



REPUBLIQUE DU BENIN



**MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE
SCIENTIFIQUE**



UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI (UAC)



ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE



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

Année académique : 2010-2011

OPTION

ADMINISTRATION DES
FINANCES

FILIERE

GESTION FINANCIERE DES
COLLECTIVITES LOCALES

THEME

**Contribution au renforcement de la capacité
d'autofinancement de la commune de Natitingou**

Réalisé et soutenu par : Ernest *Kérékoua DARI* sous la direction de :

Maître de stage

M. Salifou ASSAN AOUDOU
*Economiste-Gestionnaire,
Chef du Service des Affaires
Financières de la Mairie de
Natitingou*

Directeur de mémoire

M. Thomas HOUEDANOU
*Administrateur Civil,
Chargé de cours à l'Ecole
Nationale d'Administration et de
Magistrature*

MARS 2012

IDENTIFICATION DU JURY

**PRESIDENTE DU JURY: MADAME ROSALINE DADO
WOROU ÉPOUSE HOUNDEKON**

**VICE PRESIDENT: MONSIEUR HUBERT-GUSTAVE C.
EYEBIYI**

**MEMBRE DU JURY: MONSIEUR NAPOLÉON
HOUNSA AYABA**

DECLARATION D'ENGAGEMENT

L'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) n'entend donner aucune approbation, ni improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

DEDICACES

Je dédie ce mémoire à :

- ❖ Ma très chère épouse Pauline et à mes chers enfants Mora Baudouin Wolfgang, Tipigna Merveille et Wéinari Fructueux pour toutes les privations qu'ils ont dû subir du fait de ma formation ;
- ❖ Mon père spirituel Michel L'HOSTIS, Père des Sociétés des Missions Africaines (SMA) pour son soutien spirituel, moral et matériel qu'il ne cesse de m'apporter ;
- ❖ Mes géniteurs, mes frères et sœurs.

REMERCIEMENTS

Je voudrais avant toute chose rendre grâce au seigneur pour tous ses bienfaits et adresser l'expression de mes sincères remerciements à toutes les structures et personnes physiques ci-après :

- ❖ La coopération bénino-allemande GIZ, en l'occurrence Monsieur Moustapha B. GERALDO, Ancien Coordonnateur national du Programme d'Appui au Développement Communal (PDDC) pour son appui financier à la Préfecture de Natitingou à travers ma modeste personne ;
- ❖ Les autorités du MDGLAAT en l'occurrence, Mesdames Inès ABOH HOUESSOU, Eulanie AYMAR SAGBO, respectivement, Ancienne Directrice de Cabinet et Directrice des Ressources Humaines dudit Ministère ainsi que leurs collaborateurs immédiats ;
- ❖ Les autorités de la préfecture de Natitingou pour m'avoir permis de bénéficier de la présente formation ;
- ❖ Mon maître de mémoire, pour avoir accepté de diriger ce travail, malgré ses multiples occupations ;
- ❖ Le Maire de la commune de Natitingou, ainsi que les cadres de la Mairie ;
- ❖ La Direction de l'ENAM et son personnel ;
- ❖ Tout le corps professoral pour la qualité des enseignements dispensés ;
- ❖ Les membres du jury, pour avoir accepté d'apprécier ce travail de recherche ;
- ❖ Toute la filière GFCL, promotion 2009-2011, pour la solidarité entretenue ;
- ❖ Mes frères et amis qui de près ou de loin, ont contribué à la réalisation de mes ambitions ;

LISTE DES SIGLES

ACAD	:	Association des Communes de l'Atacora et de la Donga
AF	:	Administration des Finances
CC	:	Conseil Communal
CFA	:	Communauté Financière d'Afrique
DDI-AD	:	Direction Départementale des Impôts de l'Atacora et de la Donga
ENAM	:	Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature
GFCL	:	Gestion Financière des Collectivités Locales
GSM	:	Gestion des Systèmes Mobiles
MDGLAAT	:	Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire
OFL	:	Observatoire des Finances Locales
PDC	:	Plan de Développement Communal
PDM	:	Partenariat pour le Développement Municipal
PTF	:	Partenaire Technique et Financier
RFU	:	Registre Foncier Urbain
RGPH	:	Recensement Général de la Population et de l'Habitat
SIG	:	Système Géographique d'Information
UAC	:	Université d'Abomey-Calavi
C AF	:	Capacité d'autofinancement

LISTE DES TABLEAUX

Tableau I	Indicateurs de performance liée à la mobilisation des ressources financières de la commune de Natitingou (en millions de FCFA).	20
Tableau II	Evolution des dépenses globales de la commune de Natitingou.	24
Tableau III	Equilibre financier de la Commune de Natitingou.	27
Tableau IV	Taux d'épargne brute annuel de la Commune de Natitingou	31
Tableau V	Comparaison des prévisions aux réalisations des recettes budgétaires de la Commune de Natitingou de 2003 à 2010.	33
Tableau VI	Détermination des problématiques possibles	42
<u>Tableau VII</u>	Tableau de bord de l'étude sur la contribution au renforcement de la capacité d'autofinancement de la commune de Natitingou	50
Tableau VIII	Indicateurs de performances liées à l'exécution des principales dépenses de fonctionnement de la commune de Natitingou en millions de F CFA.	51

LISTE DES FIGURES

Figure 1	Variation des recettes et des dépenses de fonctionnement entre 2003 et 2010	29
Figure 2	Présentation de l'échantillon d'enquête	62

GLOSSAIRE

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

Capacité d'autofinancement : En comptabilité privée, c'est le résultat courant de l'exercice auquel s'ajoutent les dotations aux amortissements et aux provisions.

En gestion publique, ce concept est voisin de celui de l'épargne brute qui est l'excédent des recettes réelles de fonctionnement sur les dépenses réelles de fonctionnement.

Collectivité territoriale décentralisée : C'est la portion du territoire qui s'administre librement, dans des conditions prévues par la loi, par les organes délibérant et exécutif élus et dotée de la personnalité morale, de l'autonomie financière et d'un patrimoine propre.

Décentralisation financière : Selon François-Paul YATTA (2000), la décentralisation financière se définit comme la répartition des ressources publiques et l'organisation des rapports financiers entre l'Etat et les collectivités locales.

Déficit : C'est le dépassement des dépenses budgétaires définitives sur les ressources fiscales et assimilées.

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

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 leurs descendants. » BOURDIM, (1995)

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

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

Recettes fiscales : C'est l'ensemble des recettes issues des contributions foncières des propriétés bâties et non bâties, de la patente et de la licence ainsi que les taxes assimilées.

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

Recettes réelles de fonctionnement : C'est le total des recettes de fonctionnement, après déduction des opérations d'ordre (prestations internes, excédent reporté, travaux en régie, etc.)

Ressources propres des collectivités locales : Pour Jacques BAGUENARD (2006), les « ressources propres » sont des « ressources définitives constituées

des impositions de toutes natures, des redevances pour services rendus, des produits financiers et des dons et legs », sachant qu'il sera tenu compte des ressources propres des établissements publics de coopération intercommunale.

Les ressources propres sont comparées à la totalité des ressources, à l'exception des emprunts et des transferts de ressources venant de l'Etat en même temps qu'il transfère des compétences.

RESUME

La recherche que nous avons effectuée sur le thème « **contribution au renforcement de la capacité d'autofinancement de la Commune de Natitingou** » s'est basée sur une problématique structurée en problème général (celui de l'insuffisance de la capacité d'autofinancement de la Commune de Natitingou) et en problèmes spécifiques (la faiblesse des recettes fiscales et non fiscales, l'insuffisance de la politique budgétaire de la commune et la faiblesse de rationalisation des dépenses locales).

Pour essayer de résoudre ces problèmes, nous nous sommes fixé des objectifs à savoir : suggérer les conditions d'une amélioration subséquente des recettes fiscales et non fiscales, suggérer aux autorités communales l'adoption d'une bonne politique budgétaire comme source de financement des investissements et proposer les nouvelles méthodes d'évaluation des dépenses locales notamment celles de fonctionnement.

Les hypothèses de recherche utilisées sont : l'incivisme fiscal est à la base de la faiblesse des recettes fiscales et non fiscales, la non utilisation de l'excédent de fonctionnement pour les investissements explique l'insuffisance de la politique budgétaire et la non utilisation des nouvelles méthodes d'évaluation des dépenses justifie la faiblesse de rationalisation des dépenses de fonctionnement.

La vérification de ces hypothèses nous a amené à procéder à une enquête auprès des cadres de la Mairie de Natitingou, de la Recette-Perception de la commune, de la Direction Départementale des Impôts de l'Atacora et de la Donga sans oublier les conseillers communaux. A cet effet, nous avons choisi comme outil d'analyse le guide d'entretien. A l'issue de l'analyse des données recueillies, nous avons constaté que toutes les hypothèses sont confirmées totalement.

Les solutions que nous avons proposées face à ces problèmes sont entre autres : l'accélération de la signature du protocole d'accord d'objectifs entre la Mairie et

les services des impôts de la Direction Départementale des Impôts de l'Atacora et de la Donga, l'adoption par les autorités communales d'une véritable politique d'autofinancement; l'utilisation effective des nouvelles méthodes d'évaluation des dépenses locales de fonctionnement (rationalisation des choix budgétaires) au profit de la commune.

Ainsi, pour la résolution des problèmes évoqués supra, la mise en œuvre effective des solutions proposées s'avère nécessaire.

Sommaire

Introduction générale	1
Chapitre préliminaire : Problématique, cadre théorique et méthodologique de l'étude	4
Section 1 : Etat des lieux et ciblage de la problématique.....	5
Paragraphe 1 : Etat des lieux.....	5
Paragraphe 2 : Ciblage, spécification et vision globale de résolution de la problématique.....	43
Section 2 : Cadre théorique et méthodologique	46
Paragraphe 1 : Cadre théorique de l'étude.....	46
Paragraphe 2 : Approches méthodologiques.....	53
Chapitre premier : Collecte et analyse des données	60
Section 1 : Collecte et présentation des données.....	61
Paragraphe 1 : Déroulement de l'enquête.....	61
Paragraphe 2 : Présentation et limites des données.....	63
Section 2 : Vérification des hypothèses et diagnostics.....	67
Paragraphe 1 : Analyse des données et vérification des hypothèses.....	67
Paragraphe 2 : Etablissement du diagnostic	70
Chapitre deuxième : Approches de solutions et suggestions	72
Section 1 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre.....	73
Paragraphe 1 : Approches de solutions.....	73
Paragraphe 2 : Conditions de mise en œuvre	74
Section 2 : Suggestions pour un meilleur renforcement de la capacité d'autofinancement de la commune de Natitingou.....	76
Paragraphe 1 : Autorités locales et citoyens de la commune de Natitingou.....	76
Paragraphe 2 : Suggestions à l'endroit de l'Etat et des partenaires techniques et financiers	77
Conclusion générale	79
Bibliographie	81
Annexes	82
Table des matières	86

INTRODUCTION GENERALE

Une volonté constitutionnalisée depuis l'historique Conférence des Forces Vives de la Nation de Février 1990, la décentralisation est devenue effective au Bénin en décembre 2002 et février 2003 avec l'organisation des premières élections communales et municipales ainsi que l'installation des autorités communales et municipales.

Cette volonté constitutionnelle de l'Etat béninois est traduite dans les articles 150 à 153 de la constitution du 11 décembre 1990.

Il a fallu donc attendre neuf ans pour voir le vote de cinq lois sur la décentralisation ainsi que l'adoption de leurs décrets d'application et treize ans plus tard, pour la mise en œuvre effective de la décentralisation au Bénin.

Cette longue marche de l'Etat béninois, hier centralisateur, vers le processus de la décentralisation qui demeure à bien des égards un objectif à atteindre et non un dispositif à préciser est une démarche prudente. Ainsi, les différentes lois sur la décentralisation au Bénin affirment expressément que la commune est le seul niveau de décentralisation au Bénin et que celle-ci est dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et s'administre librement par un conseil élu.

La libre administration ou l'autonomie de gestion doit être, à la fois, juridique, financière et technique.

La reconnaissance d'une autonomie juridique demeurerait formelle si la collectivité territoriale ne disposait simultanément d'une indépendance financière et d'une capacité technique lui permettant d'agir.

A l'inverse, l'attribution d'une autonomie financière et l'affirmation d'une capacité technique demeureraient quasiment sans objet si elles ne s'accompagnaient d'une liberté juridique d'action. Ces conditions se complètent dans une stratégie décentralisatrice ; toute atteinte à l'une ou l'autre d'entre elles

réduit la portée de l'autonomie locale et conduit à la réalisation d'un système hybride qualifié par Charles Eisenmann de « Semi-décentralisation ».

Le faible niveau des recettes propres des communes témoigne au Bénin nécessite que les collectivités territoriales décentralisées soient crédibles et respectables, capables d'organiser la redistribution des revenus et la solidarité locale et de gérer la sécurité des biens et des personnes ainsi que les relations de coopération décentralisée et inter-communale. Or, dans le contexte actuel, la Commune de Natitingou ne peut pas redistribuer des revenus parce que les richesses locales ne sont pas créées à travers les investissements socio-économiques en raison de l'insuffisance de la politique budgétaires.

Face donc à ce problème d'autofinancement des communes du Bénin en général et celle de Natitingou notamment, il nous a paru nécessaire d'apporter notre contribution à travers le thème intitulé : « Contribution au renforcement de la capacité d'autofinancement de la Commune de Natitingou ».

Notre travail couvre la période de 2003 à 2010 et s'article autour de trois chapitres suivants :

- ✚ un chapitre préliminaire qui prend en compte la problématique ainsi que le cadre théorique et méthodologique de l'étude ;
- ✚ un chapitre premier qui concerne la collecte et l'analyse des données ;
- ✚ un chapitre deuxième qui est celui des approches de solutions et suggestions.

**CHAPITRE PRELIMINAIRE : PROBLEMATIQUE CADRE
THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE**

Ce chapitre présente les observations de stage et établit le cadre théorique et méthodologique en passant par le ciblage de la problématique de l'étude.

SECTION 1 : ETAT DES LIEUX ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE

Il sera abordé dans le premier paragraphe l'état des lieux et dans le deuxième paragraphe le ciblage de la problématique.

PARAGRAPHE 1 : ETAT DES LIEUX

I – SITUATION GEOGRAPHIQUE, ECONOMIQUE ET ADMINISTRATIVE DE LA COMMUNE DE NATITINGOU

Nous aborderons la situation géographique, économique et administrative de la Commune de Natitingou.

A- Situation géographique et économique

Nous présenterons d'une part, la situation géographique et d'autre part, celle économique.

1- Situation géographique de la Commune de Natitingou

Milieu physique

Chef-lieu du département de l'Atacora, la ville de Natitingou est située dans la zone centre de l'Atacora. Elle couvre une superficie de 3045 km², soit 12, 8% de la superficie totale des deux départements. Elle est limitée au Nord par la Commune de Toucountouna, au Sud et à l'Est par celle de Kouandé, à l'Ouest par celle de Boukombé et au Sud-Ouest par la République du Togo.

La Commune de Natitingou est caractérisée par la chaîne de l'Atacora d'où elle tient son relief accidenté composé surtout de plateaux et de collines dont les vallées se présentent souvent en pente forte.

Par ailleurs, la Commune de Natitingou compte 75.620 habitants dont 37.388 hommes et 38.232 femmes selon le troisième Recensement Général de la Population et de l'Habitat de 2002. La ville de Natitingou culmine à une altitude d'environ 500 mètres.

Un climat de type soudano-guinéen régit les saisons : une saison pluvieuse qui dure six mois (mai à octobre) et une saison sèche de novembre à avril. En raison des influences orographiques, la Commune est abondamment arrosée surtout à Natitingou où on enregistre jusqu'à 1.400 mm d'eau par an. Les plus fortes quantités sont enregistrées au cours des mois d'août et de septembre. La température moyenne est d'environ 27 °C avec des variations de 17° C à 35°C pendant l'harmattan.

Le réseau hydrographique de la Commune est composé de quelques rivières et torrents. La végétation caractéristique est la savane arborée et herbacée dominée par les espèces ligneuses comme le néré, le karité, le baobab, le faux acajou, le tamarinier, le kapokier, le caïlcédrat et le rônier.

La Commune de Natitingou est pauvre en faune. On y trouve que quelques biches, des singes, des lapins, des reptiles, de petits animaux rongeurs, des oiseaux, etc.

Les sols sont généralement latéritiques, gravillonnaires, caillouteux, sablonneux, argileux. Ils sont pour la plupart lessivés, ce qui a considérablement réduit leur fertilité à cause de la forte dégradation dont ils font l'objet. Les techniques culturales archaïques et inadaptées et la faible capacité de maîtrise et de gestion des eaux ont contribué à cette dégradation avancée des sols.

Milieu humain et groupes socioculturels

Selon le Recensement Général de la Population et de l'Habitat de 2002, la population de la Commune de Natitingou est de 75.620 habitants dont 42% vit en milieu rural et 58% en milieu urbain. Cette population est caractérisée par les aspects sociologiques suivants :

- Une forte dominance de la population jeune ;
- Une diversité ethnique et linguistique (plus d'une dizaine d'ethnies)
- Une forte mobilité des jeunes.

Les plus importants groupes socioculturels sont les Bètamaribès, les Waaba et les Batombou. Les autres sont les Dendis, les Natimba, les Yorubas, les Fons, les Nagots, les Berbas, etc..

Cette diversité culturelle dont regorge la Commune lui confère un riche patrimoine culturel doté d'un répertoire varié de danses et des cérémonies rituelles. Le tissu social se caractérise par des liens de solidarité vivace entre les clans, les lignages, les familles et les personnes surtout dans les villages.

Les religions pratiquées sont l'animisme ou la religion traditionnelle, le christianisme et l'Islam. L'habitat est caractérisé par la précarité et constitué en majorité des cases rondes ou rectangulaires de type artisanal. L'une des attractions touristiques est les tatas de type artisanal rencontré dans les localités Otammari.

En général, l'habitat dans la Commune de Natitingou est très dispersé. Cette dispersion de l'habitat constitue une contrainte majeure de développement dont la Commune est obligée de tenir compte au niveau de tous les projets de développement dont elle bénéficie.

2- Situation économique

Chef-lieu du département de l'Atacora où sont implantés la plupart des directions départementales et services déconcentrés de l'Etat ainsi que nombre de projets, la Commune de Natitingou est la vitrine et la porte d'entrée de la région Atacora relativement riche en potentialités touristiques naturelles et caractérisée des différents groupes socio-culturels. Elle dispose d'un fantastique paysage montagneux et de grottes, d'importants sites touristiques qui jalonnent les arrondissements et les nombreuses attractions touristiques dont certaines sont valorisées et exploitées comme les chûtes de Kota, le musée de Natitingou, les tatas sombas de Perma, de Kouandata, de Kouaba et de Péporiyakou, le paysage montagneux qui regorge de grottes et marres pittoresques et des objets d'art. Tout ceci devrait procurer des devises pour la commune de Natitingou.

Par ailleurs, traversée par la Route Nationale Inter-Etat n°3 où stationnent de nombreux véhicules en provenance et au départ des pays de l'hinterland, la Commune de Natitingou affirme sa personnalité à travers ses capacités économiques de par les différentes productions locales et du fait de son caractère de ville administrative issue du découpage colonial. La disponibilité des ressources naturelles (sols cultivables, forêts et eaux etc), la diversité des productions agricoles y compris les fruits et légumes, combinées avec l'amélioration des conditions socioéconomiques des populations et une bonne gouvernance locale feront de cette Commune l'une des plus importantes économiquement du Nord-Ouest du Bénin. En outre, la Commune de Natitingou dispose d'un marché central et des marchés d'arrondissements où se développe plus le commerce formel et informel. La mise en affermage des marchés de Yara, de Takouanta et de Yarikou ainsi que le parking des gros porteurs et des adductions d'eau villageoises contribuera inéluctablement à l'amélioration des recettes propres de la commune.

B- Situation administrative

La loi n°97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin, en son article 7, fait de Natitingou l'une des neuf communes du département de l'Atacora. Elle comporte soixante cinq villages et quartiers de ville et neuf arrondissements dont trois urbains qui sont des entités administratives et qui n'ont ni personnalité juridique, ni autonomie financière. Les arrondissements sont dirigés par les chefs d'arrondissement et les villages et quartiers de ville par les chefs de village et quartiers de ville.

Le conseil d'arrondissement comprend le chef d'arrondissement et les chefs de village ou quartiers de ville concerné. Quant au conseil de village ou de quartier, il est composé de tous les conseillers de village ou de quartier de ville concerné.

Structures administratives

Conformément aux dispositions de **l'article 3 de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin**, les organes de la Commune sont le Conseil Communal et le Maire. Le Maire est assisté d'Adjoints.

1- Le conseil communal

L'organe délibérant de la commune de Natitingou est le conseil communal. Les membres de ce conseil sont appelés conseillers communaux. Le conseil communal de Natitingou est composé de dix-neuf membres dont une femme à la deuxième mandature avec la loi n°2007-28 du 23 novembre 2007 fixant les règles particulières applicables aux élections des membres des conseils communaux ou municipaux et des membres des conseils de village ou de quartier de ville en République du Bénin et du Recensement Général de la Population et de l'Habitat de 2002. Il faut souligner au passage que cette nouvelle loi a créé des nouvelles charges qui pèsent lourdement sur la section

de fonctionnement en raison du nombre des conseillers communaux à la deuxième mandature et du nombre de conseillers de villages et de quartiers de ville dont les indemnités sont supportées par le budget communal.

Il importe de mentionner que tous les conseillers communaux de Natitingou occupent une fonction au sein dudit conseil, gage de l'un des facteurs importants du développement local. Ce qui nous a permis de dire que le Conseil Communal de Natitingou a instauré une rationalité politique favorisant ainsi la stabilité politique au sein du conseil communal.

Mais cette rationalité politique a une incidence financière sur les finances locales. Ainsi, nous pouvons constater qu'en plus des dépenses prévues par les lois sur la décentralisation le conseil communal de Natitingou a créé les nouvelles charges liées à la fonction de chaque conseiller communal.

C'est pourquoi nous estimons qu'il est important que la rationalité politique s'accompagne de la rationalité économique. Pour ce faire, les autorités communales doivent adopter les nouvelles méthodes d'évaluation des dépenses locales surtout au niveau de fonctionnement.

Nous convenons donc avec M. Galy qui l'a précisément relevé, en 1977, en écrivant dans la Revue Administrative Française qu'«associer le mandat de gestionnaire à celui du représentant politique, c'est enchevêtrer l'intérêt des usagers et des contribuables et la volonté politique des citoyens ». L'élection représente à ses yeux le plus mauvais système de désignation des gestionnaires et le vote un moyen inadapté de contrôle de la gestion publique.

Quant à Montaigne, il voyait dans la gratuité de la charge de maire l'honneur de la fonction. Il affirme que « la charge de maire semble d'autant plus belle, disait-il, qu'elle n'a ni loyer ni gain autre que l'honneur de son exécution ».

Selon l'article 16 de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, le conseil communal se réunit obligatoirement en session ordinaire quatre fois l'an aux mois de mars, juin, septembre et novembre. La session de novembre est une session budgétaire et à l'article 17 de la même loi, le maire peut réunir en session extraordinaire le conseil communal chaque fois qu'il le juge utile.

2- Le Maire

Il est l'organe exécutif et le premier responsable de la commune. Il est le chef de l'administration communale. Le maire de la commune de Natitingou est assisté de deux adjoints dont une femme dans l'exécution de sa mission qui le remplacent en cas d'absence ou d'empêchement conformément aux dispositions légales.

Outre les deux adjoints au maire, le secrétariat particulier et le secrétariat général sont directement rattachés au maire.

Le secrétaire général de la Mairie assiste le Maire dans l'organisation et la gestion des services de la Mairie. Il prépare les réunions du Conseil Communal dont il assure le secrétariat et dresse les procès verbaux puis en rédige les comptes rendus des délibérations sous la diligence du Maire.

En dehors du Secrétariat Particulier et du Secrétariat Général directement rattachés au Maire, le Maire de la commune de Natitingou a seulement les services sous son autorité en raison de l'absence du cabinet et des directions comme c'est le cas dans les communes à statut particulier et les communes secondaires. Il s'agit des services ci-après :

- le Service des Affaires Générales (SAG)
- le Service des Affaires Financières (SAF)

- le Service des Affaires Economiques et Marchandes (SAEM)
- le Service du Développement Local et de la Planification (SDLP)
- le Service de l'Etat Civil et de la population (SECP)
- le Service Technique (ST)
- le Service de l'Information, de la Communication, des Archives et de la Documentation(SICAD)
- le Service des Affaires Domaniales et Environnementales(SADE)

Attributions et fonctionnement des Services de la Mairie de Natitingou

Le Service des Affaires Générales

- Concevoir l'organisation structurelle et fonctionnelle du service ;
- assurer une gestion efficace du personnel ;
- apporter un appui conseil juridique ;
- assurer le suivi juridique des dossiers ;
- assurer l'autorité administrative ;
- établir les bonnes relations avec la tutelle ;
- coordonner les activités du secrétariat administratif.

Le Service des Affaires Economiques et Marchandes

- Concevoir l'organisation structurelle et fonctionnelle du service ;
- mettre en place une stratégie de mobilisation des ressources de la commune ;
- réaliser les études en matière économique au sein de la commune.

Le Service du Développement Local et de la Planification

- Concevoir l'organisation structurelle et fonctionnelle du service ;
- coordonner et contrôler les activités du service ;

- superviser l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi-évaluation du Plan de Développement Communal, des Programmes et Projets de la Coopération Intercommunale et de Coopération décentralisée.

Le Service de l'Etat civil et de la Population

- Concevoir l'organisation structurelle et fonctionnelle du service ;
- assister le Maire dans la célébration des mariages ;
- contrôler l'activité des centres secondaires d'état civil
- établir les documents de synthèse sur l'activité des centres d'état civil ;
- traiter les dossiers d'établissement de la carte d'identité ;
- assurer la légalisation des signatures et des actes portés à sa connaissance.

Le Service Technique

- Concevoir l'organisation structurelle et fonctionnelle du service ;
- réaliser les études sur la stratégie d'équipement de la commune ;
- suivre l'état et l'évolution des équipements publics (voirie, réseaux de drainage, patrimoine immobilier communal) ;
- réaliser des études techniques des projets d'investissement de la commune ;
- assurer la préparation et le suivi des cahiers de charge des acquisitions, prestations techniques et travaux ;
- organiser et coordonner les opérations de fourniture et de distribution de l'eau potable.

Le Service de l'Information, de la communication, des Archives et de la Documentation

- Concevoir l'organisation structurelle et fonctionnelle du service ;
- Mettre en place une stratégie d'information et de communication au profit de l'image de marque de la commune ;

- apporter un appui conseil communicationnel et assurer le suivi des évènements.

Le Service des Affaires Domaniales et Environnementales

- Concevoir l'organisation structurelle et fonctionnelle du service ;
- coordonner et contrôler les opérations de lotissement et les travaux d'urbanisme et d'aménagement foncier ;
- suivre l'évolution de l'occupation des parcelles et zones loties ;
- gérer les réserves foncières administratives de la commune ;
- instruire les permis d'habiter et de construire ;
- veiller au règlement diligent des litiges domaniaux ;
- contribuer à l'amélioration de la qualité de l'environnement.

Le Service des Affaires Financières :

- concevoir l'organisation structurelle et fonctionnelle du service ;
- coordonner et contrôler les activités du service ;
- préparer l'avant projet du budget de la commune ;
- assurer la gestion financière et comptable de la commune ;
- préparer l'avant projet du compte administratif de la commune ;
- participer à l'élaboration des dossiers d'emprunt ;
- assurer la préparation et le suivi des volets financiers des conventions et contrat de location, de gestion, d'affermage, de concession de services publics ;
- suivre la passation des marchés publics communaux ;
- gérer le stock et le patrimoine de la commune ;
- réaliser les études en matière financière au sein de la commune.

II - LES MECANISMES ACTUELS DE FONCTIONNEMENT

Nous allons faire ici le point des observations de stage et en dégager les forces et faiblesses.

A- Point des observations de stage

Durant notre stage à la Mairie de Natitingou, notre attention a été attirée dans divers domaines notamment :

Moyens humains, organisation et fonctionnement des services

L'arrêté communal année 2011 N° 61-3/022/MCN-SG-SAG du 6 Juin 2011 portant création, organisation et attributions des services de la Mairie de Natitingou constitue la base juridique à l'existence des services communaux de ladite Mairie.

Ce nouvel arrêté communal appelé « arrêté de réforme » par les agents de la Mairie de Natitingou crée huit services, un secrétariat général, un secrétariat particulier et dix-sept divisions.

Cet arrêté communal, même s'il a eu le mérite de doter la Mairie de Natitingou d'un organigramme simple à la taille de ses missions avec une définition précise du rôle de chaque acteur de l'Administration Communale, il n'a pas tenu compte du cabinet fictif du Maire et a purement et simplement supprimé le service du Registre Foncier Urbain (RFU) en le noyant dans le service des Affaires Financières.

L'application effective des manuels des procédures internes qui existent déjà est d'un appui considérable pour l'efficacité des services de la Mairie.

Aussi, faut-il le souligner que le Maire, dès qu'il est présent, contrôle la présence effective au poste de chaque chef de service ; toute chose qui participe à l'efficacité de l'administration communale.

Sur le plan des ressources humaines, la Mairie de Natitingou dispose de cinquante trois agents répartis dans les services déconcentrés de l'Etat, dans les services de la Mairie et les bureaux d'arrondissement. De cet effectif, on note la présence de deux agents émargeant l'un au budget national (le Secrétaire Général de la Mairie) et l'autre sur les dotations de crédits de la préfecture de Natitingou, soit un pourcentage de 3%. Le personnel communal est composé ainsi qu'il suit :

- Catégorie A : 3 agents, soit environ 6%
- Catégorie B : 7 agents, soit environ 13%
- Catégorie C : 13 agents, soit environ 25%
- Catégorie D : 30 agents, soit environ 56%

Au regard de ces données, il faut signaler que la commune de Natitingou doit encore consentir beaucoup d'efforts dans le recrutement du personnel en général et des cadres de conception en particulier, car les cadres de la catégorie de conception qui est en mesure de concevoir des outils appropriés de gestion pouvant orienter le Maire et le conseil communal dans la prise des décisions idoines pour le développement local ne représente que 6% de l'effectif. Toutefois, les prestations des services de la Mairie de Natitingou sont considérables sauf qu'il faut regretter le statut actuel de ses agents qui constitue un grand handicap en raison de la transhumance des cadres formés à grands frais et acquérant d'expérience dans le temps et est la source des grèves perlées des agents communaux. Il faut donc que le statut des agents territoriaux soit adopté pour permettre un réel décollage du développement local.

La gestion du foncier

Le relief de la commune de Natitingou est accidenté en raison de la présence de la chaîne montagneuse de l'Atacora. Son réseau hydrographique composé

seulement de quelques rivières et torrents et la distance qui la sépare de Cotonou (plus de 500 km) lui dispensent le phénomène d'inondation cyclique constaté au Sud du Bénin ; ce qui veut dire que la gestion du foncier à Natitingou n'est pas la même qu'ailleurs. Toutefois, il faut souligner que la Mairie de Natitingou ne dispose pas jusque là ni d'un plan d'urbanisation ni d'un cadastre qui sont un instrument essentiel de développement local sauf que les grandes zones ont été découpées.

Aussi les autorités communales ne tiennent-elles pas rigueur à la délivrance des permis d'habiter et de construire qui pourrait améliorer la rentrée des recettes budgétaires. Il ne faut pas occulter que la Mairie est parfois confrontée au règlement des problèmes domaniaux soit entre présumés propriétaires terriens, soit entre elle et présumés propriétaires terriens ; ce qui pose le problème de sécurisation du foncier pour les investissements. Une attention particulière mérite d'être accordée aux nouveaux lotissements et la gestion des ordures ménagères qui, au lieu de créer des ressources pour la Commune, en constituent des charges.

La coopération décentralisée et l'Intercommunalité

La Commune de Natitingou est en partenariat avec deux villes jumelles que sont la ville de Rillieux-la-Pape en France et celle de Huy en Belgique qui constitue une source non négligeable de financement.

L'Intercommunalité comme nouvelle approche de développement dans le contexte de la décentralisation reste encore un terrain en friche au niveau de la Commune de Natitingou. Toutefois, il faut souligner que la Commune est membre de l'Association des Communes de l'Atacora et de la Donga dénommée ACAD qui est un cadre de concertation. Ce cadre de concertation se veut un creuset qui permet aux Communes membres de définir et de mettre en œuvre de

façon concertée des stratégies régionales de développement. L'ACAD regroupe les treize Communes de l'Atacora et de la Donga.

Domaines de compétences

Les domaines de compétences dévolues aux collectivités territoriales décentralisées au Bénin par la loi n°97-029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin en ses articles 83 à 107 sont énumérés ainsi qu'il suit :

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

Outre ces domaines de compétences, la Commune exerce, sous le contrôle de l'autorité de tutelle, d'autres attributions qui relèvent des compétences de l'Etat. Elle concourt avec l'Etat et les autres collectivités à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie.

Les sept domaines de compétences que nous venons de citer ci-dessus concernent les soixante dix-sept Communes du Bénin dont trois Communes à statut particulier qui se voient ajouter quatre autres compétences à savoir :

- L'enseignement secondaire et la formation professionnelle ;
- Le transport urbain et la circulation ;

- La sécurité ;
- La communication.

Aujourd'hui, il est à constater que la commune de Natitingou essaie tant bien que mal d'exercer les attributions à elle conférées par la loi en attendant l'adoption d'un décret portant modalités de transfert des ressources aux communes du Bénin.

Indicateurs de performance liée à la mobilisation des ressources financières de la commune de Natitingou.

Le tableau ci-dessous permet d'observer l'évolution des indicateurs de performance en matière de mobilisation des recettes locales par la commune de Natitingou.

Tableau I : Indicateurs de performance liée à la mobilisation des ressources financières de la commune de Natitingou

ANNEES	ANNEES							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre d'habitants (RGPH3 2002)	75 620	75 620	75 620	75 620	75 620	75 620	75 620	75 620
Recettes totales	133 212 442	158 585 488	165 193 114	235 762 002	194 405 271	378 091 566	414 272 041	316 139 661
Recettes propres	130 348 818	147 879 368	136 241 444	154 531 281	165 858 393	144 503 997	183 706 089	110 651 071
Dépenses réelles de fonctionnement	103 321 189	140 824 085	141 018 191	163 319 933	148 294 921	179 278 096	199 378 723	229 228 280
Subvention, dons et legs	2 863 624	10 706 120	2 8 951 670	81 230 721	28 546 878	233 587 569	230 565 952	205 488 590
Recettes propres Nombre d'habitants	1 724	1 956	1 802	2 044	2 193	1 911	2 429	1 463
$\frac{\text{Recettes propres}}{\text{Recettes totales}} \times 100$	98%	93%	82%	66%	85%	38%	44%	35%
$\frac{\text{Recettes propres}}{\text{Dépenses réelles de fonctionnement}} \times 100$	126%	105%	97%	95%	111%	81%	92%	48%
$\frac{\text{Subventions,dons et legs}}{\text{Recettes totales}} \times 100$	2%	7%	18%	34%	15%	62%	56%	65%

Source : Notre conception sur la base des données recueillies

Les principaux indicateurs de performance liée à la mobilisation des ressources financières de la commune de Natitingou dégagent les constats suivants :

Recettes propres/habitants

Cet indicateur, qui mesure la capacité de la commune à mobiliser globalement les ressources internes, à apprécier la capacité de l'équipe communale, à négocier et mobiliser les ressources externes grâce à une politique de promotion de développement de la commune, évolue en dents de scie avant de chuter en 2010 où il décroît par rapport à l'allure de l'année de référence en 2003.

Ainsi, cette capacité de mobilisation des ressources propres est de 1 724 FCFA/habitant en 2003, 1 956 FCFA/habitant en 2004, 1 802 FCFA/habitant en 2005, 1 911 FCFA/habitant en 2006, 2 193 FCFA/habitant en 2007, 5 000 FCFA/habitant en 2008, 2 429 FCFA/habitant en 2009 et 1 463 FCFA/habitant en 2010.

En nous référant au cours de « Prise de Décision des Collectivités Locales » de Monsieur Justin DJOSSOU, enseignant à l'ENAM, la valeur de cet indicateur est comprise entre 1500 FCFA/habitant et 3 000 FCFA/habitant sur le plan national en 2005.

Donc nous pouvons dire que la Commune de Natitingou, au regard des valeurs que présente cet indicateur qui sont supérieures à la norme nationale sauf en 2010, est capable de mobiliser globalement les ressources internes pour la promotion du développement local. Toutefois, nous nous interrogeons sur les raisons qui empêchent cette capacité de se traduire dans l'autofinancement des investissements de la commune. Ce qui veut dire que la faiblesse des recettes fiscales et non fiscales n'est pas liée à l'incapacité contributive des habitants de la commune de Natitingou. Mais, il est de bon ton que l'on ne perde pas de vue le fait que ce n'est qu'une infime partie des habitants qui est redevable

contribuable et dans cette infime partie des potentiels contribuables, il y a encore une majorité qui ne paie pas ses impôts à cause de l'incivisme fiscal galopant.

Recettes propres/Recettes totales

Ce ratio mesure la capacité interne des services communaux à mobiliser les recettes propres.

Nous constatons que la capacité interne des services communaux à mobiliser les recettes propres diminue d'année en année jusqu'à atteindre une ligne rouge de 35% en 2010 pendant que l'Etat et les partenaires techniques et financiers font des efforts d'accroître les subventions à la commune comme l'indique le tableau I.

Cette évolution en dents de scie de la capacité interne des services communaux à mobiliser les recettes propres s'explique par l'avènement progressif des GSM à Natitingou au début de la décentralisation qui a contribué sensiblement à l'augmentation de la patente jusqu'au vote de la Loi de Finances, gestion 2009. Le vote de cette Loi de Finances vient aggraver la mobilisation des recettes fiscales déjà fébrile par l'allègement des entreprises lourdes du point de vue du paiement de ladite patente à travers l'exonération des outillages lourds qui ne sont plus pris en compte dans le calcul de la patente si bien que ces impôts se sont baissés de façon drastique à plus de 90%. Cette situation asphyxie les communes en général et celle de Natitingou en particulier. Par exemple la Société Béninoise d'Electricité et d'Energie et la Société Nationale des Eaux du Bénin avaient déjà payé la patente conformément à la Loi de Finances gestion 2008. Avec la Loi de Finances Gestion 2009, ces deux sociétés d'Etat disposent des crédits d'impôt qui dureront quinze ans. Il paraît indispensable de rapporter cette loi car les impôts communaux ou municipaux ne sont pas pour autant rentables que la patente. A cela, s'ajoutent les statistiques fiscales très dépassées qui étaient réalisées sur la base des anciens quartiers et les lotissements

anarchiques opérés par les privés. Il est donc nécessaire de reprendre le Registre Foncier Urbain.

Ceci nous permet de dire que la mobilisation des recettes propres de la commune est faible et évolue en décrés-ciendo.

La commune doit alors adopter une bonne stratégie de mobilisation de recettes propres par le renforcement de ses capacités.

Recettes propres/dépenses réelles de fonctionnement :

Ce ratio mesure la capacité de la commune à autofinancer au moins des dépenses de fonctionnement et d'entretien des infrastructures. Il est bon s'il est supérieur ou égal à 100%.

Nous constatons qu'en dehors de 2003, 2004 et 2007 où ce ratio est supérieur à 100% (respectivement 126% en 2003, 105% en 2004 et 111% en 2007), il est inférieur à 100% des autres années voire inférieur à 50% en 2010 comme l'indique le tableau II. Ce constat montre que la commune éprouve des difficultés par années à autofinancer au moins ses dépenses de fonctionnement et d'entretien des infrastructures (2005, 2006, 2008, 2009 et 2010).

Nous pouvons donc dire que la commune doit, d'une part, doubler les efforts pour améliorer ses recettes propres à travers une réelle politique de mobilisation des recettes et, d'autre part, rationaliser ses dépenses locales notamment les dépenses de fonctionnement grâce aux nouvelles méthodes d'évaluation des dépenses locales qu'est la rationalisation des choix budgétaires.

Tableau II: Evolution des dépenses globales de la commune de Natitingou

Libellés	ANNEES							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dépenses totales	126 072 157	166 007 256	164 114 546	226 093 371	202 979 936	295 739 012	350 563 954	438 245 964
Dépenses de fonctionnement	103 321 189	140 824 085	141 018 191	163 319 933	148 294 921	179 278 096	199 378 723	229 228 280
Dépenses d'investissements	22 750 968	251 831 171	23 096 355	62 773 438	54 685 015	116 460 916	151 185 231	209 017 684
Recettes propres	130 348 818	147 879 368	136 241 444	154 531 281	165 858 393	144 503 997	183 706 089	110 651 071
$\frac{\text{Dépenses de fonctionnement}}{\text{Dépenses totales}} \times 100$	82%	85%	86%	72%	73%	61%	57%	52%
$\frac{\text{Dépenses d'Investissement}}{\text{Dépenses totales}} \times 100$	18 %	15 %	14 %	28 %	27 %	39 %	43 %	48 %
$\frac{\text{Dépenses d'Investissement}}{\text{Recettes Propres}} \times 100$	17%	17%	17%	41%	33%	81%	82%	189%

Source : Notre propre conception

Le tableau ci-dessus nous permet d'identifier les indicateurs de performance liée à l'exécution des dépenses globales de la commune de Natitingou.

Ces indicateurs sont :

Dépenses de fonctionnement / dépenses totales

Cet indicateur permet de mesurer le coût de fonctionnement des services de la commune (en ressources humaines et en moyens matériels).

Nous constatons que le ratio relatif au coût de fonctionnement des services de la commune a évolué de façon exponentielle de 2003 à 2005 (respectivement 82% en 2003, 85% en 2004 et 86% en 2005). Mais à partir de 2006, il décroît (respectivement 72% en 2006, 73% en 2007 ; 61% en 2008 ; 57% en 2009 et 52% en 2010).

Nous pouvons affirmer que le coût de fonctionnement des services de la Mairie de Natitingou est très élevé de 2003 à 2005 c'est-à-dire au début de la décentralisation pendant que le coût des investissements baissait sur la même période. De 2006 à 2010 nous constatons une baisse drastique du coût de fonctionnement des services de la Mairie ; ce qui a permis à la commune d'améliorer ses dépenses d'investissement.

Dépenses d'investissement / dépenses totales

Ce ratio permet de mesurer le niveau de financement des dépenses que consent la commune pour le développement local grâce aux équipements socio-collectifs, aux projets économiques et aux infrastructures communautaires.

Nous constatons que cet indicateur a évolué en dents de scie au niveau de la commune de Natitingou de 2003 à 2007 (respectivement 18% en 2003 ; 15% en 2004 ; 14% en 2005 ; 28% en 2006 et 27% en 2007). Mais à partir de 2008, ce ratio a évolué de façon exponentielle sans atteindre 50% (respectivement 39% en 2008 ; 43% en 2009 et 48% en 2010).

Ce niveau de financement des dépenses que la commune de Natitingou a consenti en ces dernières années est rendu possible grâce au concours financier de l'Etat et des partenaires techniques et financiers surtout à partir de 2006 ; car avant 2006, ce ratio n'a jamais atteint 20%. Ceci montre que la commune de Natitingou devra faire preuve d'une bonne gouvernance financière pour toujours mériter la confiance de l'Etat et des PTF.

Contributions des recettes propres à la réalisation des dépenses d'investissement (en prévision)

Ce ratio mesure la contribution de la commune à l'investissement par autofinancement, c'est-à-dire à partir des recettes propres de la commune.

Au Bénin, ce ratio est d'un niveau minimum de 30% des recettes propres. Toutefois, il faut regretter l'inexistence d'une loi fixant le niveau d'épargne minimal que les communes béninoises doivent respecter c'est-à-dire l'autofinancement minimal qui constitue un élément clé de l'analyse financière du budget et de son équilibre réel est partie prenante des grands principes de la décentralisation.

Dans le cas de la commune de Natitingou, nous avons constaté que les recettes propres d'investissement sont quasi inexistantes. Les investissements sont financés sur recettes de transfert (dotations aux subventions d'investissement). De facto, nous constatons que de 2003 à 2005, ce ratio oscille autour de 17%. Mais à partir de 2006, ce ratio progresse de 42% avant de chuter à 33% en 2007. De 2008 à 2010, ce ratio a évolué de façon exponentielle jusqu'à 189% en 2010.

En somme, à partir de 2006, cet indicateur est supérieur au niveau minimum de 30% exigé sur le plan national ; toute chose qui témoigne du volume important des recettes des transferts consacrées aux investissements et par ricochet, de la faible capacité d'autofinancement de la commune de Natitingou.

Tableau III : Equilibre financier de la Commune de Natitingou

Libellés	ANNEES							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1- Recettes réelles de fonctionnement	110 461 474	133 402 317	142 208 759	173 061 982	194 405 271	177 624 035	219 872 744	193 348 874
2-Dépenses réelles de fonctionnement	80 570 221	115 640 914	141 018 191	163 319 933	148 294 921	179 278 096	199 378 723	229 228 280
3- Epargne ou déficit de fonctionnement = (1 - 2)	29 891 253	17 761 403	1 190 568	9 742 049	46 110 350	-1 654 061	20 494 021	-35 879 406
4-Recettes réelles d'investissement	-	-	20 921 555	62 700 020	-	200 467 531	194 399 297	122 790 787
5-Capacité d'autofinancement = (3 + 4)	29 891 253	17 761 403	22 112 123	72 442 069	46 110 350	198 813 470	214 893 318	86 911 381
6-Dépenses réelles d'investissement	22 750 968	25 183 171	23 096 355	62 773 238	54 685 015	116 460 916	151 185 231	209 017 684
7-Capacité ou besoin de financement de la commune = (5 - 6)	7 140 285	-7 421 768	-984 232	9 668 831	-8 574 665	82 352 554	63 708 087	-122 106 303

Source : Notre réalisation à l'issue de l'exploitation des comptes administratifs et de gestion de la commune de Natitingou.

Le tableau III ci-dessus montre l'évolution de quelques indicateurs de l'équilibre financier de la Commune de Natitingou.

- ✚ L'épargne brute appelée excédent des recettes de fonctionnement sur les dépenses de fonctionnement est positive mais évolue en dent de scie de 2003 à 2007 et en 2009 avec un pic de 46 110 350 FCFA en 2007 comme l'indique le tableau III.

Cet indicateur montre que la Commune de Natitingou peut tant bien que mal assurer son propre fonctionnement mais aussi autofinancer les petits investissements car cette capacité d'autofinancement est faible par années. Mais ces efforts vont être noyés en 2008 et 2010 avec un déficit de fonctionnement respectif de 1 654 061 et de 35 879 406 FCFA ; toute chose qui montre le caractère aléatoire des recettes de fonctionnement et la non maîtrise totale des dépenses de fonctionnement.

- ✚ La capacité nette d'autofinancement, qui dépend ici fortement des recettes réelles d'investissement et de l'excédent des recettes de fonctionnement sur les dépenses réelles de fonctionnement, est relativement positive de 2003 à 2010.

Le non recours de la commune à l'emprunt ayant entraîné la non réduction des dotations aux amortissements et aux provisions a favorisé cette situation.

- ✚ La capacité de financement de la commune

Cet indicateur montre que la situation financière de la Commune de Natitingou est tantôt équilibrée (2003, 2006, 2008 et 2009) tantôt déséquilibrée (2004, 2005, 2007 et 2010).

Pour ce qui concerne la capacité d'investissement, il existe une relative capacité d'investissement qui évolue en dents de scie.

Quant au besoin de financement, il a existé des vaches maigres (2004, 2005, 2007 et 2010) où la Commune a éprouvé un besoin de financement contrairement aux années 2003, 2006, 2008 et 2009 où la commune a disposé d'une capacité relative de financement.

En résumé, nous pouvons dire que la commune de Natitingou dispose d'une relative capacité d'autofinancement mais celle-ci est hypothéquée par sa situation financière qui se caractérise tantôt par une capacité relative de financement tantôt par un besoin de financement. La faible capacité ou le besoin de financement témoigne de l'insuffisance de la capacité d'autofinancement de la commune de Natitingou pour faire face aux multiples besoins d'investissement de la commune.

L'analyse des courbes ci-dessous confirme les informations contenues dans le tableau X (annexe 4).

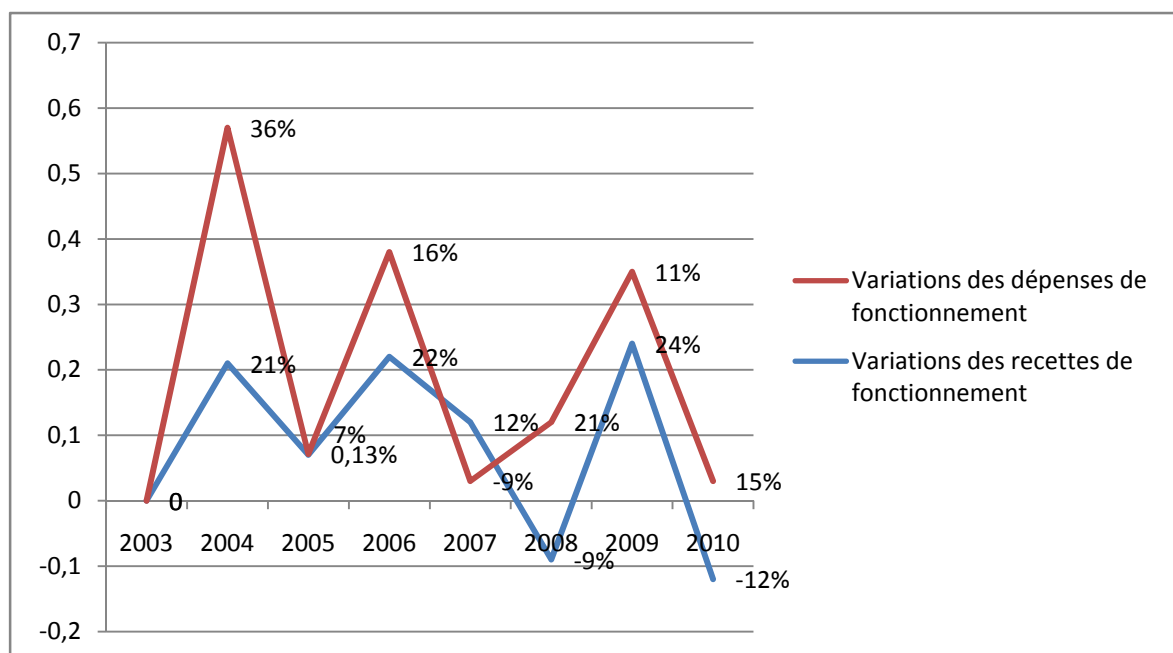


Figure 1: Variation des recettes et des dépenses de fonctionnement entre 2003 et 2010

Variation des recettes et des dépenses annuelles de fonctionnement de la Commune de Natitingou de 2003 à 2010

Le tableau X (annexe 4) indique l'évolution des recettes et des dépenses de fonctionnement.

Nous constatons que :

- de 2003 à 2004, les recettes ont évolué de 21% et les dépenses de 36% d'où un déficit de 7.421.768 CFA ; ce déficit montre que la commune est dans une impasse budgétaire sur la période;
- de 2004 à 2005, le taux de variation des recettes est de 7% et celui des dépenses est de 0,13%, ce qui a permis d'épargner 1 190 568 F CFA ;
- de 2005 à 2006, le taux de variation des recettes est de 22% et celui des dépenses est de 16 % permettant de dégager une épargne de 9742.049 F CFA ;
- de 2006 à 2007, le taux de variation des recettes est de 12% et celui des dépenses a chuté de 9% ; ce qui a permis de dégager une forte épargne de 46.110.350 F CFA ;
- de 2007 à 2008, le taux de variation des recettes a régressé de 9% et celui des dépenses est de 21 % ; ce qui a causé un déficit de 1.654.061 F CFA. La situation de 2004 s'est répétée en 2008.
- de 2008 à 2009, le taux de variation des recettes est de 24% et celui des dépenses est de 11%, ce qui a permis de dégager une épargne de 20.494.021 F CFA ;
- de 2009 à 2010, le taux de variation des recettes a chuté de 12 % et celui des dépenses a progressé de 15 %, ce qui a provoqué un déficit de 35.879.406 F CFA. Les situations de 2004 et de 2008 se sont reproduites en 2010.

En somme, lorsque le taux de variation des recettes de fonctionnement progresse et celui des dépenses de fonctionnement régresse, la commune dispose d'une capacité relative d'autofinancement.

Mais lorsque le taux de variation des recettes de fonctionnement est positif et celui des dépenses est négatif, la Commune dispose d'une bonne capacité d'autofinancement. A l'inverse, lorsque le taux de variation des dépenses de fonctionnement est supérieur à celui des recettes de fonctionnement (ou celui des recettes est négatif), la Commune éprouve un grand besoin pour son fonctionnement. D'où la commune de Natitingou doit maîtriser ses charges afin d'investir. Il importe de dire que tout déphasage de rythme de progression des dépenses par rapport à celui des recettes définitives peut être interprété comme une diminution de sa marge de manœuvre.

Tableau IV : Taux d'épargne brute annuel de la Commune de Natitingou

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Capacité d'autofinancement	29 891 253	17 761 403	1 190 568	9 742 049	46 110 350	-1 654 061	20 494 021	-35 879 406
Taux d'épargne brute	27,06%	13,31%	0,83%	5,63%	23,72%	-0,93%	9,32%	-18,56%

Source : Notre propre conception

Considérons l'année 2003 comme année de référence. Ainsi, nous pouvons constater que le taux d'épargne brute annuel de la commune de Natitingou a régressé de 2003 à 2010 jusqu'à atteindre -18,56% en 2010 en passant par 13,31% en 2004, 0,83% en 2005, 5,63% en 2006, 23,72% en 2007, - 0,93% en 2008 et 9,32% en 2009. Ce taux montre la non maîtrise des dépenses de

fonctionnement par les autorités communales et pose ainsi la problématique de l'autofinancement de la Commune qui se caractérise par la régression d'année en année du taux d'épargne brute annuel.

Tableau V: Comparaison des prévisions aux réalisations des recettes budgétaires de la Commune de Natitingou de 2003 à 2010

a) Section de fonctionnement

Années	Produits des services du domaine et ventes diverses			Impôts et taxes			Dotations, subventions et participations								
	Prévisions	Réalisations	%	Prévisions	Réalisation	%	Etat			Autres organismes			Autres produits		
							Prévision	Réalisation	%	Prévision	Réalisation	%	Prévision	Réalisati on	%
2003	37 900 000	20 769 450	55%	120 396 000	72 388 394	60%	1 863 624	7 542 375	405%	1 000 000	1 000 000	100%	11 800 000	3 292 010	28%
2004	43 758 000	29 362 398	67%	115 000 000	81 750 011	71%	23 242 000	31 384 872	135%	-	-	-	9 520 000	9 639 600	101%
2005	110 430 000	32 468 254	29%	107 432 000	80 742 471	75%	23 242 000	16 810 550	72%	12 597 120	12 141 120	96%	5 120 000	46 364	0,90%
2006	78 320 000	25 733 969	33%	155 320 000	124 456 286	80%	23 242 000	17 500 461	75%	8 638 080	1 030 240	12%	2 372 084	4 341 026	183%
2007	78 320 000	22 696 900	29%	155 320 000	138 681 973	89%	23 242 000	28 546 878	123%	8 638 080	-	-	2 372 084	4 479 520	189%
2008	81 470 000	27 763 675	34%	173 067 066	110 411 747	64%	45 182 878	33 120 038	73%	18 238 080	-	-	3 677 976	6 328 575	172%
2009	98 842 581	42 930 790	43%	201 856 770	135 946 870	67%	36 687 268	20 893 898	57%	30 594 419	15 272 757	50%	12 739 462	4 828 429	38%
2010	139 142 000	31 407 084	23%	209 094 000	77 231 707	37%	45 147 000	59 197 577	131%	25 571 662	23 500 226	92%	23 680 338	2 012 280	8%

Années	Produits des services du domaine et ventes diverses			Impôts et taxes			Dotations, subventions et participations								
	Prévisions	Réalizations	%	Prévisions	Réalisation	%	Etat			Autres organismes			Autres produits		
							Prévision	Réalisation	%	Prévision	Réalisation	%	Prévision	Réalisati on	%
Total	668 182 581	233 132 520	35%	1 237 48 5 836	821 609 459	66%	221 848 770	214 996 649	97%	105 277 441	52 944 343	50%	71 281 944	34 967 804	49%

Source : notre réalisation à partir de l'exploitation des comptes administratifs

b°) Section d'investissement

ANNEES	NATURE DES RECETTES					
	RECETTES PROPRES			SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT		
	PREVISIONS	REALISATIONS	%	PREVISIONS	REALISATION	%
2003	52 000 000	22 750 968	43,75%	-	-	-
2004	60 000 000	25 183 171	41,97%	-	-	-
2005	61 000 000	2 062 800	3,38%	47 000 000	20 921 555	45%
2006	70 000 000	0	0%	45 834 155	62 700 020	137%
2007	70 559 176	0	0%	45 834 155	0	0%
2008	85 199 582	0	0%	263 063 120	200 467 531	76%
2009	211 224 692	0	0%	251 655 189	194 399 297	77%
2010	102 830 000	0	0%	396 662 642	122 790 787	31%
Total	712 813 450	49 996 939	7%	1 050 049 261	601 279 190	57%

Source : Notre réalisation

Le tableau ci-dessus nous montre les constats ci-après :

Section de fonctionnement

Les principales recettes budgétaires sont les produits des services du domaine et ventes diverses, les impôts et taxes, les dotations, subventions et participations de l'Etat, les contributions des autres organismes et enfin les autres produits.

Au regard des ratios issus des réalisations de ces principales recettes, nous pouvons dire que :

- Entre 2003 et 2004, les produits des services du domaine et ventes diverses ont connu un début d'accroissement (environ 55% en 2003 et 67% en 2004) avant de chuter en 2005 (29% environ). Ainsi à partir de 2006, les produits des services du domaine et ventes diverses ont évolué en dents de scie sans jamais atteindre 50% sur la période considérée (respectivement 33% en 2006, 29% en 2007 ; 34% en 2008 ; 43% en 2009 et 23% en 2010).

Le rapport des réalisations totales sur les prévisions totales de 2003 à 2010 donne un ratio de 35% environ. Cet indicateur ainsi que les indicateurs successifs annuels montrent la faible mobilisation de ce type de recettes et par conséquent, la faible prestation des services communaux en matière de mobilisation des recettes locales voire la surestimation des recettes ; toute chose qui montre le non respect du principe de réalisme dans l'évaluation des recettes budgétaires.

- De 2003 à 2007, les impôts et taxes ont connu une évolution exponentielle (respectivement environ 60% en 2003, 71% en 2004 ; 75% en 2005 ; 80% en 2006 et 89% en 2007) ; ce qui montre la « part déterminante » des recettes fiscales et la capacité de mobilisation de ces recettes par les services des impôts et par ricochet, la bonne collaboration qui a existé

entre ces services des impôts et la Mairie de Natitingou sur la période considérée.

Mais de 2008 à 2010, cet indicateur de mobilisation des recettes fiscales va chuter et évoluer en dents de scie (respectivement 64% en 2008 ; 67% en 2009 et 37% en 2010) ; ce qui nous montre que les recettes fiscales tout comme les recettes issues des produits des services du domaine et ventes diverses restent instables et dont la réalisation dépend de la bonne prestation des services des impôts.

Le rapport des réalisations totales sur les prévisions totales donne un ratio moyen d'environ 66% ; ce qui est considérable parce que ce ratio est supérieur à 50% et montre les efforts des autorités à divers niveaux à mobiliser les recettes fiscales.

Entre 2003 et 2010, les contributions financières de l'Etat pour le fonctionnement de la commune de Natitingou sont considérables même si la commune en voulait davantage et par rapport aux prévisions de la commune, les pourcentages se présentent respectivement environ 405% en 2003 ; 135% en 2004 ; 72% en 2005 ; 75% en 2006 ; 123% en 2007 ; 73% en 2008 ; 57% en 2009 et 131% en 2010.

Comme nous pouvons le constater, les contributions financières annuelles de l'Etat au fonctionnement de la commune de Natitingou sont supérieures à 50%. Il faut souligner que la commune bénéficie du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) depuis 2008.

Quant aux recettes issues des autres produits et des participations directes des autres organismes au fonctionnement de la commune de Natitingou, elles ne sont pas négligeables mais elles sont très variables en raison de leur provenance.

En somme, les principales recettes budgétaires de la section de fonctionnement de la commune de Natitingou sont aléatoires ; ce qui témoigne de la faible utilisation du potentiel fiscal et de facto, la faible capacité de l'autofinancement.

Section d'investissement

Nous pouvons faire les constats ci-après :

- Les réalisations des recettes propres de la commune par rapport aux prévisions ont évolué de façon dégressive de 2003 à 2005 (respectivement environ 44% en 2003 ; 42% en 2004 et 3% en 2005). Mais à partir de 2006, la colonne des réalisations est restée vierge ; toute chose qui montre que la commune a consacré toutes ses recettes propres en fonctionnement au détriment des investissements.
- Nous pouvons donc dire que la commune de Natitingou n'est pas en mesure d'autofinancer son investissement malgré sa relative capacité d'autofinancement. Ceci témoigne de l'absence d'une politique d'autofinancement de la part des autorités communales.
- Les subventions d'investissement ont démarré en 2005 avec les réalisations avoisinant 45% en 2005 par rapport aux prévisions ; 137% en 2006 ; 0% en 2007 ; 76% en 2008 ; 77% en 2009 et 31% en 2010.

Ce constat montre la part considérable des recettes externes dont bénéficie la commune de Natitingou pour son investissement et par voie de conséquence, sa dépendance de l'extérieur.

D'où la commune de Natitingou doit adopter une politique d'autofinancement afin de réduire sa dépendance vis-à-vis de l'extérieur.

B- Inventaire des forces et faiblesses

Nous allons inventorier d'une part les atouts et les problèmes et poser d'autre part les problématiques possibles, issues du regroupement des différents problèmes identifiés.

1- Inventaire des atouts et des problèmes

a- Les atouts

Nous pouvons citer :

- les interventions des partenaires techniques et financiers ainsi que celle de l'Etat béninois ;
- le paiement régulier des salaires et autres avantages des agents communaux ;
- le paiement régulier des indemnités et autres avantages des agents communaux ;
- l'existence des manuels de procédures internes ;
- l'élaboration du Plan de Développement Communal, deuxième génération ;
- la prise d'un arrêté communal pour la mise en œuvre du recouvrement de la Taxe de Développement Local (TDL) ;
- l'existence d'un manuel de procédures de recouvrement des recettes non fiscales ;
- l'existence du Registre Foncier Urbain (RFU) simplifié ;
- la formation et le reclassement des agents communaux ;
- un début de scannage des archives de la Mairie ;
- l'existence d'un organigramme comportant des services techniques de la Mairie ;
- le contrôle régulier de présence au poste des chefs de services par le Maire ;
- l'existence d'une régie de recettes et d'un régisseur de recettes ; et
- l'existence d'un plan de gestion des ordures ménagères.

b- Les problèmes

Ils ont pour nom :

- ✚ la faiblesse des recettes fiscales et non fiscales qui s'explique par :

- l'absence du plan de trésorerie ;
- l'inexistence du protocole d'accord d'objectif entre la Mairie et les services des impôts ;
- l'inaccessibilité des informations fiscales auprès des redevables ;
- l'inexistence d'une politique de mobilisation des recettes locales ;
- la non actualisation des informations fiscales ;
- le manque de sensibilisation autour des objectifs stratégiques de mobilisation des recettes locales auprès des gros contribuables ;
- l'insuffisance des moyens de toute nature pour le bon fonctionnement des services de la Mairie ;
- la non mise en œuvre des procédures de recouvrements forcés dans la commune ;
- la non prise en compte des agents d'exécution des services des impôts chargés des recouvrements dans la répartition des indemnités liées à la gestion du Registre Foncier Urbain simplifié ;
- l'inexistence de clôture des trois cimetières de la commune ;
- le non recouvrement des anciennes créances sur la vente des parcelles des lotissements de Ourbouga et de Yimporima (près de 30 000 000 F CFA) ;
- l'inachèvement des nouveaux lotissements de Perma et de Tigninti pour l'élargissement du potentiel fiscal (matière imposable) ;
- la vente parallèle des certificats de possession d'Etat par les chefs de village et de quartier de ville ainsi que les frais de signature des conventions de vente des parcelles par les chefs d'arrondissement provoquant ainsi une évasion fiscale (cf. la note explicative du Maire accompagnant du compte administratif gestion 2010) ;
- la contre performance des services des impôts ;
 - ✚ insuffisance de la politique budgétaire ;
 - ✚ faiblesse de rationalisation des dépenses de fonctionnement ;
 - ✚ les grèves perlées des agents communaux ;

- ✚ l'inexistence d'un plan de recrutement du personnel communal ;
- ✚ l'inexistence d'un système d'évaluation du personnel communal avant le reclassement ;
- ✚ l'inexistence de décharge finale des ordures ménagères ainsi que la capacité des ONG à s'occuper de la gestion desdites ordures ;
- ✚ la non sédentarisation des cadres ;

2- Les problématiques possibles

TABLEAU VI : DETERMINATION DES PROBLEMATIQUES POSSIBLES

N°	Centre d'intérêts	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Problématiques
1	Renforcement de la capacité d'autofinancement de la commune de Natitingou	<ul style="list-style-type: none"> - Faiblesse des recettes fiscales et non fiscales ; - insuffisance de la politique budgétaire ; - Faiblesse de rationalisation des dépenses locales de fonctionnement 	Insuffisance de la capacité d'autofinancement de la Commune de Natitingou	Problématique de l'autofinancement de la Commune de Natitingou
2	Gestion rationnelle des ressources humaines de la Mairie de Natitingou	<ul style="list-style-type: none"> - gestion non prévisionnelle des ressources humaines ; - non sédentarisation des cadres - les grèves perlées des agents communaux ; - l'inexistence d'un plan de recrutement du personnel communal ; - l'inexistence d'un système d'évaluation du personnel communal avant le reclassement ; 	Gestion non optimale des ressources humaines de la Mairie de Natitingou.	Problématique de la gestion rationnelle des ressources humaines de la Mairie de Natitingou.

Source : Par nous-mêmes à travers les observations du stage.

PARAGRAPHE 2 : CIBLAGE, SPECIFICATION ET VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE.

Il va du ciblage de la problématique aux étapes de recherche.

1- CIBLAGE ET SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE

A- Choix de la problématique

La résolution des problèmes spécifiques regroupés en problématiques dans notre état des lieux de base permettra d'améliorer à coup sûr les performances de la Mairie de Natitingou. Toutefois, les problèmes relatifs au renforcement de la capacité d'autofinancement de la Commune nous paraissent plus importants au regard de nos aptitudes et des problèmes quotidiens auxquels sont confrontées les populations de la Commune de Natitingou pour ce qui concerne l'ouverture des voies dans les quartiers de ville nouvellement lotis ainsi que l'entretien des ouvrages existants et la gestion des ordures ménagères. Nous nous proposons donc de réfléchir sur les facteurs expliquant la faiblesse de la capacité d'autofinancement de la commune de Natitingou, afin d'identifier les mesures pouvant y remédier.

De cette problématique ainsi identifiée découle un problème général formulé comme suit : insuffisance de la capacité d'autofinancement de la commune de Natitingou. Ce problème général est décliné en trois problèmes spécifiques qui sont :

- faiblesse des recettes fiscales et non fiscales ;
- insuffisance de la politique budgétaire ;
- faiblesse de rationalisation des dépenses locales de fonctionnement.

Le choix de ces différents problèmes nous amène à formuler notre thème de la façon suivante : « contribution au renforcement de la capacité d'autofinancement de la Commune de Natitingou »

B- Spécification de la Problématique

Partant du postulat qu' « on est mieux servi que par soi-même », la problématique du développement local nous interpelle à plus d'un titre sur les sources de financement des projets socio-communautaires et la garantie durable de ces sources de financement.

En effet, après huit ans de la mise en œuvre effective de la décentralisation au Bénin, il n'est nullement arbitraire d'affirmer que nombre de communes seraient fusionnées à d'autres si les lois sur la décentralisation devraient être appliquées dans toute leur rigueur en raison de la faiblesse des recettes propres des communes béninoises face aux dépenses incompressibles de leur fonctionnement, sans occulter les défis de développement local.

L'autofinancement des communes demeure donc le mode de financement le plus sûr car dénué de toutes contraintes bancaires voire d'inflexibilité des partenaires au développement et de l'Etat. Malheureusement, le problème de l'insuffisance de la capacité d'autofinancement des communes en général et celle de Natitingou en particulier se pose avec acuité. La recherche de solutions aux problèmes spécifiques précédemment identifiés pourrait permettre aux autorités communales de Natitingou de renforcer la capacité d'autofinancement de la commune et d'amorcer le développement local durable.

II- DETERMINATION DE LA VISION GLOBALE DE RESOLUTION

A- Vision globale

Après le choix et la spécification de la problématique, nous entamons la vision globale pouvant permettre l'analyse et la résolution des problèmes spécifiques découlant du problème général qu'est l'insuffisance de la capacité d'autofinancement de la Commune de Natitingou.

Le problème spécifique n°1 est relatif à la faiblesse des recettes fiscales et non fiscales. Les recettes budgétaires de la Commune de Natitingou comprennent les recettes fiscales et non fiscales, les transferts de l'Etat et les aides financières des partenaires techniques et financiers.

Les ressources de la fiscalité directe ainsi que les produits des services du domaine et des ventes diverses qui sont des ressources propres de la commune, constituent la majeure partie des recettes budgétaires découlant de l'autonomie financière que la loi confère aux communes béninoises dont celle de Natitingou.

Du fait que la loi portant régime financier des communes en République du Bénin ainsi que d'autres dispositions légales et réglementaires sur la décentralisation ont établi certaines dépenses comme obligatoires et du caractère aléatoire des recettes locales tant en fonctionnement qu'en investissement, une faiblesse des recettes fiscales et non fiscales ne peut entraîner que l'insuffisance de la capacité d'autofinancement de la commune.

La résolution de ce problème se fera par la recherche des voies et moyens pour l'amélioration des recettes propres de la Commune de Natitingou.

Pour ce qui est du problème spécifique n°2 relatif à l'absence d'une politique d'autofinancement, l'insuffisance des transferts des ressources financières de l'Etat et des aides financières des partenaires au développement peut amener les autorités locales à opter l'autofinancement comme un mode efficace de financement des investissements. La résolution de ce problème fera référence à une approche théorique basée sur les mécanismes de réalisation d'un équilibre financier et l'affectation de l'excédent des recettes de fonctionnement aux investissements.

Le problème spécifique n°3 concerne la faiblesse de rationalisation des dépenses de fonctionnement. La mise en œuvre effective des nouvelles méthodes

d'évaluation des dépenses pourrait permettre de rentabiliser les ressources rares de la commune de Natitingou. La résolution du problème spécifique N°3 se fera à travers une approche conduisant à la rationalisation des choix budgétaires.

B- Etapes de la recherche

La résolution de la problématique va suivre le cheminement ci-après :

- définition des objectifs de la recherche ;
- identification des causes supposées être à la base des problèmes spécifiques et formulation des hypothèses de travail ;
- revue documentaire ;
- exposé de la méthodologie de travail ;
- analyse des données et établissement du diagnostic ;
- proposition des approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre.

SECTION 2 : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE

Nous parlerons des objectifs, des hypothèses et déterminerons la méthodologie à adopter.

PARAGRAPHE 1 : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE

Il prend en compte les objectifs et les hypothèses

I- OBJECTIFS DE L'ETUDE

A- Objectif général

L'objectif général que nous poursuivons par la réalisation de notre étude est d'identifier les facteurs expliquant la faiblesse de la capacité d'autofinancement de la Commune de Natitingou et les mesures pouvant y remédier.

B- Objectifs spécifiques

Ils sont fonction des problèmes spécifiques identifiés et permettront :

- 1- d'analyser les déterminants de la faiblesse des recettes fiscales et non fiscales ;

- 2- de suggérer aux autorités communales une politique d'autofinancement comme source de financement des investissements communaux ;
- 3- de proposer de nouvelles méthodes d'évaluation des dépenses locales de fonctionnement.

II- HYPOTHESES ET TABLEAU DE BORD DE L'ETUDE.

A- Hypothèses

Trois problèmes spécifiques sont retenus

1- Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°1

La cause que nous supposons être à l'origine du problème de la faiblesse des recettes fiscales et non fiscales de la commune de Natitingou est celle de l'incivisme fiscal.

Il paraît inconcevable que Natitingou, chef-lieu du département de l'Atacora regorgeant des sites touristiques et disposant d'un marché central qui s'anime tous les quatre jours et des marchés d'arrondissement où les échanges commerciaux sont d'une importance considérable avec les pays de l'hinterland ainsi que d'autres atouts économiques, se trouve confrontée aux difficultés d'autofinancement.

Nous nous interrogeons de savoir si l'incivisme fiscal et la sous exploitation du potentiel socio-économique de la commune de Natitingou ne sont pas à la base de cette situation. Ce qui nous amène à formuler notre hypothèse de la façon suivante : l'incivisme fiscal et la faible exploitation du potentiel de la Commune en matière de recettes sont à la base de la faiblesse des recettes fiscales et non fiscales (hypothèse spécifique n°1).

2- Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°2

La cause supposée être à la base de l'absence d'une politique d'autofinancement est la non affectation de l'excédent des recettes de fonctionnement sur les dépenses de fonctionnement aux investissements. L'autonomie financière conférée à la Commune à travers l'élaboration et l'exécution du budget

communal par le Maire et son vote par le conseil communal ou municipal semble être encadrée théoriquement en raison de ce que la loi n°98-007 du 15 Janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin en son article 37 offre la possibilité au Maire et au conseil communal ou municipal de procéder aux virements de crédits au niveau de la section de fonctionnement.

Or l'on sait que l'épargne brute qui correspond à la capacité d'autofinancement est la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement. Cette épargne brute qui est, dans le cas d'espèce, l'excédent de fonctionnement de l'exercice précédent est utilisé comme recette de fonctionnement de la gestion (exercice) suivante. En outre, la loi autorise, sans précision de pourcentage, les prélèvements sur les recettes de fonctionnement pour la section d'investissement et fait l'obligation à la commune de prévoir les crédits nécessaires pour les investissements.

C'est pourquoi nous supposons que l'état actuel des choses ne met pas en conditions les communes dont le fonctionnement est parfois déficitaire sur les rails d'une politique d'autofinancement qui, au demeurant, relève de la volonté politique et de la clairvoyance des autorités communales.

Notre hypothèse est alors libellée comme suit : la non utilisation de l'excédent de fonctionnement pour les investissements explique l'absence d'une politique d'autofinancement (hypothèse spécifique n°2).

3- Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°3

Concernant le problème spécifique n°3 relatif à l'absence de rationalisation des dépenses locales, nous retenons comme cause possible, la non utilisation des nouvelles méthodes d'évaluation des dépenses locales.

La rationalisation des choix budgétaires nous paraît importante.

Notre hypothèse est alors formulée comme suit : la non utilisation des nouvelles méthodes d'évaluation des dépenses locales par la commune de Natitingou témoigne de la faiblesse de rationalisation des dépenses de fonctionnement.

Les causes et hypothèses spécifiques étant les manifestations de la cause et de l'hypothèse générales, nous n'avons pas trouvé une cause générale qui résume toutes les causes spécifiques identifiées.

Il nous est donc impossible de formuler une cause générale et par ricochet, une hypothèse générale.

B- Tableau de bord de l'étude.

Il fait le point des problèmes aux différents niveaux (généraux et spécifiques), des objectifs ainsi que des causes supposées et des hypothèses.

Tableau VII : Tableau de bord de l'étude sur la contribution au renforcement de la capacité d'autofinancement de la Commune de Natitingou

Niveau d'analyse		Problématique	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
Niveau général		<u>Problème général :</u> Insuffisance de la capacité d'autofinancement de la commune de Natitingou.	<u>Objectif général :</u> Identifier les facteurs expliquant la faiblesse de la capacité d'autofinancement de la commune de Natitingou et les mesures pouvant y remédier.	-	-
N I V E A U X S P E C I F I Q U E S	1	<u>Problème spécifique n°1 :</u> Faiblesse des recettes fiscales et non fiscales	<u>Objectif spécifique n°1 :</u> Analyser les déterminants de la faiblesse des recettes fiscales et non fiscales.	<u>Cause supposée :</u> L'incivisme fiscal	<u>Hypothèse n°1 :</u> L'incivisme fiscal est à la base de la faiblesse des recettes fiscales et non fiscales.
	2	<u>Problème spécifique n°2 :</u> Insuffisance de la politique budgétaire de la commune.	<u>Problème spécifique n°2 :</u> Suggérer aux autorités communales, une politique budgétaire comme source de financement des investissements communaux.	<u>Cause supposée</u> La non utilisation de l'excédent de fonctionnement pour les investissements.	<u>Hypothèse n°2 :</u> La non utilisation de l'excédent de fonctionnement pour les investissements explique l'insuffisance de la politique budgétaire de la commune.
	3	<u>Problème spécifique n°3 :</u> Faiblesse de rationalisation des dépenses locales de fonctionnement.	<u>Problème spécifique n°3 :</u> Proposer de nouvelles méthodes d'évaluation des dépenses locales de fonctionnement.	<u>Cause supposée</u> La non utilisation des nouvelles méthodes d'évaluation des dépenses locales de fonctionnement.	<u>Hypothèse n°3 :</u> La non utilisation des nouvelles méthodes d'évaluation des dépenses justifie la faiblesse de rationalisation des dépenses locales de fonctionnement.

Source : Notre conception sur la base des résultats de l'état des lieux

Tableau VIII: indicateurs de performance liée à l'exécution des principales dépenses de fonctionnement de la commune de Natitingou.

N° de comptes	Nomenclature	Années											
		2005		2006		2007		2008		2009		2010	
		Dépenses	%	Dépenses	%	Dépenses	%	Dépenses	%	Dépenses	%	Dépenses	%
60	Achats et variations de stocks	15 363 271	11%	25 013 483	15%	22 041 804	15%	17 594 388	10%	30 140 760	15%	31 215 195	14%
61	Transports	0	0%	15 000	1%	15 000	0%	18 000	0%	15 000	0%	15 000	0%
62	Services extérieurs A	17 625 512	12%	20 404 307	12%	19 533 072	13%	38 689 234	22%	31 392 463	16%	31 678 395	14%
63	Services extérieurs B	6 354 000	5%	6 228 000	4%	6 878 200	5%	10 541 250	6%	9 191 567	5%	21 310 164	9%
65	Autres charges	56 633 367	40%	57 019 766	35%	52 361 866	35%	59 844 103	33%	72 322 659	36%	78 035 742	34%
66	Charges du personnel	45 042 041	32%	54 639 377	33%	47 464 979	32%	52 591 121	29%	56 316 274	28%	66 973 784	29%
Total		141 018 191	100%	163 319 933	100%	148 294 921	100%	179 278 096	100%	199 378 723	100%	229 228 280	100%

Source : Notre conception sur la base des résultats de l'état des lieux

Le tableau ci-dessus nous montre le poids de chaque catégorie de dépenses de fonctionnement par rapport aux dépenses totales de fonctionnement.

Les ratios ainsi identifiés vont nous permettre de savoir le souci des autorités communales à rationaliser les dépenses de fonctionnement à l'effet d'autofinancer les investissements. Mais en raison de l'actuelle nomenclature des communes adoptée depuis 2005 et qui est différente de celle utilisée jusqu'en 2004, nous sommes obligé de prendre seulement en compte des comptes administratifs de 2005 à 2010 afin d'éviter les erreurs de rapprochement.

Au regard donc des indicateurs du tableau VIII, nous pouvons constater que les dépenses de fonctionnement de la commune de Natitingou varient d'année en année, tantôt de façon croissante, tantôt de manière décroissante et que les dépenses des comptes 65 et 66 relatives entre autres respectivement aux indemnités et avantages des élus locaux et aux salaires et traitements du personnel communal font à elles seules plus de 60% des dépenses totales de fonctionnement.

Ce constat montre la portion congrue que les aspects sociaux occupent dans la répartition des recettes de fonctionnement de la Commune et par conséquent, l'importance des dépenses globales de fonctionnement alors que dans le même temps, la commune doit faire face aux dépenses d'investissement. C'est pourquoi, il est important que la commune de Natitingou fasse un grand effort pour rationaliser ses dépenses de fonctionnement en vue d'un autofinancement de ses investissements pour la promotion de l'économie locale et par conséquent du développement local.

PARAGRAPHE 2 : APPROCHES METHODOLOGIQUES

Nous aborderons ici la revue de littérature ainsi que la méthodologie adoptée.

I- REVUE DE LITTERATURE

A- Points de vue antérieurs sur le problème général

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

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

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

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

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

B-Points de vue antérieurs sur les problèmes spécifiques

En ce qui concerne la faiblesse des recettes budgétaires, le Rapport d'évaluation de la République du Bénin par le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (**Chapitre 4, point 443, P175, janvier 2008**) indique que la capacité des autorités locales de gérer (le cas échéant) les ressources fiscales, de planifier et mettre en œuvre les politiques économiques reste relativement limitée.

Dans le même contexte, **le Rapport National sur le Développement Humain au Bénin, édition 2007/2008, P.120** montre qu'en 2006, l'indice de pauvreté monétaire au niveau de la commune de Natitingou était de 23,2% avec une incidence de pauvreté de 35,8% contre un seuil de pauvreté monétaire de 31% et une incidence de pauvreté de 37,4% sur le plan national. Selon le classement dudit Rapport, la commune ne se retrouve ni parmi les communes dont plus de la moitié de la population vit en dessous du seuil de pauvreté monétaire ni parmi celles dont plus de la moitié de la population vit au dessus du seuil de pauvreté monétaire. Nous constatons donc que la Commune de Natitingou n'est ni pauvre ni riche. Cette situation hybride témoigne de la faiblesse des recettes budgétaires.

Toujours dans le même ordre d'idées, **le Rapport général de l'Association Nationale des Communes du Bénin sur l'auto-évaluation de la gouvernance locale au Bénin (décembre 2007)** révèle la faible capacité de mobilisation des ressources locales des communes sur le plan national et les causes se trouvant à la base sont la faible capacité monétaire des populations, l'insuffisance des infrastructures marchandes, l'incivisme fiscal, le manque de sensibilisation des populations, l'insuffisance des moyens de recouvrement ainsi que le manque de motivation des agents collecteurs et la faible valorisation des potentialités de la Commune.

Pour Cheikhou DIOP, abordant la même préoccupation et évoquant les obstacles de la mise en place d'une véritable décentralisation fiscale dans la revue « **Décentralisation en Afrique** », arrive à la conclusion que « dans la plupart des pays, du moins dans les pays francophones d'Afrique, la chaîne fiscale reste encore l'affaire des services déconcentrés et centraux de l'Etat. De ce point de vue, les collectivités locales sont des acteurs passifs des différentes étapes allant des travaux d'assiette au recouvrement en passant par l'émission des rôles. Or, l'on sait que les services fiscaux de l'Etat sont surtout mobilisés pour faire rentrer les impôts d'Etat. Par ailleurs, les systèmes d'information à mettre en place pour collecter les impôts locaux sont complexes à concevoir et à maintenir. Enfin dans les pays francophones d'Afrique, l'application du principe de l'unicité de caisse pousse l'Etat à maîtriser de bout en bout l'information et l'instrumentation sur la fiscalité. Les collectivités locales n'ont que très rarement les outils et l'expertise nécessaires en en cette matière »

Toujours sur la même question, DIOP estime que l'Etat ne peut décentraliser des ressources financières qu'il n'a pas. La crise financière aiguë que connaissent les Etats les met en effet dans la quasi-impossibilité de transférer aux collectivités locales des ressources financières qu'ils ont eux-mêmes bien du mal à réunir du fait du niveau général de pauvreté des populations. Il n'a pas manqué d'évoquer la faiblesse de la base fiscale qui fait que le poids de la fiscalité est partagé par un nombre relativement restreint de contribuables qui eux, se considèrent comme surimposés : 10% des contribuables sont à l'origine de 80% des recettes fiscale. Ceci n'est pas en faveur d'une extension du civisme fiscal, alors que ces pays sont encore largement sous-fiscalisés.

En outre, l'insuffisance de la politique budgétaire limite la commune dans la mise en œuvre des actions publiques d'investissement et de création d'emplois. La plupart des collectivités locales béninoises n'affectent pas l'épargne (excédent des recettes de fonctionnement sur les dépenses de fonctionnement) à

la section d'investissement. Ceci montre l'absence d'une politique des collectivités locales à autofinancer leurs investissements. Or c'est l'investissement qui crée les richesses et l'emploi.

Selon le théorème du Chancelier allemand Helmut SCHMIDT : « les profits d'aujourd'hui font les investissements de demain et les emplois d'après demain ». Cela veut dire que les collectivités locales en général et celle de Natitingou singulièrement doivent adopter une politique salariale rigoureuse pour pouvoir dégager une bonne capacité d'autofinancement.

Enfin, la faiblesse de rationalisation des dépenses locales notamment les dépenses de fonctionnement témoigne de la méthode classique des prévisions budgétaires qui consiste à reconduire chaque année les prévisions précédentes.

Les accords avec les partenaires de Breton Woods mis en œuvre par la plupart des Etats africains se fixent comme objectifs de rationaliser la gestion des finances publiques. L'une des actions prioritaires conduites dans ce cadre est un meilleur contrôle des recettes et de la dépense publique grâce à la mise en place au niveau central des investissements publics et des opérations financières de l'Etat. Cet objectif est transposable au niveau des collectivités locales car les besoins de celles-ci augmentent alors que les ressources sont limitées.

Les besoins des collectivités locales augmentent alors que les ressources sont limitées. Il faut donc rentabiliser ces ressources rares en les affectant aux dépenses les plus utiles. Cette nécessité oblige les organismes publics en général et les collectivités locales en particulier à passer de la notion de budget-moyen à la notion de budget-programme. Le budget-programme est la traduction d'une méthode nouvelle : la rationalisation des choix budgétaires ou planning programming budgeting system (PPBS).

Cette méthode d'évaluation budgétaire initiée en 1961 par l'armée américaine (Ministère de la Défense des Etats-Unis) a été expérimentée en France dès 1965 mais y a été effective en 1985. Elle a été introduite au Bénin en 2001.

Cette méthode consiste à remettre en cause toutes les dotations budgétaires de l'année précédente c'est-à-dire la mise à plat et réaffecter de manière concurrentielle. Aucun article budgétaire ne doit être automatiquement inclus au budget et chaque poste doit être reconsidéré chaque année à la lumière de sa priorité relative et comparé aux autres postes.

Dans ce cas, on commence par préciser d'abord les objectifs à atteindre ensuite on définit les moyens pour les atteindre et on sélectionne les plus rentables parmi les plus efficaces, enfin on confronte les moyens et objectifs et on met au point un programme qu'on évalue. Dans ce système, la pratique de reconduction des services votés est interdite. Il faut nécessairement des analyses sur chaque poste budgétaire : une analyse coût-avantage et une analyse coût-efficacité.

L'analyse coût-avantage consiste à comparer les flux des avantages sociaux procurés par des services et des biens fournis par le programme considéré et les flux des coûts sociaux résultant des ressources utilisées pour la création et l'exploitation du programme.

L'analyse coût-efficacité s'applique dans l'hypothèse où les programmes différents recherchent un objectif unique. Il s'agit, dans ce cas, de choisir le programme d'obtenir le plus de degré de réalisation des objectifs pour le moindre coût.

II- CHOIX DE LA METHODOLOGIE

A- Dimension théorique

L'approche théorique nous amène à déterminer les causes réelles qui se trouvent à la base des problèmes identifiés.

Parmi les outils d'analyse des données que sont :les théories et modèles, les repères et normes, les seuils de décision, nous avons choisi les seuils de décision pour l'analyse des données recueillies par le biais de guides pour la réalisation d'entretiens avec des personnes ressources.

B- Dimension empirique

La recherche empirique est celle qui part de l'observation de la réalité et de l'étude des cas particuliers pour aboutir à des généralisations. Elle indique alors une démarche méthodologique qui regroupe l'identification de la population mère, la nature de l'enquête, l'échantillonnage ainsi que le centre d'intérêt des entrevues et les techniques et outils d'analyse.

L'enquête réalisée dans le cadre de cette étude a pour objectif de collecter les données pouvant permettre de confirmer ou d'infirmer les hypothèses de départ. Le centre d'intérêt de cette enquête tourne autour des problèmes spécifiques identifiés à savoir :

- Faiblesse des recettes budgétaires de la commune de Natitingou;
- Insuffisance de la politique budgétaire de la Commune de Natitingou ;
- faiblesse de rationalisation des dépenses locales de fonctionnement de la commune de Natitingou.

Pour cette raison, nous avons choisi de faire une enquête interne à l'aide d'un guide d'entretien à l'endroit du chef de Service des Affaires Financières et du Chef de Service des Affaires Economiques et Marchandes de la Mairie de Natitingou ainsi que leurs divisions en charge de la comptabilité et de mobilisation des recettes budgétaires puis une enquête externe à la Recette Perception de Natitingou et à la Direction Départementale des Impôts de l'Atacora et de la Donga.

CHAPITRE PREMIER : COLLECTE ET ANALYSE DES DONNEES

Nous allons présenter dans le présent chapitre l'analyse des données recueillies ainsi que la méthode suivie pour la collecte sans occulter les difficultés rencontrées.

SECTION 1 : COLLECTE ET PRESENTATION DES DONNEES

Il sera abordé dans cette section la description de la méthode de la collecte des données et la restitution de celles-ci.

PARAGRAPHE 1 : DEROULEMENT DE L'ENQUETE.

Dans le cadre de nos recherches, nous avons opté pour un choix raisonné des personnes à enquêter. Ce choix se justifie par le fait que notre sujet de recherche est spécifiquement relatif à la Commune de Natitingou et aborde une question pour laquelle, seules les personnes réellement impliquées peuvent mieux nous renseigner. Ces personnes ressources sont réparties au sein des services de la Mairie et dans les deux services déconcentrés que sont la Recette-Perception de la Commune de Natitingou et la Direction Départementale des Impôts de l'Atacora et de la Donga, sans oublier les conseillers communaux.

On peut considérer comme population mère de notre étude, l'ensemble des conseillers communaux, des agents de la Mairie, des agents de la DDI de l'Atacora et de la Donga et des agents de la Recette-Perception de la Commune de Natitingou. Cet ensemble donne un total de 81 personnes soit 19 conseillers communaux, 53 agents de la Mairie et 9 agents de la DDI et de la Recette Perception.

Pour rappel, la Mairie de Natitingou comporte huit services et dix-sept divisions. Ajoutés aux deux services déconcentrés cités ci-dessus, nous comptons alors dix services dans le cadre de nos recherches, or tous les services de la Mairie ne constituent pas des services ressources dans le cadre de nos recherches. Le choix raisonné des personnes à enquêter nous a donc amené à identifier trente

personnes ressources que nous avons interrogées, soit un taux de couverture de 37%, ce qui dépasse largement le taux minimum requis qui est de 10%.

Le graphique suivant présente quelques détails sur notre population mère

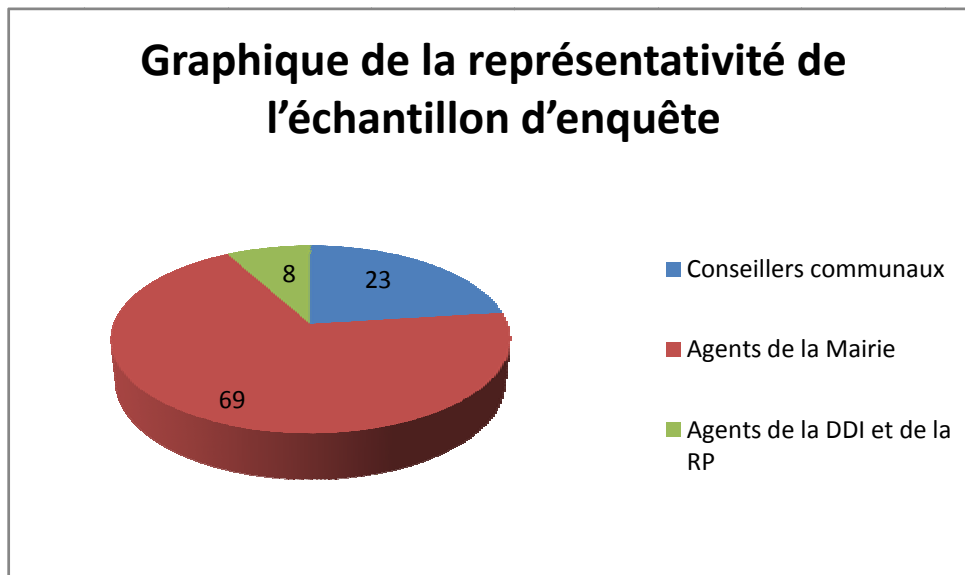


Figure 2: Présentation de l'échantillon d'enquête

I- PREPARATION DE LA COLLECTE DES DONNEES

A- Préparation de la collecte interne

Elle a consisté à élaborer un guide d'entretien à l'endroit du Chef de Service des Affaires Financières et du Chef de Service des Affaires Economiques et Marchandes ainsi que leurs collaborateurs immédiats de la Mairie de Natitingou.

Ce guide prend en compte les questions relatives à :

- la faiblesse des recettes fiscales et non fiscales de la commune de Natitingou ;
- l'insuffisance de la politique budgétaire de la Commune de Natitingou ;
- la faiblesse de la rationalisation des dépenses de fonctionnement de la commune.

B- Préparation de la collecte externe

A ce niveau, nous avons élaboré deux guides d'entretien d'une part, à l'endroit du Receveur-Percepteur, comptable de la commune, d'autre part, à l'endroit de la Direction Départementale des Impôts de l'Atacora et de la Donga. Le guide adressé au Receveur-Percepteur prend en compte les problèmes de la faiblesse des recettes budgétaires de la Commune de Natitingou, de l'insuffisance de la politique budgétaire de la commune et de la faiblesse de la rationalisation des dépenses locales de fonctionnement.

Le guide adressé à la Direction Départementale des Impôts de l'Atacora et de la Donga est relatif à la faiblesse des recettes fiscales de la commune de Natitingou.

Ces trois guides d'entretien ainsi élaborés se trouvent en annexe du présent mémoire.

II- REALISATION DES ENTRETIENS

A- Réalisation des entretiens internes

Nous avons effectué notre stage à la Mairie de Natitingou et plus précisément au Service des Affaires Financières où nous avons pu échanger avec le Chef de Service des Affaires Financières et ses collaborateurs immédiats sur les problèmes spécifiques que nous avons identifiés.

B- Réalisation des entretiens externes.

Pour la réalisation des entretiens externes, nous avons pris le rendez-vous avec le Receveur-Percepteur de la commune et le Receveur des Impôts de la Direction Départementale des Impôts de l'Atacora et de la Donga.

PARAGRAPHE 2 : PRESENTATION ET LIMITES DES DONNEES.

Nous allons faire la restitution des résultats issus des entretiens internes et externes, la présentation des limites des données recueillies ainsi que les difficultés rencontrées.

I- PRESENTATION DES DONNEES RECUEILLIES

A- Résultats de l'entretien interne.

Il ressort de nos entretiens que les recettes fiscales et non fiscales de la commune de Natitingou sont effectivement faibles. La cause de ce problème spécifique est l'incivisme fiscal.

En effet, l'incivisme fiscal a un lien avec la non actualisation des données de base du Registre Foncier Urbain simplifié en ce sens que les données actuellement exploitées en matière des recettes sont celles qui datent de 2005 et sont réalisées sur la base des anciens quartiers. En réalité, le Registre Foncier Urbain qui devrait en principe permettre une meilleure identification des contribuables et un élargissement plus efficace de l'assiette n'est pas exploité judicieusement car le système d'information géographique pour le renforcer est très défaillant. Ce qui fait que les adresses des redevables existent dans l'espace mais il est difficile de les repérer physiquement dans le temps en raison entre autres de la non mutation des parcelles en ce qui concerne les contributions des propriétés bâties et non bâties. A cela s'ajoutent les différentes lois de finances notamment la loi de finances gestion 2009 et les mesures gouvernementales d'exonération qui créent des manques à gagner aux communes du Bénin en général et à celle de Natitingou en particulier en matière des patentes et licences dont la part contributive est très déterminante dans le budget communal. Par ailleurs, le Chef du Service des Affaires Financières estime que les recettes communales qui doivent être mobilisées par la commune elle-même sont difficiles à recouvrer que celles fiscales recouvrées par les Services des Impôts de l'Etat. Pour ce qui est de l'absence d'une politique d'autofinancement des investissements de la commune, l'entretien interne que nous avons eu avec le Chef du Service des Affaires Financières de la Mairie révèle que l'excédent des recettes de fonctionnement sur les dépenses de fonctionnement qui constitue un élément essentiel de la balance d'entrée de la commune est utilisé pour payer les

premières dépenses incompressibles si bien que l'on ne peut même pas parler d'une politique d'autofinancement des investissements. Pire, la section de fonctionnement se révèle parfois déficitaire, c'est-à-dire que la commune se retrouve dans une impasse budgétaire appelée communément « erreur de gestion ». La cause trouvée est alors l'insuffisance de la politique budgétaire de la commune.

Concernant enfin la faiblesse de rationalisation des dépenses locales de fonctionnement de la commune, il se révèle que la loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin a énuméré un certain nombre de dépenses obligatoires à la charge des communes qui s'ajoutent aux charges financières liées au nombre des élus locaux qui augmente à chaque mandature ainsi que l'évolution des carrières des agents communaux. Dans le même temps, il est beaucoup plus difficile pour l'autorité de tutelle d'apprécier, dans le cadre du contrôle budgétaire, les actions des autorités communales qui sont plus politiques. Donc la question des dépenses prioritaires et utiles n'est pas la bienvenue ; difficile alors de parler des dépenses facultatives. La cause avancée est alors la non utilisation des nouvelles méthodes d'évaluation des dépenses locales.

B- Résultats des entretiens externes

1- La Recette-perception de Natitingou

De l'entretien avec le Receveur-Percepteur, il a été confirmé que les résultats obtenus au niveau interne sont réels. Mais il ajoute que la section de fonctionnement supporte beaucoup de charges en ce qui concerne la faiblesse de rationalisation des dépenses locales de fonctionnement ; laquelle section est toujours déficitaire en termes de trésorerie.

Par rapport à la faiblesse des recettes fiscales et non fiscales de la commune, il ressort que les recettes communales sont très faibles. La cause se trouvant à la base est celle évoquée au niveau interne. Toutefois, le manque d'expertise en

matière de recouvrement des recettes communales des agents communaux a été ajouté.

Quant à l'absence d'une politique d'autofinancement des investissements, elle est justifiée par la situation financière actuelle de la commune de Natitingou qui est défavorable à une telle politique.

2- La Direction Départementale des Impôts de l'Atacora et de la Donga

De notre entretien relatif à la faiblesse des recettes fiscales, il ressort que l'incivisme fiscal est galopant d'année en année à Natitingou. En outre, le manque de motivation des agents de recouvrement de la Direction Départementale des Impôts de l'Atacora et de la Donga dans la répartition des indemnités relatives à l'utilisation du Registre Foncier Urbain simplifié est l'un des facteurs de la baisse des recettes fiscales.

II- LIMITES DES DONNEES

A- Difficultés rencontrées

Les difficultés que nous avons rencontrées sont liées entre autres :

- à la nomenclature des comptes administratifs utilisés qui a changé depuis 2005 ;
- aux sollicitations de tout genre des chefs de services de la Mairie ainsi que de leurs collaborateurs ajoutées aux grèves perlées de ces agents communaux ont aggravé les contraintes liées au temps ;
- la non obtention des statistiques de recouvrements des recettes fiscales de la commune de Natitingou au niveau de la Direction Départementale des Impôts de l'Atacora et de la Donga sur la période de 2003 à 2010 afin de les confronter aux données recueillies dans l'exploitation des comptes administratifs et de gestion de ladite commune.

B Limites

Nous ne pouvons pas nous passer de l'adage qui dit qu'« aucune œuvre humaine n'est parfaite ». A cet effet, les limites que connaît notre étude sont entre autres, la marge d'erreur qui pourrait résulter des problèmes de retraitement des données financières et de la saisie, de ce qu'en eux-mêmes, les comptes administratifs donnent peu d'informations ainsi que du nombre restreint des personnes ressources rencontrées.

SECTION 2 : VERIFICATION DES HYPOTHESES ET DIAGNOSTICS

PARAGRAPHE 1 : ANALYSE DES DONNEES ET VERIFICATION DES HYPOTHESES.

L'analyse des données recueillies nous permettra de vérifier les hypothèses établies.

I- ANALYSE DES DONNEES

En vertu du principe de l'autonomie financière qui régit les communes au Bénin, la capacité d'autofinancement est un outil de pilotage incontournable des budgets locaux en ce sens qu'il permet d'identifier l'aisance de la section de fonctionnement et de déterminer la capacité à investir de la collectivité locale. A ce titre, elle constitue le premier indicateur de pilotage financier des budgets locaux. Il est indispensable que les décideurs locaux intègrent l'autofinancement des investissements dans leur stratégie financière. Mais les investissements réalisés sur la base d'un autofinancement de la Commune de Natitingou supposent que :

- d'abord les recettes budgétaires soient suffisantes ;
- ensuite, les dépenses de fonctionnement soient rationnelles ;
- enfin, il y ait une véritable politique budgétaire au niveau de la commune.

Or la cause se trouvant à l'origine du problème de la faiblesse des recettes budgétaires de la commune est l'incivisme fiscal. Cette cause semble être évidente vu l'importance du potentiel fiscal de la commune qui est de 213 605 508 F CFA dont les rendements potentiel et actuel sont respectivement de 135 839 858 F CFA et de 91 926 922 F CFA ; donc le rendement actuel est inférieur à 70% du rendement potentiel (Selon l'enquête SAFIC, avril 2010).

La sensibilisation des redevables potentiels grâce à une bonne communication locale et l'actualisation des données de base du Registre Foncier Urbain simplifié à travers une bonne exploitation du potentiel fiscal ainsi que la motivation des agents de recouvrement des taxes et impôts locaux permettront d'améliorer, sans nul doute, le niveau actuel des recettes budgétaires de la Commune de Natitingou.

Aussi, la mise en œuvre effective de la taxe de développement local (TDL) contribuera-t-elle à l'amélioration des taxes communales et par conséquent, le niveau des recettes budgétaires.

La capacité d'autofinancement est le seul fondement de l'investissement. Or la réalité est que la Commune de Natitingou n'a pas encore une politique d'autofinancement des investissements. La cause qui est à l'origine de l'insuffisance de la politique budgétaire est la non utilisation de l'épargne réalisée aux investissements.

Donc, l'élaboration d'une politique d'autofinancement constituera une boussole indispensable pour la mise en œuvre du plan de développement communal de la deuxième génération de la commune dont la vision actualisée est : « d'ici 2025 dans l'union et la justice sociale, la commune de Natitingou est une société prospère basée sur l'agriculture durable, le tourisme, la promotion de l'artisanat et le travail de tous » et l'orientation stratégique n°2 est « amélioration de la

gouvernance locale et des capacités de la mairie à mobiliser les ressources locales pour son autofinancement »

Comme l'indique l'orientation stratégique n°2 du PDC de la commune de Natitingou, la gouvernance locale et l'autofinancement voulus par les autorités communales sont la résultante d'une gestion rigoureuse des ressources locales notamment financières. Or, il est évident qu'actuellement la gestion des autorités communales même si elle est transparente, elle n'est pas pour autant rigoureuse voire rationnelle.

Donc la cause à cette situation est la faiblesse de la rationalisation des dépenses locales de fonctionnement. L'utilisation des nouvelles méthodes d'évaluation des dépenses locales de fonctionnement, en l'occurrence la rationalisation des choix budgétaires, permettra d'avoir un budget-programme en abandonnant le budget-moyen.

II- VERIFICATION DES HYPOTHESES

De l'analyse des données recueillies, nous pouvons retenir que les trois hypothèses sont vérifiées. Ainsi :

- le problème spécifique n°1, qui est relatif à la faiblesse des recettes fiscales et non fiscales de la commune, est dû à l'incivisme fiscal.

L'hypothèse spécifiques n°1 formulée comme suit « l'incivisme fiscal est à la base de la faiblesse des recettes fiscales et non fiscales » est confirmée.

- Le problème spécifique n°2 concerne l'insuffisance de la politique budgétaire de la commune et est dû à la non utilisation du reste de l'épargne aux investissements, après couverture du déficit d'investissement constaté.

L'hypothèse spécifique n°2 ainsi libellée : « la non utilisation de l'épargne réalisée aux investissements explique l'insuffisance de la politique budgétaire de la commune » est confirmée.

- Le problème spécifique n°3 qui porte sur la faiblesse de rationalisation des dépenses locales de fonctionnement est dû à la non évaluation par la méthode de rationalisation des choix budgétaires des dépenses locales.

L'hypothèse spécifique n°3 qui est la suivante : « la non utilisation des nouvelles méthodes d'évaluation des dépenses locales de fonctionnement justifie la faiblesse de rationalisation des dépenses de fonctionnement » est confirmée.

PARAGRAPHE 2 : ETABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC

Il sera établi un diagnostic de chaque problème spécifique.

I- DIAGNOSTIC RELATIF AU PROBLEME SPECIFIQUE N°1

Le problème spécifique n°1 est relatif à la faiblesse des recettes fiscales et non fiscales. Après vérification de l'hypothèse émise, la cause se trouvant à la base de ce problème est celle de l'incivisme fiscal. Nous pouvons donc établir le diagnostic de ce problème de la façon suivante : « l'incivisme fiscal est à la base de la faiblesse des recettes fiscales et non fiscales. »

II- DIAGNOSTIC RELATIF AU PROBLEME SPECIFIQUE N°2

Le problème spécifique n°2 porte sur l'insuffisance de la politique budgétaire de la commune.

En procédant à la vérification de l'hypothèse n°2, le diagnostic est établi comme suit : « la non utilisation de l'épargne réalisée aux investissements explique l'insuffisance de la politique budgétaire de la commune. »

III- DIAGNOSTIC RELATIF AU PROBLEME SPECIFIQUE N°3

Le problème spécifique n°3 est celui de la faiblesse de la rationalisation des dépenses locales de fonctionnement.

Suite à la vérification de l'hypothèse n°3, le diagnostic est formulé comme suit :
« la non utilisation des nouvelles méthodes d'évaluation des dépenses locales justifie la faiblesse de la rationalisation des dépenses locales de fonctionnement. »

CHAPITRE DEUXIEME : APPROCHES DE SOLUTIONS ET SUGGESTIONS

Les différents problèmes étant identifiés, le présent chapitre est consacré à la recherche de solutions pour leur résolution ainsi qu'aux suggestions pour un meilleur renforcement de la capacité d'autofinancement de la commune de Natitingou.

SECTION 1 : APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE

PARAGRAPHE 1 : APPROCHES DE SOLUTIONS

Les approches de solutions concernent les différents problèmes spécifiques.

I- APPROCHES DE SOLUTIONS AU PROBLEME SPECIFIQUES N°1

Le problème spécifique n°1 porte sur la faiblesse des recettes budgétaires. De l'analyse des données recueillies sur la base des trois guides d'entretien, il a été établi le diagnostic suivant : « l'incivisme fiscal est à la base de la faiblesse des recettes fiscales et non fiscales de la commune »

Pour la résolution de ce problème, il faut :

- continuer la sensibilisation des redevables ;
- actualiser périodiquement les données de base du Registre Foncier Urbain simplifié ;
- motiver les agents de recouvrement des taxes et impôts locaux ;
- poursuivre les lotissements dans les nouveaux quartiers afin d'élargir la matière imposable ;
- accélérer la signature du protocole d'accord d'objectif entre la Commune et la Direction Départementale des Impôts de l'Atacora et de la Donga.

II- APPROCHES DE SOLUTIONS AU PROBLEME SPECIFIQUE N°2

Le problème spécifique n°2 concerne l'absence d'une politique d'autofinancement des investissements de la commune. Le diagnostic dégagé à

cet effet est le suivant : « la non utilisation de l'épargne réalisée pour les investissements témoigne de l'insuffisance de la politique budgétaire de la commune ».

Pour résoudre ce problème, il faut adopter une véritable politique budgétaire en affichant une volonté politique d'auto investissement qui va consister à consacrer une bonne partie de l'épargne réalisée aux investissements. Il importe de rappeler que cette épargne à l'étape actuelle est utilisée pour payer les premières dépenses de la gestion courante.

III- APPROCHES DE SOLUTIONS AU PROBLEME SPECIFIQUE N°3

Le problème spécifique n°3 est relatif à la faible rationalisation des dépenses locales de fonctionnement. Pour résoudre ce problème, il faut :

- une meilleure maîtrise et une gestion rigoureuse des dépenses de fonctionnement ;
- une gestion transparente et efficace des finances locales ;
- l'utilisation effective des nouvelles méthodes d'évaluation des dépenses locales de fonctionnement (rationalisation des choix budgétaires).

PARAGRAPHE 2 : CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE

Il s'agit de proposer des modalités d'exécution des solutions ci-dessus formulées en vue de la résolution des problèmes spécifiques identifiés.

I- CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES APPROCHES DE SOLUTIONS RELATIVES AU PROBLEME SPECIFIQUE N°1

Pour résoudre le problème de l'incivisme fiscal dans la commune de Natitingou ainsi que la sous exploitation du potentiel fiscal, il faut prioritairement renforcer le Registre Foncier Urbain simplifié à travers la création du « système

d'information géographique », ensuite mettre en place un bon système d'adressage permettant de repérer les contribuables quelle que soit leur position dans la ville pour une efficiente imposition et enfin adopter une bonne politique de communication locale pour la sensibilisation des contribuables après quoi il faut mettre en œuvre la réglementation en vigueur en matière de recouvrement forcé des impôts et taxes.

II- CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES APPROCHES DE SOLUTIONS RELATIVES AU PROBLEME SPECIFIQUE N°2

Le problème spécifique n°2 porte sur l'absence d'une politique d'autofinancement des investissements. Entre la politique et le développement, il y a un grand fossé. Or, le conseil communal est un organe politique. Pour résoudre donc ce problème, il faut des solutions politiques. A cet effet, nous pensons que le consensus politique pour affecter systématiquement l'épargne réalisée aux investissements dans le cadre du plan d'action d'investissement de la commune est la seule manière d'exprimer la politique d'autofinancement de la commune ; le niveau de l'épargne réalisée conditionne les capacités à investir d'une collectivité locale.

III- CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES APPROCHES DE SOLUTIONS RELATIVES AU PROBLEME SPECIFIQUE N°3.

Le problème spécifique n°3 est relatif à la faible rationalisation des dépenses locales de fonctionnement. La mise en œuvre des approches de solutions de ce problème est très complexe dans la mesure où il s'agit des dépenses de fonctionnement qu'on considère à tort ou à raison comme dépenses incompressibles. La rationalisation ici va consister soit à diminuer les dépenses de la section de fonctionnement, soit à en augmenter les recettes. Dans tous les cas, il faut maîtriser les dépenses.

SECTION 2 : SUGGESTIONS POUR UN MEILLEUR

RENFORCEMENT DE LA CAF DE LA COMMUNE DE NATITINGOU

Ces suggestions vont aussi bien à l'endroit des autorités locales, des citoyens que de l'Etat et des partenaires techniques et financiers.

PARAGRAPHE 1 : AUTORITES LOCALES ET CITOYENS DE LA COMMUNE DE NATITINGOU

I- AUTORITES LOCALES

Aux autorités locales, nous suggérons :

- les campagnes périodiques d'information, d'Education et de Communication ;
- la vulgarisation de la réglementation fiscale en vigueur au profit des citoyens à travers la sensibilisation sur la nécessité de payer les impôts ;
- l'inventaire des réalisations sur fonds propres de la commune;
- la signature du protocole d'accord d'objectif avec les services des impôts pour une meilleure performance de leur part ;
- l'actualisation périodique des données de base du Registre foncier Urbain simplifié ;
- la création effective du Système d'Information Géographique ;
- la motivation des agents de recouvrement des taxes et impôts locaux ;
- l'accélération des procédures de lotissement dans les nouveaux quartiers afin d'élargir la matière imposable ;
- la mise en œuvre des procédures de recouvrement forcé ;
- la rigueur en ce qui concerne l'obtention des permis de construire et d'habiter pour permettre la mobilisation des recettes y relatives ;
- la systématisation des mutations des ventes de parcelles ;
- la gestion rigoureuse des dépenses de fonctionnement à travers les nouvelles méthodes d'évaluation des dépenses locales ;

- l'adoption d'une politique locale d'autofinancement des investissements.

II- CITOYENS

Notre stage à la Mairie de Natitingou nous a permis de constater que très peu de citoyens de la commune en général et de la ville de Natitingou en particulier s'intéressent aux activités du conseil communal notamment les sessions du Conseil Communal. Or l'information, quand elle est bonne, constitue un moyen efficace pour contribuer au développement de la commune. Nous recommandons la participation effective des citoyens aux activités du Conseil Communal.

Les citoyens de la commune de Natitingou doivent donc comprendre que les ressources financières ne peuvent provenir principalement que d'eux-mêmes.

PARAGRAPHE 2 : SUGGESTION A L'ENDROIT DE L'ETAT ET DES PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS

I- ETAT

A priori, la responsabilité de l'Etat en matière de la capacité d'autofinancement des communes est moins engagée en ce sens que cette capacité relève de la bonne gestion des recettes fiscales et non fiscales de la commune par les organes locaux compétents. Mais, quand on approfondit les réflexions, il ressort que l'expertise attendue au niveau des communes en matière de gestion des finances publiques n'est pas au rendez-vous. L'Etat se contente seulement d'organiser les ateliers de formation de courte durée en recrutant les consultants qui, parfois, ne sont pas bien outillés en ce qui concerne la gestion financière des collectivités territoriales décentralisées. Or, il est impossible de former de cette manière une génération spontanée de gestionnaires capables de comprendre la complexité des finances publiques en général et celles locales en particulier. Nous suggérons

que l'Etat appuie la mise en place d'une expertise locale de proximité en matière de gestion financière des communes pour alerter et orienter les autorités communales en temps opportun. Pour la réalisation de cet objectif, il est possible pour l'Etat, dans sa politique de transfert des ressources aux communes, en collaboration avec l'ENAM qui forme les cadres en Gestion Financière des Collectivités Locales et dans bien d'autres domaines, d'organiser les stages payants pour favoriser la mobilité des compétences au niveau des communes. Dans le même cadre, les compétences des anciens élus locaux notamment les anciens maires pourraient être mises à contribution.

II- PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS

Les partenaires techniques et financiers doivent appuyer les communes à trouver les mécanismes stables de mobilisation des recettes budgétaires en diminuant les ressources toutes faites pour éviter l'inertie de mobilisation des recettes propres. Pour ce faire, il est possible d'intégrer un indicateur lié à la politique d'autofinancement des investissements de la commune et à la bonne gouvernance financière.

CONCLUSION GENERALE

La décentralisation rendue effective au Bénin depuis les années 2002 a permis la mise en place des entités territoriales dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. La jouissance de cette autonomie financière a permis aux communes béninoises en général et à celle de Natitingou singulièrement de jauger leurs capacités d'autofinancement pendant les huit ans d'exercice de la mise en œuvre de la décentralisation. Malheureusement, l'instabilité des recettes budgétaires et l'insuffisance de la politique budgétaire de la commune ainsi que la faible rationalisation des dépenses locales de fonctionnement sont des facteurs qui inhibent la constitution progressive de cet indicateur de l'équilibre financier de la commune. Pour relever le défi du développement local, la Commune de Natitingou doit, en conjugaison avec l'Etat et les partenaires techniques et financiers d'une part, consentir les efforts dans la mobilisation des recettes propres et maîtriser ses dépenses locales de fonctionnement et d'autre part, adopter une véritable politique d'autofinancement.

Mais, la mobilisation des taxes communales demeure actuellement une question épineuse et dans ce contexte, nous nous demandons si la commune, par un tour de vis fiscal, pourrait augmenter ses recettes locales ou du moins, la décentralisation fiscale est envisageable pour permettre aux communes d'avoir des ressources suffisantes pour un développement local durable.

En outre, la mise en œuvre effective de la Politique Nationale de la Décentralisation et de la Déconcentration (PONADEC) à travers l'opérationnalisation des Programmes d'Assistance-conseil (PAAC) et des Programmes de développement départementaux Intersectoriels (PDDI) ajoutée à d'autres documents de réduction de la pauvreté pourrait impulser la dynamique locale pour l'amélioration de la capacité d'autofinancement des communes du Bénin.

Bibliographie

I- Ouvrages

- ARNAUD M. (2002) : « **Les besoins d'emprunt des collectivités locales** », PDM.
- BAGUENARD J. (2006) : « **La décentralisation** », **Que sais-je?** 7ème édition
- BOUVIER M. (2010) «**Les finances locales** », Lextenso éditions, 13^{ème} édition
- COBLENTZ J. P. (2003) « **Le budget communal : mode d'emploi** », Territorial édition
- DOSIERE R. et consorts, (2008) « **La commune et ses finances : guide pratique** », éditions LEMONITEUR, Collection action locale.
- GUENGANT A. et MEUR Y. (2009) : « **Optimiser les finances publiques locales : analyse et perspective**»
- GOGAN M. et ADJAHO R. (1990) : « **Comprendre la réforme de l'administration territoriale en 30 questions** », Cotonou, BENIN.
- KLOPFER M. (2010) « **Gestion financière des collectivités locales** », éditions LEMONITEUR, 5^{ème} édition
- MOUZET P. (2009) « **L'essentiel des finances locales** », Gualino, Lextenso éditions, 5^{ème} édition
- MUZELEC R. (1998) : « **Finances Locales** », Dalloz, Paris, 340 Pages.
- PDM (2000), OFL : « **Equilibre financier des collectivités locales des pays de l'UEMOA** », Cotonou, BENIN.
- PDM (2000), OFL : « **Regard sur les finances locales des pays de l'UEMOA** », Cotonou, BENIN.

- PDM (2003), OFL : « **La revue africaine des finances locales** », **Spécial Bénin décentralisation**, numéro spécial, Cotonou, BENIN.
- PHILIP LOIC (1975) : « **Fiances Publiques** », Editions CUJAS
- PHILIP LOIC (1995) : « **Fiances Publiques** », 5^{ème} édition ; Editions CUJAS, Paris
- PICARD J. P., (2009) « **Finances locales** », Jurisclasseur et Litec, www.lexisnexis.fr
- SOTTOU F. et PICARD C. (2004) : « **Le budget local en pratique : savoir lire, préparer, voter et analyser un budget communal** », Guides éditions LEMONITEUR
- SY O. (1997) : « **Stratégie de financement des collectivités au Mali** », Bamako, Mali.
- YATTA P. F. (2000) : « **Décentralisation financière des collectivités locales en Afrique : succès, problèmes et contraintes** », PDM, Cotonou, BENIN.

II- Mémoires

- ADANMINAKOU Y.G. (2006) : « **Problématique de financement du plan de développement communal : cas de la commune de Sèmè-Podji** », Mémoire, UAC, ENAM, AFT.
- CHOUN H. et FADO M. (2003) : « **Autonomie financière des collectivités locales : cas des trois communes à statut particulier** », Mémoire, UAC, FASEG.
- MESSI J. et NOUGBODOHOUE V. (2004) : « **Capacité d'investissement des collectivités locales : cas de Cotonou et de Porto-Novo** », Mémoire, UAC, ENAM, AFT.

III- Textes législatifs

- Loi de finances gestion 2009
- Mission de décentralisation (2002) : « Recueil des lois sur la décentralisation », MISD, Cotonou, BENIN.

IV- Textes réglementaires

- Arrêté communal année 2011 n° 61-3/ 022/MCN- SG-SAG du 6 juin 2011, portant création, organisation et attributions des services de la Mairie de Natitingou.
- Arrêté communal année 2011 n°61-3/037/MCN-SG-SAFE du 29 Septembre 2011, portant désignation des collecteurs de la Taxe de Développement Local au profit de la commune de Natitingou.

V- Autres documents

- Association Nationale des Communes du Bénin (2007) : « **Rapport général de l'autoévaluation de la gouvernance locale au Bénin** ».
- DGB/MFE (2003) : « **Réformes budgétaires et le nouveau circuit de la dépense** » ;
- DGB/MFE (2004) : « **Budget programme 2004-2006 du MFE** » ;
- Comptes administratifs et de gestion de la commune de Natitingou 2003 à 2010.
- Manuel de procédure interne de recouvrement des recettes
- Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (2008) : « Rapport d'évaluation de la République du Bénin par le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs » ;
- PNUD : « **Rapport national sur le développement humain au Bénin** » ; Editions 2007-2008.

TABLE DES MATIERES

Identification du jury.....	i
Déclaration d'engagement.....	ii
Dédicaces	iii
Remerciements	iv
Liste des sigles	v
Liste des tableaux.....	vi
Glossaire	ix
Résumé.....	xi
Sommaire	xii
Introduction générale.....	1
Chapitre préliminaire : Problématique, cadre théorique et méthodologique de l'étude...4	
Section 1 : Etat des lieux et ciblage de la Problématique.....	5
Paragraphe 1 : Etat des lieux.....	5
I – Situation géographique, économique et administrative de la Commune de Natitingou.....	5
A- Situation géographique et économique.....	5
1- Situation géographique de la Commune de Natitingou.....	5
2- Situation économique.....	8
B – Situation administrative.....	9
1- Le conseil communal	9
2- Le Maire	11
II - Les mécanismes actuels de fonctionnement.....	15
A- Point des observations de stage.....	15
B- Inventaire des forces et faiblesses.....	39
1- Inventaire des atouts et des problèmes.....	39
a- Les atouts.....	39
b- Les problèmes.....	40
2- Les problématiques possibles.....	42
Paragraphe 2 : Ciblage, spécification et vision globale de résolution de la problématique.....	43
I- Ciblage et spécification de la problématique.....	43
A- Choix de la problématique	43

B- Spécification de la Problématique.....	44
II- Détermination de la vision globale de résolution	44
A- Vision globale.....	44
B- Etapes de la recherche.....	46
Section 2 : Cadre théorique et méthodologique	46
Paragraphe 1 : Cadre théorique de l'étude.....	46
I- Objectifs de l'étude.....	46
A- Objectif général.....	46
B- Objectifs spécifiques.....	47
II- Hypothèses et tableau de bord de l'étude.....	47
A- Hypothèses.....	47
1- Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°1	47
2- Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°2.....	48
3- Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°3.....	49
B- Tableau de bord de l'étude.....	49
Paragraphe 2 : Approches méthodologiques.....	53
I- Revue de littérature.....	53
A- Points de vue antérieurs sur le problème général.....	53
B-Points de vue antérieurs sur les problèmes spécifiques.....	55
II- Choix de la méthodologie	58
A- Dimension théorique.....	58
B- Dimension empirique.....	59
Chapitre premier : Collecte et analyse des données.....	60
Section 1 : collecte et présentation des données.....	61
Paragraphe 1 : déroulement de l'enquête.....	61
I-Préparation de la collecte des données.....	62
A-Préparation de la collecte interne.....	62.
B-Préparation de la collecte externe.....	63
II- Réalisation des entretiens.....	63
A- Réalisation de l'entretien interne.....	63
B- Réalisation des entretiens externes.....	63
Paragraphe 2 : Présentation et limites des données.....	63
I- Présentation des données recueillies.....	64

A- Résultats de l'entretien interne.....	64
B- Résultat de l'entretien externe	65
1- La Recette-perception de Natitingou.....	65
2- La Direction Départementale des Impôts de l'Atacora et de la Donga.....	66
II- Difficultés et limites des données.....	66
A- Difficultés rencontrées.....	66
B- Limites.....	67
Section 2 : Vérification des hypothèses et diagnostics.....	67
Paragraphe 1 : Analyse des données et vérification des hypothèses.....	67
I- Analyse des données.....	67
II- Vérification des hypothèses.....	69
Paragraphe 2 : Etablissement du diagnostic	70
I- Diagnostic relatif au problème spécifique N°1.....	70
II- Diagnostic relatif au problème spécifique N°2.....	70
III- Diagnostic relatif au problème spécifique N°3.....	71
Chapitre deuxième : Approches de solutions et suggestions.....	72.
Section 1 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre.....	73
Paragraphe 1 : Approches de solutions.....	73
I- Approches de solutions au problème spécifique N°1.....	73
II- Approches de solutions au problème spécifique N°2.....	73
III- Problème spécifique N°3.....	74
Paragraphe 2 : Conditions de mise en œuvre	74
I- Conditions de mise en œuvre des approches de solutions relatives au problème spécifique N°1.....	74
II- Conditions de mise en œuvre des approches de solutions relatives au problème spécifique N°2.....	75
III- Conditions de mise en œuvre des approches de solutions relatives au problème spécifique N°3.....	75
Section 2 : Suggestions pour un meilleur renforcement de la capacité d'autofinancement de la Commune de Natitingou.....	76
Paragraphe 1 : Autorités locales et citoyens de la Commune de Natitingou...	76
I- Autorités locales.....	76

II- Citoyens.....	77
Paragraphe 2 : Suggestions à l’endroit de l’Etat et des partenaires technique et financier	77
I- Etat.....	77
II- Partenaires techniques et financiers.....	78
Conclusion générale.....	79
Bibliographie.....	81

Annexes

<u>Annexe</u> n° 1 : Organigramme de la Mairie de Natitingou.....	82
<u>Annexe</u> n°2 : Guides d’entretien.....	83
<u>Annexe</u> n°3 : Echantillon de l’enquête.....	84
<u>Annexe</u> n°4 : Recettes et dépenses annuelles de fonctionnement de la Commune de Natitingou.....	85