



REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITE D'ABOMEY – CALAVI

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION
ET DE MAGISTRATURE (E.N.A.M)



MEMOIRE DE FIN DE FORMATION

POUR L'OBTENTION DU DIPLÔME DU CYCLE II DE L'ENAM

Option : Administration des finances

Filière : Gestion Financière des Collectivités Locales

**PROBLEMATIQUE DU FINANCEMENT DU PLAN DE
DEVELOPPEMENT COMMUNAL : CAS DE LA COMMUNE
DE PORTO-NOVO**

Réalisé et soutenu par :

Innocent Jean- Marie AGBOKOU

Sous la direction de:

MAITRE DE STAGE :

Noël Elie De PEDICEPUS
Contrôleur de gestion
à la Mairie de Porto- Novo

MAITRE DE MEMOIRE

Thomas HOUEDANOU
Enseignant à l'ENAM

1^{ère} Promotion : 2009 - 2011

IDENTIFICATION DU JURY:

PRESIDENT: Edouard AHO

VICE PRESIDENT: Gustave EYEBIYI

MEMBRE : René AYIHONSI

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

DEDICACES

Je dédie ce travail

✍ A toute ma famille pour vos soutiens de toute nature et en particulier à ma mère Victorine SINZOGAN pour votre soutien indéfectible pendant mes moments de difficultés et de doutes ;

Innocent Jean-Marie AGBOKOU

REMERCIEMENTS

Mes sincères reconnaissances vont à l'endroit de :

L'Eternel Dieu qui m'a comblé de toutes ses grâces

Que chacun de ceux qui d'une manière ou d'une autre ont contribué à la réalisation de cet ouvrage, trouve ici l'expression de notre profonde gratitude et que l'Eternel les comble de toutes ses bénédictions. Nos remerciements sont adressés, en particulier :

- ✍ A notre Directeur de mémoire, Monsieur Thomas HOUEDANOU, pour avoir accepté de diriger ce travail malgré toutes ses multiples occupations ;
- ✍ A Monsieur Noël De PEDICEPUS, notre maître de stage pour toute sa franche collaboration dans une bonne ambiance ;
- ✍ Aux Professeurs de l'ENAM, pour avoir su créer l'opportunité et d'éclorre par le biais de ce programme, une nouvelle génération de cadres, bénéfiques tant aux universités qu'aux organisations nationales et internationales. Nous ne vous remercierons jamais assez ;
- ✍ A Monsieur et madame Claude et Gertrude MEBOUNOU pour tout leur soutien, et conseil
- ✍ A Monsieur et Madame Guy MEBOUNOU pour leur soutien moral à ce travail
- ✍ Aux Sieurs AMOUSSA AZIZ et Chitou pour leur franche collaboration à la réalisation de ce travail ;
- ✍ A tout le bloc administratif et le personnel de la Mairie de Porto Novo, pour leur sens de compréhension et la chaleur humaine à nous réservée.

SIGLES ET ABREVIATIONS

CAF :	Capacité d'Autofinancement
CONAFIL :	Commission Nationale des Finances locales
DAFE	Direction des Affaires Financières et Economiques
DPDC :	Direction de la Prospective, du Développement. et de la Coopération
DRI	Dépenses Réelles d'investissement
FDL :	Fonds de Développement Local
FMI :	Fonds Monétaire International
INSAE :	Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique
PAS :	Programme d'Ajustement Structurel
PGUD :	Projet de Gestion Urbain Décentralisée
PNUD :	Programme des Nations Unies pour le Développement
RDI :	Recette Divisionnaire des Impôts
RAT :	Réforme de l'Administration Territoriale
RGPH :	Recensement Général de la Population et de l'Habitat
SERHAU SA :	Société d'Etudes Régionales d'Habitat et d'Aménagement Urbain, Société Anonyme

LISTE DES TABLEAUX

	PAGES
Tableau 1 : Evolution des réalisations et prévisions de recettes fiscales de 2006-2010	16
Tableau 2 : Tableau d'évolution des recettes propres de fonctionnement de la commune de 2006 à 2010	20
Tableau 3- : Situation des ressources humaines	23
Tableau 4 : Tableau de regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêts	28
Tableau 5 : Synthèse des approches théoriques de solutions aux problèmes spécifiques	37
Tableau 6 : Calcul des ratios pour mesure de l'équilibre financier sur plusieurs années	43
Tableau 7 : Tableau de calcul des indicateurs de performance des ressources propres de la Commune	44
Tableau 8 : Tableau de bord de l'étude	47
Tableau 9 : Données de l'enquête relative à la question : quelles sont les causes liées à l'insuffisance des ressources propres	61
Tableau 10 : Données de l'enquête relative à la question : quelles sont selon vous les causes liées au faible partenariat dans le domaine de la coopération décentralisée ?	61
Tableau 11 : Données de l'enquête relative à la question : qu'est ce qui explique à votre avis l'absence de partenariat public privé ?	61
Tableau 12 : Tableau de synthèse de l'étude	72

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique N ° 1 : Etude comparative de l'évolution des réalisations et prévisions de recettes fiscales sur 5 ans (2006 à 2010) (page17)

Graphique N° 2 : Evolution des réalisations de recettes propres de fonctionnement sur 5 Ans (2006 à 2010) (page 21)

GLOSSAIRE

1- Capacité d'investissement : la capacité d'investissement de la commune est constituée de l'épargne nette à laquelle s'ajoutent les recettes d'investissement (hors emprunt). Elle exprime le pouvoir financier théorique de l'autorité locale à investir dans la commune. Cet indicateur exprime la capacité théorique de la commune à investir. Ceci est tributaire des dépenses réelles de fonctionnement (relativement élevées) et des recettes réelles d'investissement souvent (très faibles), toute chose qui limite l'autofinancement en investissement des communes.

2- Capacité de financement : Elle équivaut à la capacité d'investissement de la commune diminuée du montant de ses dépenses réelles d'investissement (dépenses d'investissement autres que le remboursement du capital de la dette). Cet indicateur permet de mesurer la marge de manœuvre financière de la commune suite au règlement de ses charges annuelles et réalisation des investissements envisagés. Une valeur algébrique négative signifie que la commune a effectué des investissements au-delà de ce que permettait sa capacité d'investissement effective et dégage donc un besoin de financement qui peut également être le résultat d'un lourd déficit de fonctionnement (épargne nette négative) qui n'a pu être compensée par les recettes d'investissement.

3 -Coopération décentralisée : C'est l'ensemble de relations que nouent les collectivités territoriales et leur groupement d'un Etat avec les collectivités locales relevant d'un autre Etat.

4- Décentralisation : La décentralisation est le fait pour l'Etat, personne morale de droit public, de créer sur son territoire en vertu de la loi, d'autres personnes morales de droit public auxquelles il transfère des compétences. C'est un système d'administration qui consacre le partage du pouvoir, des compétences, des responsabilités et des moyens entre l'Etat et les collectivités territoriales.

5- Gouvernance locale : C'est un pouvoir propre d'élaboration et de mise en œuvre de politiques retenues par les élus locaux s'appuyant sur une structure administrative distincte de l'administration d'Etat.

6- Partenariat : C'est un système qui peut s'appliquer à une variété de forum intersectoriel où l'information et les ressources sont partagées pour produire les résultats qu'un seul partenaire (ou partie) ne peut accomplir. Le terme partenariat intersectoriel est utilisé lorsque plusieurs activités sont menées et impliquent à la fois la collaboration entre les organisations des trois secteurs : Etat, marché et la société civile.

7- Le partenariat public –privé : C'est celui qui se développe entre les acteurs publics et les entreprises privées. Dans les collectivités publiques, ils sont sous formes de : sociétés mixtes locales ; Groupement d'Intérêts Publics; Union d'économie social ; les associations.

8- Plan de Développement Communal (PDC) : C'est un cadre retraçant l'ensemble des programmes et projets cohérents de développement visant à atteindre en adéquation avec les orientations nationales et régionales et au terme d'une période donnée au sein d'une commune, des objectifs et des résultats définis de concert avec tous les acteurs de développement ainsi, que les stratégies et les moyens nécessaires.

9- Planification stratégique du développement: C'est un outil qui consiste à fixer les axes principaux du développement d'une entité économique conformément aux objectifs poursuivis.

10- Plan de trésorerie : C'est un outil de programmation de tous les encaissements et les décaissements prévus, d'enregistrement mois par mois des encaissements, des décaissements et les disponibilités en caisse ou en banque de manière à faire ressortir les excédents ou les insuffisances de trésorerie. Pour toute entité économique, c'est un instrument de décision et de gestion aux mains de l'ordonnateur du budget l'entité ou de la collectivité concernée et des responsables financiers pour gérer efficacement les opérations financières en évitant tout déficit et en cherchant à valoriser les excédents de trésorerie.

11- Potentiel fiscal : C'est un indicateur de la richesse potentielle d'une collectivité locale en matière de ressources locales existant. Il représente la masse se recette fiscale que la Commune serait en mesure de mobiliser si elle appliquait les décisions « moyennes en terme de fiscalité ».

12- Stratégies : c'est la « détermination des finalités, des objectifs, hiérarchisés, articulés les unes aux autres et coordonnées au cours du temps sur une période moyen et long terme , des orientations et des forces à mettre ensemble pour les atteindre » NATHAN :(dictionnaire économique et sociale, 5^{ème} édition)

13-Tableau de bord de gestion des collectivités locales: c'est un instrument de sélection des actions correctives sur le court terme par la détection d'écarts mesurables, localisables et maîtrisables.

RESUME

A l'occasion du stage effectué à la mairie de Porto-Novo, les résultats du diagnostic opéré sur l'état des lieux, nous ont permis de constater que beaucoup de dysfonctionnements gangrènent la gestion de la Commune et d'importants programmes et projets novateurs sont en souffrance. Trois (03) problèmes spécifiques ont été identifiés après des simulations pour en faire une problématique. **Le problème général est celle de la problématique du financement du Plan de Développement Communal.** Les manifestations de ce problème se déclinent en termes de **l'insuffisance des ressources propres de la commune (problème spécifique n° 1)** ; **l'insuffisance de partenariat dans le domaine de la coopération décentralisée (problème spécifique n°2)** et **l'inexistence de relation de partenariat public privé entre la commune et les entreprises du secteur privé.** D'un objectif général, sont issus des objectifs spécifiques pour lesquels nous avons formulé des hypothèses de travail. Ces objectifs et hypothèses se présentent comme suit :

* Objectif général : Contribuer à l'accroissement des ressources pour le financement du Plan développement de la ville.

* **Objectifs spécifiques :**

N°1 : Proposer des mesures amélioratrices du niveau actuel des ressources propres ;

N°2 : Suggérer des mécanismes et politiques de conquête de financement ;

N° 3 : Orienter le renforcement des capacités d'investissement à travers des actions en synergie avec les partenaires locaux.

● **Hypothèses de travail :**

N° : L'inexistence de politiques et de mécanismes efficaces de recouvrement expliquent l'insuffisance des ressources propres de la commune

N°2 : La faiblesse de partenariat dans le domaine de la coopération décentralisée est due à la faible capacité en ressources financières matérielles et humaines.

N° 3 : L'absence des PME et PMI explique la rareté des partenaires publics-privés.

Pour la résolution de chaque problème spécifique, nous avons proposé aux autorités communales les approches de solutions ci après :

1- Pour le problème spécifique n° 1 :

- accroître les ressources propres de la commune à travers une véritable révision des stratégies politiques de collecte des impôts et taxes locales;
- la mise en pratique d'une variété de solutions a été proposée en direction des gouvernants (gouvernement, ministres de tutelle, autorités départementales et communales) et les autres partenaires (populations) afin que chacun à son niveau joue sa partition pour le relèvement des recettes propres de la commune

2- Pour le problème spécifique n°2 :

- renforcer les capacités techniques, financières et humaines afin de mériter la confiance des partenaires étrangers dans des actions de coopération ;
- promouvoir le Registre Foncier Urbain parmi les réformes les plus pertinentes et de premier plan ;
- Etablir un plan de remboursement des dettes et opérer des remboursements sans accumulation d'arriérées de paiement

3- Quant aux problèmes spécifiques n°3 :

- identifier de bases communes de partenariat de commune à commune pour la promotion de l'intercommunalité sur la base des avantages absolus ;

- promouvoir le secteur privé et se rapprocher de la Chambre consulaire pour la prise de connaissance des d'entreprises potentielles, pour des relations de partenariat public privé, une source d'ouverture pour la promotion de l'emploi des jeunes.

- renforcer l'administration municipale par recrutement des cadres A1

- promouvoir et aménager le cadre de vie et les sites touristiques en vue d'attirer les investisseurs.

Au delà de tout cet arsenal de recommandations, il faudra développer la culture de la bonne gouvernance par des décisions qui vont dans le sens des besoins réels des administrés. Initier des politiques d'évaluation périodique de la qualité de la gouvernance et de mesure de l'impact des actions entreprises dans la satisfaction des bénéficiaires. Les actions de gouvernance légitime en associant la société civile, les sages, et les associations.

SOMMAIRE	pages
INTRODUCTION GENERALE	1
CHAPITRE PREMIER : Observations de stage et ciblage de la problématique	4
Section première : Observations de stage	5
Paragraphe 1 : Présentation du cadre de l'étude	5
Paragraphe 2 : Etat des lieux sur les finances locales.	9
Section deuxième : Ciblage de la problématique et vision globale de sa résolution	27
Paragraphe 1 : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature.	27
Paragraphe 2 : Spécification de la problématique et détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée	33
CHAPITRE DEUXIEME : Du cadre théorique aux conditions de mise en œuvre des solutions.	39
Section première : Cadre théorique et méthodologique de l'étude.	40
Paragraphe 1 : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature.	40
Paragraphe 2 : Choix de la méthodologie de l'étude : approches théoriques et empiriques	54
Section deuxième : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions.	59
Paragraphe 1 : Mobilisation et présentation des données	59
Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de leurs mises en œuvre	65
CONCLUSION GENERALE	74
BIBLIOGRAPHIE	77
ANNEXES	78
TABLE DES MATIERES	81

INTRODUCTION GENERALE

La recherche de nouvelles stratégies pour construire un monde meilleur, oblige les dirigeants des pays du tiers-monde à renoncer à la gestion quasi centralisée des affaires publiques et à prôner la gestion de proximité.

Dès lors, une démocratie à la base apparaît opportune en vue de mobiliser les ressources indispensables pour insuffler la dynamique du développement communal en Afrique. Dans cette optique, il urge la définition de cadres juridiques appropriés retraçant les objectifs précis en liaison avec les orientations nationales, régionales et concordant avec les vœux des administrés.

Au Bénin, le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la gestion de leur propre patrimoine est le plan de développement communal élaboré par la commune. Le développement communal nécessite l'édification d'un processus circonscrit autour d'objectifs stratégiques, de programmes et projets à caractère structurel, fonctionnel et social de la localité pour les cinq futures années. Pour ce faire, la plupart des communes ont déjà élaboré leur Plan de développement, première génération et sont à la recherche des ressources en vue de la concrétisation de différents objectifs retenus dans ce Plan. Or, la mobilisation des ressources d'une telle envergure est un problème majeur pour toutes les communes au Bénin. Actuellement, certaines communes sont en cours d'exécution des programmes de leur P.D.C, deuxième génération. Par contre, pour d'autres, nombres de projets retenus dans le P.D.C, première génération demeurent encore en souffrance, faute de financement. C'est un défi dont le relèvement est un enjeu qui incombe à tous les acteurs du développement (élus locaux, populations, investisseurs nationaux, Etat, partenaires au développement) en vue d'une mobilisation plus accrue et prépondérante de ressources pour couvrir tant les charges de la commune et partant le financement des actions de développement. D'ailleurs, l'article 84

de la loi 97- 029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes dispose que : « la commune élabore et adopte son plan de développement. Elle veille à son exécution en harmonie avec les orientations nationales en vue d'assurer les meilleures conditions de vie à l'ensemble de la population ». Dans ce cadre, les documents de planification nécessaires et prévus pour le développement communal sont :

- les plans de détail de l'aménagement urbain et de lotissement ;
- le schéma Directeur d'Aménagement de la Commune (SDAC)
- le Plan de Développement Communal (PDC) ;
- Le Plan de Développement Economique et Social (PDES) ;
- Le Plan d'Urbanisme des Zones Agglomérées (PUZA).

A travers un stage académique effectué à la mairie de Porto- Novo, l'opportunité nous a été donnée d'analyser :

- les pratiques de gestion des élus locaux et chef des services municipaux ;
- le P.D.C, première génération de cette ville.

Des diagnostics réalisés, nous avons identifié un certain nombre d'entraves à la mobilisation optimale de ressources de financement du PDC de cette cité. C'est pourquoi, pour apporter notre modeste contribution au renforcement de la capacité de financement du Plan de développement de cette ville, nous avons retenu comme thème de recherche « **Problématique du financement du plan de développement communal : cas de la commune de Porto-Novo** ». Ce travail de recherche s'articule autour d'un plan bipartite :

- un chapitre premier fera le point des constats majeurs du cadre de notre étude assortis de la problématique du financement du plan de développement de la Commune ;
- un chapitre deuxième abordera le cadre théorique, l'analyse des entraves au financement du PDC, puis les approches de solutions et leurs conditions de mise en œuvre.

CHAPITRE PREMIER :

**Cadre de l'étude, observations de stage
et ciblage de la problématique du
financement du développement
communal**

Ce chapitre est consacré à la présentation du cadre de l'étude et observations faites durant notre stage ainsi qu'au ciblage de la problématique et la vision globale de sa résolution.

SECTION PREMIERE : OBSERVATIONS DE STAGE

Nous présentons dans cette rubrique, en premier lieu, la commune de Porto-Novo, la structure de stage puis ensuite l'état des lieux.

Paragraphe 1 : Présentation du cadre opératoire de l'étude

A- Aperçu général de la commune de Porto-Novo

Cette partie met en relief, l'origine de la ville, ses richesses culturelles, sa situation géographique, l'état de sa population et ses activités économiques.

a- Origine :

La tradition orale situe l'origine de la ville vers la fin du 17^{ème} Siècle. Les premiers habitants seraient des « Yoruba » venus de la région Est d'Oyo au Nigeria suivis des dissidents « adja » de la région Ouest Ali. Ainsi naquit la cité qui s'organise progressivement «Hogbonou» pour les uns (les adja), «adjatchè» pour les autres « les Yoruba » mais aussi « Porto-Novo » pour les exportateurs et les colonisateurs. L'établissement humain remontait à la fin du 19^{ème} siècle autour du mythe des trois chasseurs Yoruba venus du Nigeria et fondateurs du premier quartier de la cité Akron.

b - Richesses culturelles :

Ancienne ville historique et coloniale, Porto-Novo a un riche patrimoine historique, architectural, linguistique et culturel, l'une de ses grandes potentialités qui, aujourd'hui est fortement menacée. Bien qu'elle ait été une véritable plate forme pour les échanges commerciaux, la commune de Porto-

Novo traverse depuis les trente dernières années une période très dure pour son développement.

c- Situation géographique

Cette ville, géographiquement localisée dans le département de l’Ouémé, couvre une superficie de 52 km² soit 0,05% du territoire national et se situe entre 6°30 de latitude Nord et 3°30 de longitude Est. Situé à 30 km de Cotonou, capital économique, elle est limitée au Nord par la commune d’Akpro-Missérété, d’Avrankou, au Sud par la commune de Sèmè-kpodji, à l’Est par la commune Adjarra, à l’Ouest par la commune des Aguégus

d- Etat de la population

Les données extraites du Recensement Général de la Population et de l’Habitat (RGPH₃ 2002), font état de 223.552 habitants pour la ville de Porto-Novo avec 52,5% de femmes, soit environs 46.000 ménages avec un taux d’accroissement moyen annuel de 2,4% et une densité de 1995 habitants au km². Sa dynamique démographique montre que la population est assez jeune avec plus de la moitié ayant moins de 20ans et environ 82% ont moins de 40 ans.

Toutefois, la population est non seulement inégalement répartie en zones loties et non totalement loties mais aussi au sein des multiples ethnies qui cohabitent.

e- Les activités économiques :

Les activités économiques développées dans le temps sur son territoire se retrouvent sur plusieurs rayons : l’économie de traite, le commerce, l’agriculture, l’artisanat.

L'économie de la traite des esclaves au début du 18^{ème} et au milieu du 19^{ème} siècle fera la puissance du royaume. A la fin de la traite, le commerce, les activités agricoles et manufacturées prennent la relève et se développent. Actuellement, l'économie de la ville est centrée sur quatre principales activités : le commerce, l'artisanat, le maraîchage et la pisciculture. Le commerce demeure l'activité principale à cause de la proximité de cette ville avec le géant de l'Est (le Nigeria). Ainsi on distingue deux circuits d'activités caractérisées par une auto organisation et une autorégulation. Le secteur formel couvre 10% des activités économiques alors que l'informel en occupe 90% dont 57% pour le commerce. Le secteur informel occupe 30,6% de l'ensemble de la population. Il faudrait souligner que l'abondance de la vente informelle d'essence nourrit beaucoup de familles réalisant de chiffres d'affaires très élevés à Porto-Novu.

L'artisanat est diversifié et la commune dispose d'un siège pour le collectif des artisans. Ce secteur de l'artisanat mérite une grande attention parce qu'il est pourvoyeur d'emplois. Cependant, notons que l'industrie est peu développée dans cette ville. Les potentialités fiscales actuelles de cette ville se résument en :

- Propriétés bâties 41.560
- Propriétés non bâties..... 10.886.

B - Organisation de l'administration municipale de Porto-Novu

Cette ville est subdivisée en cinq (05) arrondissements et en quatre vingt Six (86) quartiers de ville. Les arrondissements et quartiers sont des unités administratives non dotées de personnalité juridique, ni d'autonomie financière (confère Article 4, Alinéa 2 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin).

Conformément aux dispositions de la loi n°98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier, en son article 6, le fonctionnement de la Commune de Porto-Novo repose sur deux (2) organes à savoir :

- un conseil municipal de trente-trois (33) membres, assumant les fonctions de l'organe délibérant (confère article 11 de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin) ;
- le Maire est à la fois Président du Conseil Municipal et Premier Responsable de l'administration municipale. Il est assisté de trois Adjoints dans la gestion des affaires locales, tandis qu'au niveau des arrondissements, ce sont les chefs d'arrondissement qui le représentent.

En effet conformément à l'arrêté municipal N° 044/SG/SP-C du 03 septembre 2003 portant organisation, attributions et fonctionnement des services de la mairie Porto-Novo, cette ville est organisée en services municipaux (services centraux) et en services infra municipaux (services auxiliaires).

1- Organisation et missions des services municipaux ou centraux

1-1- Organisation des services municipaux ou centraux

Pour s'acquitter des missions à lui dévolues, le Maire de Porto-Novo assisté de ses adjoints, dispose d'un cabinet, d'un secrétariat général, et de quatre (04) directions techniques à savoir :

- la Direction des Affaires Financières et Economiques (DAFE)
- la Direction de la Prospection et de la Coopération Décentralisée ;
- la Direction des Services à la Population (DSP) ;
- la Direction des Services Techniques (DST).

Chacune des directions, supervisée par un Directeur est subdivisée en services respectivement placés sous la responsabilité d'un chef de service. Le cabinet du Maire comprend : un secrétariat particulier, et un secrétariat général.

Le Secrétariat général comprend :

- un Secrétariat administratif central ;
- un Service des Ressources Humaines ;
- un Service des affaires juridiques et contentieux ;
- un Service des Transmissions radio ;
- un Service de la documentation et des archives.

Notre stage s'est surtout déroulé à la Direction des Affaires Economiques et Financières (DAFE). Nous nous sommes intéressés à décrire les missions et attributions des services que nous avons parcourus au sein de cette direction.

1-2- Missions des services de la DAFE

Cette direction a pour mission, la gestion des dossiers à caractère économique, financier et budgétaire de la commune :

La DAFE est structurée en un secrétariat et quatre services à savoir :

- le Service de Contrôle de Gestion et du Budget (SCGB) ;
- le Service du Budget et de la Comptabilité (SCB) ;
- le Service du Registre Foncier Urbain (S/RFU) ;
- le Service des Equipements Marchands (SEM)

Les activités de la Direction des Affaires Financières et Economiques sont coordonnées par un Directeur placé sous l'autorité du secrétaire général. Les activités au niveau de chaque service sont coordonnées par un chef de service placé sous l'autorité du Directeur des Affaires Financières et Economiques.

Paragraphe II : Etat des lieux sur les finances locales

A- Présentation des services

a- Les prestations des services de la D.A.F.E

Au cours de notre stage à la Direction des Affaires Financières et Economiques, nous avons d'abord pris connaissance de l'organigramme de la Mairie de Porto-Novo et de l'Arrêté municipal 09/N°010/SG-SRH du 06 février 2009 portant organisation, attribution et fonctionnement des services de la mairie de Porto-Novo. Ensuite nous avons parcouru certains services à savoir :

- le service de contrôle de gestion et du budget
- le service du budget et de la comptabilité ;
- le service équipement marchand ;
- le service RFU.

Les constats effectués dans chaque service feront l'objet de ce paragraphe.

1- Restitution des constats sur les services parcourus

1-1-Service de contrôle de gestion

Ce service s'occupe du contrôle interne, du respect des procédures de l'orthodoxie financière et du contrôle des différentes caisses.

Du suivi des procédures de travail au sein de cette section, nous avons relevé les constats suivants :

- l'absence d'indicateurs de suivi budgétaire, de mesure de performance budgétaire et financière proprement définis (**faiblesse**) ;
- l'inexistence d'un Plan de trésorerie (**faiblesse**) ;

- l'inexistence d'un tableau de bord de gestion (**faiblesse**);
- l'inexistence de la comptabilité analytique (**faiblesse**);
- le défaut de système de pilotage réel et de contrôle technique de l'exécution des opérations budgétaires de recettes et de dépenses en liaison avec le service de contrôle et d'évaluation des différents régies (direction des services affaires domaniales ; direction des services à la population, direction des services techniques etc.) afin de pérenniser les pratiques de bonne gestion (**faiblesse**) ;
- l'absence d'objectifs assignés aux différents chefs de services techniques, **ce qui implique une absence de contrôle et de système de compte-rendu (faiblesse).**

Ensuite nous avons consulté les comptes administratifs et de gestion des années antérieures et pris sommairement part à l'élaboration du budget, gestion 2012.

Des constats relevés à la lecture de ces documents, il faut signaler que le budget dans sa forme, les principes généraux du droit budgétaire sont respectés (**force**) ; tout en se conformant aux règles des documents budgétaires, la commune de Porto-Novo élabore un budget primitif et un budget supplémentaire (pour des décisions modificatrices) en liaison avec le budget précédent (**force**).

Par ailleurs certaines exigences du Projet de Gestion Urbain Décentralisée (PGUD), première génération sont respectées dont :

- l'annexe au budget des détails des opérations et les montants alloués par opération (article 17) du protocole d'accord entre la Commune et l'Etat (**opportunité**).

Par contre presque tous les comptes administratifs élaborés par le Maire comportent des insuffisances parmi lesquelles nous retenons :

- un manque de réalismes dans les prévisions budgétaires du fait de la prise en compte de la règle de pénultième année uniquement (**faiblesse**).

Or de nos jours, il existe aujourd'hui des méthodes modernes à l'instar de la méthode du budget, base zéro et autres qui permettent l'élaboration de budget beaucoup plus réaliste.

1-2- Au Service de la comptabilité et du budget :

Ce service est chargé du suivi budgétaire, du paiement des dettes, d'engagement, de liquidation des dépenses et assure le traitement des salaires ;

Il participe à l'élaboration des états financiers avec **le service Contrôle de gestion**. Au niveau de ce service, nos observations se présentent ainsi qu'il suit :

- l'inexistence de plan de suivi et de remboursement des dettes (**faiblesse**);
- le cumul des arriérés de paiement pour raisons de difficultés de trésoreries (**menace**)

1-3- Au Service Equipements Marchand

Ce service a pour mission de s'occuper de l'organisation et du suivi des services publics marchands de la commune, du respect de la réglementation en matière de pose et d'exploitation des panneaux publicitaires.

1-4- Au Service RFU :

Ce service traite de la mise à jour du registre urbain et du suivi des opérations fiscales. Le temps passé dans cette section a été renforcé par la quête d'infor-

mations via des entretiens directs avec le chef de service. Nous avons d'abord pris connaissance du mode de fonctionnement de cette section. Ainsi nous avons compris que le système de fiscalité et finance locale comprend deux volets :

- Division Assiette et Patrimoine Foncier (DAPF);
- Division recouvrement (Recettes Divisionnaires des impôts).

Ces deux structures s'occupent respectivement de la définition des stratégies et techniques d'identification de l'assiette et de la mobilisation de différents types de recettes fiscales, impôts directs et indirects dont voici le répertoire.

1-4-1- Composition des recettes

Rappelons d'abord que La loi n° 98-007 du 15 /01/1999 portant régime financier des communes en République du Bénin, distingue deux catégories de recettes : les recettes de fonctionnement (articles 9, 10, 11, 12, 13, 14) et les recettes d'investissement (article 15).

1-4- 1-1- Recettes de fonctionnement

Les recettes de fonctionnement regroupent :

- les produits du patrimoine et des activités ;
- les impôts directs ;
- les impôts indirects.
- les ristournes .

1-4-1-2- Recettes d'investissement :

Ces recettes regroupent :

- excédent de la section fonctionnement de l'année N-1 affecté;
- subvention d'équipement ;
- Etat, transfert, ressources secteur santé ;

- Etat, transfert FADEC
- les dons et legs;
- Etat, autres transferts.

1-4-2- Organisation et fonctionnement de la collecte des recettes de la Régie

1-4-2-1- Organisation et fonctionnement de la collecte des recettes fiscales :

Le Centre des impôts des Petites et Moyennes Entreprises (CIPE) se charge des opérations d'assiettes tandis que le recouvrement est confié aux services de la Recette Divisionnaires des Impôts (RDI). Ces diverses tâches sont effectuées en collaboration avec la Direction des Affaires Financières et Economiques (DAFE) grâce aux informations fournies par le RFU. L'outil RFU est le système d'information permettant d'attribuer à chaque parcelle les renseignements nécessaires pour une meilleure connaissance du patrimoine fiscal. Pour mieux cerner le potentiel fiscal et le lotissement, l'installation du RFU a été déterminante. Il s'agit des outils indispensables aux services des impôts pour identifier les contribuables et faciliter la distribution des avis d'imposition. Ces instruments servent à localiser le contribuable et permettent une maîtrise du potentiel fiscal de la commune mais ils ne sont pas efficacement utilisés.

En effet, chaque année, les agents de la mairie de Porto-Novo en collaboration avec ceux de la Direction Départementale des Impôts de l'Ouémé / plateau (DDI/OP), élaborent un calendrier fiscal définissant les actions à exécuter au cours de l'année, les acteurs et les périodes d'exécution. Ce protocole d'accord est rédigé par la Commune de Porto-Novo. Des enquêtes ciblées sont organisées au début de l'année en collaboration avec le service des impôts. Le RFU élabore et actualise les données foncières, urbaines et fiscales

de la ville, assure l'inventaire foncier et participe à la formation des agents enquêteurs (permanents et occasionnels) et aux travaux d'enquêtes tant sur le terrain que sur les statistiques au bureau. On constate **que le RFU est réellement fonctionnel (opportunité).**

A La faveur des quelques jours passés, dans cette section nous avons participé à ces enquêtes et remarqué entre autres, la réticence de la plupart des contribuables à fournir les informations qui leur, sont demandées. Souvent les propriétaires de maisons, les chefs d'entreprises, les gérants de sociétés et autres responsables capables de donner les renseignements disparaissent à l'annonce de l'arrivée des agents enquêteurs dans leurs quartiers. Quand bien même ils sont présents, les renseignements fournis ne sont pas totalement fiables et exhaustifs : minoration des recettes locatives, déclaration partielle d'activités, fourniture de fausses adresses, numéros de téléphones et autres indications ; des tentatives de corruption sont opérées à l'encontre des agents recenseurs.

Eu égard à tous ces goulots, il nous est permis d'affirmer sans risque d'erreurs que nonobstant le déploiement d'efforts et de sacrifices consentis par les services de la mairie et des services fiscaux, l'estimation du potentiel fiscal reste difficile donc partiellement identifié. **Ceci montre que les bases de données actuellement disponibles ne sont pas tout à fait fiables (menace).** De même, nous avons noté des descentes régulières sur le terrain des agents faisant mission de mettre à jour les fiches d'identification de parcelles aux fins de corriger les irrégularités et incohérences relevées fréquemment dans la base informatisée.

En dépit de ces défaillances, et sur la base des fourchettes de barèmes prévus par l'administration fiscale, les résultats issus de dépouillement des informations foncières recueillies sont corrigés et ajustés. Néanmoins, la

totalité des incertitudes, écarts et anomalies entachant les résultats ne peuvent être tous corrigés. Il en découle des bases imposables sous évaluées ou sous estimées compliquant ainsi les initiatives de recouvrement.

Des difficultés rencontrées, il ressort que le protocole d'accord n'est pas bien scellé entre la Direction départementale des Impôts et des domaines et la commune de Porto- Novo (**menace**) ; ceci porte atteinte à l'amélioration significative des recettes fiscales.

Quant au recouvrement, on note **l'effectivité de la distribution des avis d'imposition et le suivi des opérations par le Centre des Impôts des Petites Entreprises (CIPE)**. Au cours de cette étape, une autre disposition est prise par le RFU en synergie avec les services des impôts en vue de distribuer le maximum d'avis d'imposition. A ce stade, certains avis d'imposition restent pour causes d'insuffisances des opérations d'enquêtes et de fausses adresses indiquées entraînant des contribuables non retrouvés. Au bout du rouleau toutes ces insuffisances entraînent inéluctablement un faible niveau de recouvrement des titres émis. Le tableau suivant illustre les taux de recouvrement des recettes fiscales de 2006 à 2010

Tableau 1: Evolution des réalisations des recettes fiscales par rapport aux prévisions de 2006 à 2010

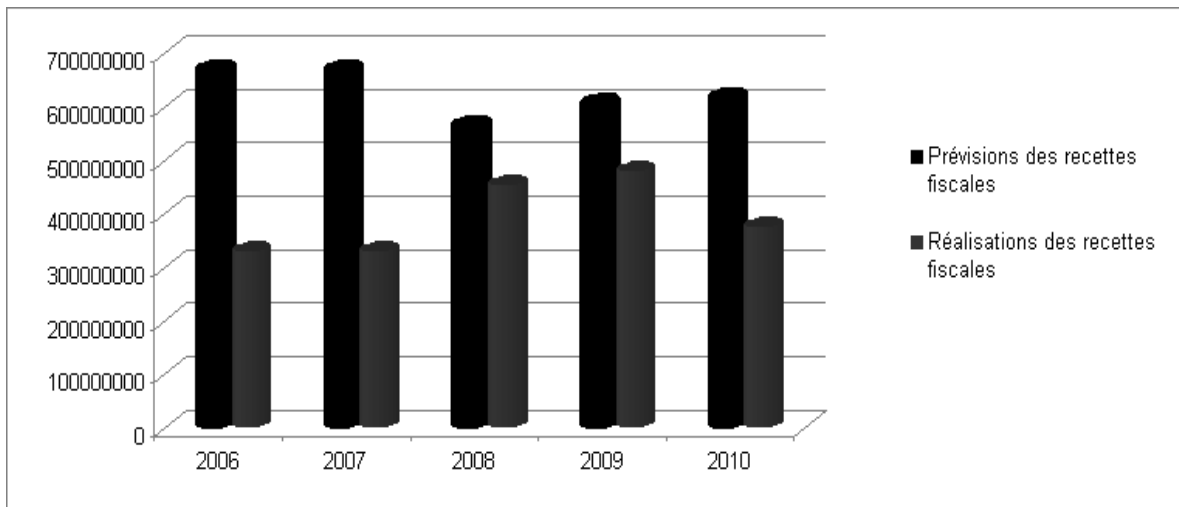
Années	Prévisions	Réalisations	Taux (%)
2006	670.845.020	329.992.365	49,19
2007	670.745.020	331.357.121	49.40
2008	566.014.568	453.262.738	80,08
2009	605.846.328	481.507.363	68,413
2010	615.846.328	375.575.657	60,99

Source : service de la comptabilité et du budget

Analysons les données contenues dans ce tableau à travers le graphique suivant : (voir page 17 du document) :

Représentation graphique de l'étude comparative des réalisations et prévisions de recettes de 2006 à 2010.

GRAPHIQUE 1 : Etude comparative des réalisations et prévisions de recettes de 2006 à 2010



Analyse :

L'observation de ce graphique montre que les réalisations et les prévisions de recettes fiscales évoluent à une tendance en dents de scie sur toute la période d'étude. Et les prévisions des deux premières années sont constantes alors que celles de la troisième année a diminué par rapport aux précédent et évoluent après de façon très insignifiante. Aussi le taux de réalisation des recettes n'est pas à la hauteur des prévisions pendant les cinq années, il s'agit d'un écart défavorable. Ces analyses nous permettent de comprendre que la Commune ne parvient pas à couvrir les prévisions fiscales ; ces prévisions en 2008 ne sont même pas à concurrence de celles du budget antérieur. Au total, la commune a des difficultés d'identification exhaustive de son potentiel fiscal.

Quelles sont les autres difficultés que le service de RFU rencontre pour son fonctionnement ?

Les autres problèmes résident dans l'insuffisance d'agents collecteurs. Ce problème est atténué par le recrutement des étudiants et élèves ayant au moins le niveau BEPC et susceptibles de faire le travail sur toute l'étendue de la commune, et qui rapidement formés sont envoyés sur le terrain. Malgré tous ces efforts le recensement n'est pas exhaustif; signalons aussi le cas des contribuables n'ayant aucune notion sur les devoirs de citoyen et de l'utilité des paiements fiscaux et qui se demandent souvent pourquoi les impôts et taxes leur sont imputés. Ainsi les problèmes sont dus à :

- l'absence de communication entre l'ordonnateur et les acteurs de développement (les administrés) ;
- l'inexistence de procédures efficaces de mobilisation des ressources fiscales ; (**faiblesse**)
- l'inaccessibilité du budget à la population (**menace**) ;
- la non maîtrise du potentiel fiscal (**faiblesse**) et l'insuffisance d'agents collecteurs spécialement qualifiés pour faire le travail.

A partir de ces constats on peut retenir en résumé :

L'absence d'une politique efficace de mobilisation des ressources fiscales et l'insuffisance de ressources humaines et de matériels : faiblesse.

1-4-2-2 : Organisation de la mobilisation des recettes non fiscales

La collecte des recettes non fiscales de la commune relève des attributions du Service de la régie principale des recettes.

Ces recettes sont liées aux prestations des services publics, aux activités économiques des acteurs et au niveau de vie des habitants du territoire

communal. Les recettes non fiscales de la commune de Porto-Novo sont recouvrées par le Receveur percepteur pour le compte de la commune. Elles sont essentiellement constituées par les valeurs inactives. Ces titres commandés par le maire et réceptionnés par une commission mixte composée des agents du service du Maire et de et ceux du Receveur percepteur, sont gérés par ce Receveur. Comment est organisée la gestion de ces valeurs ?

Le maire met les valeurs inactives à la disposition du Receveur percepteur qui se charge de leur gestion ; un certificat de prise en charge est délivré pour matérialiser la prise en charge des valeurs inactives par le Receveur percepteur. Un régisseur de recettes désigné et ce dernier, se charge de leur distribution aux agents collecteurs qui à leur tour se chargent du recouvrement des fonds auprès des contribuables. Pour éviter les ruptures, le régisseur de recettes s'approvisionne à temps ; pour ce faire, il prépare des fiches de bon sur trois (03) exemplaires : un (01) pour le Receveur percepteur, un (01) pour le responsable des valeurs inactives et un (01) pour lui-même. Le régisseur s'occupe aussi de l'approvisionnement des chefs d'arrondissements en ce qui concerne les timbres et les tickets de garde vélo, de taxe de divagation des caprins etc. Lorsque les agents viennent verser les fonds de leurs ventes, le régisseur de recettes élabore un autre bulletin de versement. Notons que les deux bulletins de versement présentent les mêmes structures à la différence de la nature de tickets et de timbres. De l'analyse des procédures mises en place, et de l'entretien mené avec les services en charge du recouvrement, nous relevons les défaillances suivantes :

- l'absence de signature de contrat de location pour les places fixes et assises, les boutiques et magasins des marchés (**menace**) ;

- les collecteurs ne sont pas formés aux principes élémentaires de relations humaines (**faiblesse**) ; pas de service d'analyse statistique et de stratégie de recouvrement (**faiblesse**). Au total, les recettes propres de fonctionnement mobilisées sont constituées d'impôts directs et indirects plus des produits des domaines et des ventes de services. Les recettes propres de fonctionnement de la commune sur les cinq dernières années se résument dans le tableau suivant

Tableau 2 : Tableau d'évolution des réalisations de recettes propres de fonctionnement sur 5 ans (2006 à 2010)

Nature d'impôt \ Années	2006	2007	2008	2009	2010
Produits du domaine et ventes des services	15.452.363	23.258.350	228.811.421	334.093.360	484.500.000
Total impôts indirects	20.906.187	55.987.700	13.097.200	212.613.828	122.313.949
Total des impôts directs	329.992.365	331.357.121	453.262.738	414.475.427	375.575.657
Total	366.350.915	410.603.171	695.171.359	961.182.615	982.389.606

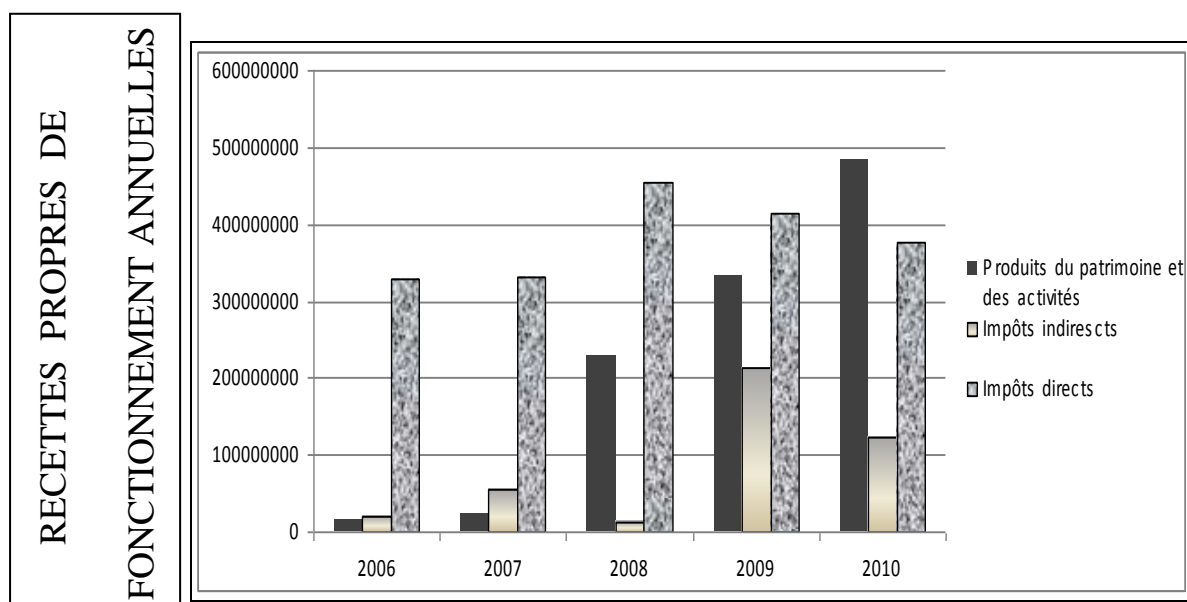
Source : compte administratif et de gestion.

L'analyse de ce tableau laisse constater que les recettes issues du produit des domaines et de vente de services de la mairie ont connu une croissance continue de 2006 à 2010. Les impôts indirects sont les plus faibles ; leur tendance d'évolution présente une allure d'accordéon.

Quant aux impôts directs, leur tendance d'évolution est restée continue jusqu'en 2008 avant de décroître à partir de 2009. On en déduit les politiques de recouvrement adoptées ces deux dernières années n'ont pas été efficaces. Au total, les recettes propres de fonctionnement de la commune ont évolué de façon ascendante sauf qu'elles évoluent à une amplitude très instable, toute chose ne permettant pas une appréciation correcte de leur variation.

Représentation graphique de l'évolution des réalisations de recettes propres de fonctionnement de 2006 à 2010

Graphique 2: Evolution des réalisations de recettes propres de fonctionnement sur 5 ans (2006 à 2010)



En analysant ce graphique, on remarque que les recettes issues du produit des activités ont connu une évolution continue sur les cinq années d'observation ; tandis que les recettes des impôts indirects ont considérablement baissé en 2008 avant de rebondir significativement en 2009 ; ces dernières ont fini par chuter en 2010. Quant aux impôts directs, les recettes ont baissé en continue juste après 2008. Aussi l'effort de recouvrement des impôts indirects et des produits des activités de la commune a été très accentué en 2009 mais la commune n'y a pas maintenu le cap pour les années suivantes. Il faudrait aussi souligner que telles qu'elles apparaissent en chiffres dans le tableau, ainsi que le montre ce graphique, la baisse des recettes de fonctionnement se traduit surtout par le faible taux des recettes des impôts indirects. Au total, **la politique de maîtrise des recettes propres manque d'efficacité.**

Etant donné que notre objectif général a pris en compte les actions de partenariat dans le domaine de la coopération décentralisée, nous avons eu

quelques entretiens avec les responsables de la Direction de la Prospective, du Développement et de la Coopération (DPDC). Nous ferons brièvement cas des points de nos entretiens.

2- La Direction de la Prospective, du Développement et de la Coopération (DPDC) :

Cette direction est l'animatrice de projet de la ville dans sa conception, sa réalisation, son évolution et sa promotion. Elle a pour attributions essentielles, la coordination des activités prospectives ; l'organisation et la mise en cohérence de projets, la programmation pluriannuelle des investissements ; le suivi des actions de coopération intercommunale, internationale, bilatérale et multilatérale ; etc...

Les défaillances relevées dans le fonctionnement de ce service sont d'abord **l'inexistence du service de la prospective et de suivi - évaluation. (faiblesse)**. Ensuite, le Service de la Coopération Décentralisée est créé il y a moins d'un an. A ce niveau il n'existe vraiment pas de dossier de projet ayant connu de terme. Après les entretiens avec le chef de service, nous retenons que la commune a des partenariats avec plusieurs associations internationales dont :

- l'Association Francophone Internationale de Coopération Décentralisée (AFRICOD) ;
- la Communauté Urbaine de Ville de Lyon en France ;
- la Communauté d'Agglomération de Cergy Pontoise en France.

Au Bénin des institutions partenaires sont :

- la Banque mondiale, partenaire technique et financier ;
- le PGUD qui s'intéresse aux infrastructures organisationnelles des quartiers défavorisés.

Par ailleurs, soulignons que les orientations du développement économique actuelles des institutions partenaires avec la ville se focalisent seulement à deux niveaux : La promotion de l’environnement national et l’éducation.

- La mise en place dans ce service d’un dispositif de suivi - évaluation est encore en projet (**faiblesse**) ;
- L’absence de relation de partenariat d’appuis au développement à envergure départementale (**menace**)
- L’absence de partenariat avec le secteur privé ; (**menace**)
- L’absence de professionnels pour les actions pratiques de négociation de financement (**faiblesse**).

3 -Présentation et analyse de la situation des ressources

Nous voulons mettre l’accent sur les ressources dont dispose la commune de Porto - Novo pour relever son défi de développement. Pour ce faire, nous restituons ici le relevé de l’état du personnel en service à la mairie et des ressources matérielles disponibles.

3-1-Ressources humaines

La situation des ressources humaines par catégorie fera l’objet du

Tableau suivant :

Tableau -3 : Situation des ressources humaines au 31 octobre 2011

Catégories	APE	APM	CDI	TOTAL
A	03	09	32	44
B	-	31	26	57
C	02	33	11	46
D	01	116	47	164
E	-	29	26	55
TOTAL	06	218	142	366

Source : service des ressources humaines

A la lecture de ce tableau, on comprend que la Commune de Porto-Novo utilise trois cent soixante six (366) agents répartis en cinq différentes catégories selon leur niveau de qualification comme suit :

- Corps des agents de la catégorie A, assumant les fonctions de contrôle de gestion, de conception et de direction. Au nombre de 44, cet effectif de cadres est important pour une gestion de qualité (**force**) ; sauf que nous ne disposons pas d'informations sur la nature de leurs qualifications pour apprécier la pertinence des postes occupés ;
- Corps des agents de la catégorie B assumant les fonctions d'élaboration et d'application ;
- Corps des agents de la catégorie C chargés des tâches d'exécution spécialisées ;
- Corps des agents qui exécutent des emplois relatifs à des tâches d'exécution courantes, emplois ne nécessitant pas de qualifications particulières.

En observant ce tableau, on s'aperçoit que la répartition des attributions par catégorie ne souffre pas d'incorrections majeures. Néanmoins, intéressons nous au statut du personnel de la commune.

Il faut noter que les collectivités ne disposent à ce jour d'un statut du personnel de l'administration territoriale. Ceci fait que le personnel de la mairie de Porto-Novo est régi par la loi N° 86-013 du 26 février 1986 portant statut général des Agents Permanents de l'Etat en ce qui concerne leur rémunération, les avantages et les avancements des Agents Permanents Municipaux et par le code de travail pour ce qui est des agents contractuels.

3-2- Ressources matérielles

Pour effectuer les travaux d'entretien de la ville, la commune dispose de matériels de transport, des outils informatiques et mobiliers. Le matériel de transport est constitué de : 16 véhicules légers ; 04 véhicules lourds et 50 motos réparties dans les directions, les arrondissements et quelques services externes, notamment, les services des impôts et de la recette perception, qui contribuent à la mobilisation des ressources financières.

B- Les intérêts de l'étude

Cette étude apportera aux autorités locales des pistes pour une meilleure gestion des affaires locales ; des orientations vers le développement de bonnes politiques de stimulation de l'investissement privé via la promotion des entreprises privées, toutes choses susceptibles d'accélérer la croissance des ressources propres et leur offrira des sources de levée de fonds pour financer les projets, objets de leur PDC. Elles y trouveront également des moyens de sensibiliser les entreprises informelles qui spontanément vont se mettre en règle. Pour y parvenir, faisons d'abord le point de l'état des lieux.

1- De la problématique aux hypothèses de l'étude

1-1-Inventaire des atouts et problèmes

1-1-1-Inventaire des atouts

Nous avons identifié des forces et opportunités suivantes :

- l'existence de Registre Foncier Urbain (RFU) ;
- l'informatisation des opérations de préparation budgétaire ;
- le respect des principes du droit budgétaire ;
- le respect des procédures de passation des marchés publics ;
- l'organisation annuelle du recensement fiscal ;

- l'effectivité de la distribution des avis d'imposition ;
- l'existence de projet d'accord de jumelage en matière de transport urbain avec certaines villes étrangères ;
- le Secteur artisanal en pleine expansion ;

- les budgets de la Commune de Porto-Novo sont régulièrement élaborés et adoptés dans les délais prescrits, approuvés par la tutelle et rendus exécutoire déjà le 1^{er} janvier de chaque exercice sauf circonstances exceptionnelles (**force**)

1-1-2- Inventaire des problèmes :

Au titre des faiblesses et menaces nous avons identifié les constats ci - après :

- l'absence d'indicateurs de suivi budgétaire, de mesure de performance budgétaire et financière proprement définis ;
- l'inexistence de plan de trésorerie ;
- l'inexistence de tableau de bord de gestion ;
- l'absence de communication entre l'ordonnateur et les acteurs de développement(les populations) ;
- l'absence de procédures efficaces de mobilisation des ressources propres ;
- l'incivisme fiscal ;
- l'absence de sensibilisation et d'informations des populations sur les programmes d'investissement et leurs sources de financement ;
- la non maîtrise du potentiel fiscal ;
- les insuffisances de valorisation des richesses touristiques ;
- l'opacité autour de la gestion budgétaire ;
- l'inexistence de plan de suivi et de remboursement des dettes ;
- le cumul des arriérées de paiement pour raisons de difficultés de trésoreries ;

- les infrastructures d'accueil liées au tourisme limitées ;
- le manque de maîtrise des axes d'orientation stratégique du développement ;
- le faible partenariat dans le domaine de la coopération décentralisée ;
- l'absence de partenariat public privé avec les investisseurs privés nationaux ;
- les insuffisances de ressources financières et humaines
- l'absence de techniciens de conception des projets ;
- l'inadéquation des objectifs du plan avec les besoins réel des populations et la capacité de financement de la commune.

SECTION DEUXIEME : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE ET LA VISION GLOBALE DE SA RESOLUTION

Cette section comprend deux paragraphes : il s'est agit pour nous ici de choisir et de spécifier la problématique.

Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique

Avant de choisir, une problématique pour notre étude, il convient de mettre en relief les différentes problématiques qui s'en dégagent. Pour ce faire, nous regroupons d'abord les problèmes identifiés par centres d'intérêts afin de pouvoir dégager les problématiques possibles ; ensuite nous retenons au nombre de ces problématiques une pour notre étude à défaut de pouvoir les résoudre toutes, et enfin procédons à la justification du sujet.

A : Regroupement des problèmes spécifiques par centres d'intérêts

Les problèmes identifiés lors des états de lieux seront sériés de façon spécifique par centre d'intérêts et récapitulés dans le tableau N° 4 de la page 28 ci-après :

Tableau 4 : Regroupement des problèmes spécifiques par centres d'intérêts

N°	CENTRE D'INTERETS	PROBLEMES SPECIFIQUES	PROBLEMES GENERAUX	PROBLEMATIQUES
1	Niveau de la gouvernance locale	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inaccessibilité du budget à la population ; ▪ l'opacité dans la gestion des impôts collectés ; ▪ absence communicationnelle entre le maire et les administrés. 	Inadaptation de la qualité de la gouvernance aux objectifs du développement.	Amélioration de la qualité de la gouvernance.
2	Stratégies et politiques de mobilisation des ressources fiscales et non fiscales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Absence de politiques et mécanismes efficaces de mobilisation des ressources locales ▪ manque de maîtrise du gisement fiscal ; ▪ cadre organisationnel inopérant ; ▪ sous estimation du potentiel fiscal ; ▪ faible niveau de recouvrement des titres émis ▪ incivisme fiscal. 	Inadéquation des politiques et stratégies d'identification du potentiel fiscal.	Renforcement des stratégies et mécanismes de mobilisation des ressources propres
3	Pertinences des visions et orientations stratégiques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Non maîtrise des axes d'orientation stratégiques et absence de techniciens ; ▪ insuffisance de services urbains 	Définition non optimale des visions et objectifs du plan.	Définition optimale des visions et orientations stratégiques du développement.
4	Plan de Développement Communal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Insuffisances de ressources financières propres de la ville. ▪ faible partenariat au développement ; ▪ inexistence de partenariat public privé avec les investisseurs nationaux ▪ insuffisance de valorisations des richesses touristiques. ; ▪ inadéquation des objectifs du plan avec la capacité de financement de la commune ▪ inexistence de cellule de suivi évaluation. 	Insuffisance de ressources financières mobilisées pour le financement du PDC	Renforcement de la mobilisation des ressources pour le financement du PDC.

B -Le choix de la problématique et justification du sujet

Des problèmes identifiés lors de l'état des lieux et regroupés par centres d'intérêts, nous avons ciblé quatre (04) problématiques. Ces dernières contiennent plusieurs problèmes spécifiques que nous allons sélectionner après selon leur degré de pertinence, ceux qui cadrent avec notre étude. Ainsi s'intitulent les (04) problématiques possibles à savoir :

- 1- La problématique de l'amélioration de la qualité de la gouvernance locale
- 2- La problématique du renforcement des mécanismes et stratégies de mobilisation de ressources propres ;
- 3- La définition optimale des objectifs et orientations stratégiques du développement ;
- 4- La problématique de la mobilisation des ressources auprès des partenaires pour le financement du P.D.C ;

La première problématique nécessite pour sa résolution de la connaissance approfondie en matière de gouvernance locale. Nous estimons qu'il existe un lien dialectique et d'interdépendance entre développement communal et gouvernance locale car la qualité de la gestion du développement communal est fonction du niveau de la gouvernance locale, or les dirigeants actuels sont encore à l'apprentissage de la gouvernance ;

La deuxième problématique est bien assortie à notre domaine de compétence ; nous avons assez de ressources dans la mesure où elle est propre à notre formation en Gestion Financière des Collectivités locales (GFCL) et la mise en œuvre des recommandations issues du diagnostic apportera beaucoup à la commune si on y parvenait.

Quant à la troisième problématique, elle nécessite pour sa résolution une bonne dose de connaissances en matière de planification du développement

local. Or ceci cadre peu avec notre spécialité. Ainsi les recommandations qui seront issues de notre diagnostic seront peu outillées.

Pour la quatrième problématique, nous allons expérimenter des analyses partant de l'importance des problèmes du terrain.

Les problématiques susceptibles de retenir notre attention sont le deuxième, liée **au renforcement des stratégies et mécanismes de mobilisation de ressources propres pour le financement du Plan de Développement communal et la quatrième liée à l'insuffisance de partenariat avec les institutions d'appuis au développement.**

Au niveau de cette dernière, remarquons que le problème spécifique de l'insuffisance de partenariat avec les institutions d'appuis au développement existe en deux volets : le volet partenariat dans le domaine de la coopération décentralisée (avec les institutions étrangères d'appui au développement) et le volet partenariat public privé avec les entreprises privée nationales. Et Le seul aspect du financement du développement dans notre travail reste celui lié à la problématique de mobilisation de ressources aussi bien internes qu'externes à la commune pour le financement de son Plan de Développement. Celle-ci apparaît plus prépondérante en ce sens qu'elle traite aussi des aspects de la deuxième, en vue d'opérer un diagnostic pertinent dont les solutions pourront beaucoup contribuer au développement économique de cette ville.

Avant de poursuivre, rappelons que les principaux enjeux de la décentralisation au Bénin sont essentiellement de deux ordres : « la promotion de la démocratie à la base et la stimulation de la bonne gouvernance au niveau local de la démocratie ». La réalisation de cet objectif passe par :

- la participation des citoyens à la gestion de la chose publique ;
- le rapprochement de l'administration de l'administré ;

- la prise en charge par la population à la base de son propre développement. Ainsi, dans le souci de promouvoir la démocratie de proximité, la décentralisation et la bonne gouvernance ont été promues au Bénin comme moyens d'impulser le développement communal. Cette nouvelle disposition de management de proximité implique une responsabilisation des citoyens à la base qui sont désormais, appelés à prendre leur responsabilité pour le développement de leur commune.

Pour ce faire, sept (07) lois ont été votées et promulguées pour la mise en œuvre du processus de la décentralisation. Parmi elles, figure la loi N° 97 - 029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin. L'article 1^{er} de cette loi, dispose : « la commune est une collectivité territoriale dotée de personnalité juridique et de l'autonomie financière. Elle s'administre librement par un conseil élu dans les conditions fixées par la présente loi ». Or pour qu'une collectivité ou un organisme public dispose d'une réelle autonomie financière, il faut non seulement qu'il soit en mesure d'établir lui-même son propre budget et son compte financier mais aussi qu'il dispose de ressources suffisantes et de liberté de choix dans la détermination de ses dépenses. Au Bénin, cette autonomie financière, pour un développement communal avéré demeure à l'heure actuelle une autonomie encadrée. Cet encadrement s'explique à plusieurs niveaux :

Les limites se situent au regard des dépenses qui doivent être d'une part quantitatives en raison des règles impératives de l'équilibre budgétaire. Pas d'investissement imprévu afin que les recettes puissent couvrir les dépenses prévues ; et d'autre part qualitatives en raison des dépenses obligatoires.

Tout ceci encadre l'indépendance des collectivités locales et le maintien de leur dépendance vis-à-vis de l'Etat contribuant ainsi à donner une portée limitée à leur autonomie. Aussi, faudrait il le rappeler le transfert des

compétences n'est que partitif, le reste demeure délégué, souveraineté de l'Etat oblige.

La maîtrise des finances se révèle être une composante essentielle de l'autonomie financière accordée par le pouvoir central aux collectivités locales dans la mise en œuvre de leurs compétences propres. Par ailleurs, faire de la performance financière et économique, gage du développement de toute entité économique constitue un crucial problème pour les communes même celles à statut particulier. Ainsi c'est à ce niveau que nous remarquons en quelques approches que les enjeux de la décentralisation reconnaissent l'immaturité des communes pour une véritable prise en charge par elles-mêmes du financement de leur propre développement. Les ressources propres des communes ne sont pas toujours suffisantes pour couvrir la totalité des charges de fonctionnement et dégager des excédents pour l'investissement. C'est en ce sens que l'Etat central, conscient de ses responsabilités, leur affecte des dotations budgétaires dont les lignes sont inscrites au budget national et complétées par les ressources des PTF à travers le « Fonds d'Appui au Développement des Communes » (FADEC). La mise en œuvre du FADEC se traduit comme un mécanisme d'allocation de ressources additionnelles aux communes. Ces ressources, figurant dans le budget général sont destinées au financement certaines dépenses de fonctionnement et d'investissement des communes. Soulignons que les dotations en lignes budgétaires destinées à l'investissement des communes se répartissent en dotations affectées et dotations non affectées. Et seules celles non affectées, leur sont autorisées pour financer les investissements à compétences communales inscrits dans le PDC. Ces dernières ne sont pas suffisantes à voir l'importance des besoins des communes en matière d'investissement de développement. Tandis que celles affectées le sont pour des investissements orientés vers des infrastructures socio- communautaires prédéfinis. Malgré

toutes ces mesures, les collectivités territoriales sont encore loin d'atteindre un niveau de développement souhaité, celui de communes de développement vivement prôné par les partenaires. **Que faire alors pour une promotion des finances locales en l'occurrence pour ce qui concerne la ville de Porto-Novo ?**

Au cours de notre stage dans la commune de Porto- Novo, après les nombreux dysfonctionnements relevés dans la gestion financière de cette ville, nous avons analysé son Plan de Développement, première génération. Les résultats de nos analyses ont permis de constater nombre d'entraves économiques qui gangrènent la situation financière de cette commune et aussi plusieurs programmes et projets novateurs contenus dans son PDC demeurent en souffrance pour cause d'insuffisances de ressources de financement. C'est dans l'optique de contribuer modestement par des propositions réalistes au renforcement des ressources de financement du PDC que nous nous permettons de porter notre étude sur cette commune et sur le thème « **problématique du financement du Plan de Développement Communal : cas de la commune de Porto-Novo** ».

La problématique de l'étude choisie, le sujet formulé et justifié, il nous faut la spécifier et définir la vision globale de sa résolution

PARAGRAPHE 2 : La spécification de la problématique et la détermination de la vision globale de sa résolution

A- La spécification de la problématique

D'abord, la budgétisation du financement du développement communal s'inscrit autour de quatre (04 volets) :

- Le volet recettes fiscales pour 13% du budget ;
- Le volet recettes propres de la commune pour environ 12 % ;

- Le volet Coopération Décentralisée pour 5% ;
- Le volet subvention étatique pour 70 % et plus.

Les problèmes identifiés lors de l'état des lieux et regroupés par centres d'intérêts laissent apparaître plusieurs problèmes spécifiques, parmi lesquels nous avons sélectionné selon leur degré de pertinence, ceux qui cadrent avec notre étude. Ainsi nous avons identifié trois (03) problèmes spécifiques possibles pour la résolution du problème général à savoir :

- 1- l'insuffisance des ressources propres pour le financement du PDC ;
- 2- le faible partenariat dans le domaine de la coopération décentralisée ;
- 3- l'insuffisance des subventions de l'Etat central et l'inexistence de partenariat public privé avec les entreprises nationales.

Quelles sont nos perspectives en termes de résolution de cette problématique ?

B- Définition de la vision globale de résolution de la problématique

Pour l'approche prospective de vision globale permettant de résoudre ces problèmes spécifiques et partant le problème général identifié, faisons d'abord une revue des problèmes spécifiques retenus.

Par rapport au problème spécifique n°1, qui s'intitule : **Insuffisance de ressources propres pour le financement du PDC**. Il résulte à notre avis, d'une mauvaise définition du champ fiscal, ce que nous avons constaté dans l'état des lieux par une variation inconstante et souvent forte d'une année à une autre ; en plus des prévisions fantaisistes. Pour essayer de pallier à ces problèmes, il faudrait opérer :

- un renforcement de la planification du recensement fiscal au niveau de la recette perception et des services de recouvrement ;

- un renforcement de la communication et de la coordination des actions entre les différents partenaires au développement qui sont les populations, les ressortissants résidents de la commune, et ceux à l'extérieur, les services déconcentrés de l'Etat, les programmes et projets, les ONG locales et internationales ;
- un suivi rigoureux de l'évolution de la base imposable, et de recouvrement des taxes et impôts ;
- l'instauration et la culture d'une bonne politique transparente de reddition de compte aux populations, et associer les représentants de la société civile lors des instances budgétaires.

Quant au **problème spécifique n°2, relative au faible partenariat dans le domaine de la coopération décentralisée**, il peut être dû à ce que les dirigeants n'ont pas mis en oeuvre des mesures et actions permettant de valoriser toutes les ressources du territoire ou manquent des connaissances techniques en matière de recherche et de négociation de financement. Pour ce faire, les dirigeants devraient se former en techniques de conquête de financement ; en techniques de présentation de plan d'affaires et de cadres logiques de projet à fin de se doter d'outils de conviction des partenaires potentiels. Ceci pourrait renforcer la mobilisation de ressources financières auprès des partenaires au développement : **(l'Union Européenne ; la Coopération Danoise ; la coopération française)**. Ceci se fera surtout à travers la soumission de documents de projets ou programmes novateurs et pertinents qui bénéficient leur adhésion. Le tissage des relations dans le domaine de la coopération décentralisée ainsi que les tables rondes avec les bailleurs de fonds peuvent jouer un rôle important dans le saisissement des opportunités de financement dont bénéficient de nombreuses communes des pays du Nord.

Pour la diaspora, il faudra développer une politique de communication en leur profit en vue de les impliquer dans la gestion de leurs villes natales. Dans ce cas, la transparence dans la gestion des fonds mobilisés constitue le gage de l'intensification de leur motivation.

Pour réussir des actions de partenariat, la commune devrait :

- instaurer l'économie mixte locale par les rapports entre secteurs publics locaux et secteur privés ;
- s'impliquer dans les communautés urbaines pour renforcer la fiscalité directe au delà des quatre impôts direct locaux (Patente -Licence- CFPB-CFPNB) ;
- institutionnaliser la taxe de développement local qui n'existent pas encore dans la commune et dans d'autre. Cette décision selon les règles régissant les finances locales, doit être prise à la majorité des 2/3 du conseil communal : **Michel Bouvier (Finances locales, 5ème édition LGDJ).**

En ce qui concerne **le problème spécifique n°3 : 'faible partenariat public privé, avec les entreprises privées**, la résolution de ce cas est anodine pour la promotion des investissements marchands. La construction de ces infrastructures par des associations socio professionnelles et leur gestion en synergie avec les collectivités permettra d'impulser un boom dans l'accroissement de ressources à travers :

- ◆ la construction et la gestion des marchés selon un montage financier impliquant les partenaires potentiels ;
- ◆ l'option de recours à l'emprunt en complément pour cause d'insuffisance de capacité financière pour le financement des projets de développement sera substituée par la disposition de fonds propres.

Les approches théoriques de solutions associées aux problèmes spécifiques identifiés sont résumées dans le tableau N° 5 de la page 37 :

Tableau n°5 : Synthèse des approches théoriques par problème Spécifique :

Chaque problème spécifique associé à son approche générique est consigné dans le tableau suivant :

Niveaux spécifiques	Problèmes spécifiques	Caractères des approches théoriques retenues (approches génériques)
1	L'insuffisance des ressources propres pour le financement du PDC ;	L'approche théorique basée sur les conditions d'amélioration du niveau actuel de recouvrement des recettes propres de la commune.
2	Le faible de partenariat dans le domaine de la coopération décentralisée ;	L'approches théoriques basées sur le développement des relations de partenariats dans le domaine de la coopération décentralisée.
3	L'insuffisance de subventions de l'Etat central et l'inexistence de partenariat public privé avec les entreprises.	L'approche théorique relative au renforcement des capacités d'investissement à travers des actions de synergie avec les entreprises du secteur privé.

Source : Observations de stage

C - Les étapes de la recherche

La démarche méthodologique qui nous permettra de résoudre la problématique spécifiée s'articulera en deux phases composées chacune de six étapes ainsi qu'il suit :

Phase 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

- 1- Fixation des objectifs de la recherche ;
- 2- Détermination des causes supposées être à la base des problèmes spécifiques identifiés et formulation des hypothèses de travail ;
- 3- Etablissement du tableau de bord de l'étude ;
- 4- Revue de littérature
- 5- Choix des approches théoriques ;
- 6- Choix de l'approche empirique ;

Phase 2 : Diagnostic et approches de solutions aux problèmes à résoudre

- 7- Collecte et traitement des données ;
- 8- Analyse des données ;
- 9- Etablissement du diagnostic ;
- 10 - Approche de solutions et recommandations ;
- 11- Conditions de mise en œuvre des solutions ;
- 12- Construction du tableau de bord de synthèse.

CHAPITRE DEUXIEME :
**Du cadre théorique de l'étude aux
conditions de mise en œuvre des
solutions**

Ce chapitre comporte également deux sections. La première est consacrée au cadre théorique et méthodologique et la seconde est consacrée aux enquêtes, la vérification des hypothèses et conditions de mise en œuvre des solutions ; après la formulation des objectifs, nous émettrons les hypothèses.

SECTION PREMIERE : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

Paragraphe1 : Des objectifs de l'étude à la revue de la littérature

A- Objectif général

L'objectif général de notre étude est de contribuer à l'accroissement des ressources de la commune de Porto-Novo pour le financement de son plan de développement.

Objectifs spécifiques

- **Objectif spécifique n° 1** : Proposer des mesures qui puissent améliorer le niveau actuel des recettes des régies financières (registre foncier urbain, état civil ; services marchands) ;
- **Objectif spécifique n°2** : Suggérer des mécanismes de recherche de sources de financement extérieures ;
- **Objectif spécifique n°3** : Orienter le renforcement des capacités d'investissement à travers des actions de synergie avec les entreprises du secteur privé.

1- Détermination des causes et hypothèses liées aux problèmes en résolution

Rappelons que les causes sont supposées expliquer une situation ou un phénomène et les hypothèses sont des réponses provisoires aux éléments de la problématique ou aux questions en recherche.

1-1 Hypothèse liée au problème spécifique n°1

A la suite des analyses effectuées et de l'interview réalisée au niveau d'un certain nombre d'agents du service de recettes divisionnaires, il ressort que le faible taux de recouvrement des impôts est dû à :

- la sous estimation du potentiel fiscal ;
- l'absence de politiques et mécanismes efficaces de recouvrement ;
- l'occupation sans autorisation du domaine public.

A notre avis, la sous estimation du potentiel fiscal ne peut être la cause principale de l'insuffisance des recettes propres encore moins, l'occupation sans autorisation du domaine public. Le problème serait dû à un quasi inexistence de processus et mode efficaces de collecte des impôts et taxes. Car même les contribuables recensés ne sont pas conscients du paiement à bonne date de leurs dettes. Ceci nous permet de formuler l'hypothèse ci après : **l'Inexistence de politiques efficaces de recouvrement explique l'insuffisance des recettes propres.**

1-2 Hypothèse liée au problème n° 2 ;

Avant la recherche des causes de ce problème, rappelons les principes de bases de la coopération décentralisée :

- ▶ la justification de l'existence d'un intérêt public ;
- ▶ le respect de l'intégrité territoriale de la commune d'accueil ;
- ▶ l'intervention doit revêtir un intérêt direct pour la population concernée ;
- ▶ l'effort de cofinancement des actions issues de la coopération par les communes bénéficiaires (leur participation en ressources financières, matérielles ou humaines). Aussi, existe-t-il d'autres critères de choix des partenaires locaux par les collectivités du Nord.

Elle doit porter des échanges mutuels débouchant sur des avantages réciproques et le niveau de développement de la commune qui se mesure en :

- ▶ la taille démographique de la collectivité partenaire pour la définition des besoins en infrastructures ;
- ▶ la capacité de financement de la collectivité ;
- ▶ l'organisation de la société et la stabilité sociale.

A la suite des enquêtes réalisées par interview auprès des responsables du service de coopération décentralisée de la commune, nous sommes amenés à comprendre que la commune dispose de quelques partenaires en matière de coopération décentralisée dans la Ville de Lyon et en Cergy Pontoise en France qui mènent des actions à travers des dons en matériels de collecte des ordures et d'assainissement de l'environnement. Les actions les plus importantes sont surtout orientées en direction de la promotion de l'environnement et de l'éducation.

Pourtant, des projets de taille contenus dans le PDC demeurent en souffrance pour insuffisance de financement. Aussi des informations reçues des enquêtes, appuyées par les analyses des ratios d'équilibre et de performances financières nous ont permis de comprendre que la commune ne dispose pas elle-même d'une forte capacité d'investissement pour cofinancer avec les partenaires les projets d'investissement issus des partenariats. Le calcul des ratios de mesures de l'équilibre financier sur plusieurs années ci-joint a servi à étayer nos analyses.

***Calcul des ratios de mesures de l'équilibre financier sur les cinq années d'étude**

Les ratios de mesure de l'équilibre financier calculés sur les cinq années d'étude sont consignés dans le tableau N° 6 de la page 43.

Tableau 6 : Calcul des ratios de mesures de l'équilibre financier sur les cinq années d'étude

N°	Principaux agrégats financiers	2006	2007	2008	2009	2010
1	Recettes réelles de fonctionnement	1.339.049.232	644.993.093	1.662.004.075	2556712364	2.708.098.912
2	Dépenses réelles de fonctionnement	1331 681 349	160.446.850	1604.572.524	2269644703	1 639 646 977
3=1-2	Epargne ou déficit de fonctionnement	7367883	484.546.243	57.431. 551	287067661	1 068 451 935
4	Recettes réelles d'investissement	418018356	630.000.000	534.750.000	903168940	1 625 306 385
5=3+4	Capacité d'autofinancement	425 386 239	1114.546.243	592.181.551	1 190236601	2693758320
6	Dépenses réelles d'investissement	425 366 239	284344965	221.168.731	516163492	1721647649
7=5-6	Capacité ou besoin de financement	20000	830.201.278	371.012.820	674073109	972110671

Source : Compte administratif

Commentaire des tableaux 6:

A L'analyse de la ligne 7 de ce tableau, on remarque que tous les résultats sont positifs. On n'en déduit que la commune dispose d'une capacité de financement. Sa situation financière est donc équilibrée. Approfondissons cette analyse en intégrant les indicateurs de performances de ressources propres d'une année à l'autre.

***Calcul des indicateurs de mesures de performance des ressources propres de la Commune de Porto Novo sur les cinq années**

Le tableau N° 7 de la page 44 résume les indicateurs de performance des ressources propres calculés sur les cinq années d'étude.

Tableau 7: Indicateurs de mesures de performance des ressources propres de la Commune de Porto Novo

.Principaux agrégats	2006	2007	2008	2009	2010
Recettes propres (RP)	5.390.054.252	644.993.093	753.772.061	8.385.282.361	831.059.794
Total recettes réelles de fonctionnement (RRF)	1.339.049.232	1575590.000	1.662.004.075	2.556.792.364	2.708.098.912
RP/RRF (%)	40,25	40,93	45,35	32,78	30,69
Dépenses réelles de fonctionnement (DRF)	1.331.681.349	160.446.850	1.604.572.524	2.269.644.703	1.639.646.977
RP/DRF (%)	40,47	77,30	17,29	83,07	14,09
Epargne/RRF (%)	0,55	91,64	86,33	11,23	39,45
CAF/ DRI	1	6,64	6,25	2,3	4,64

Source : Compte administratif

Commentaire

Les ratios RP/DRF sont tous inférieurs à 100% sur les cinq années d'étude donc défavorables pour mieux apprécier sa performance financière. De surcroît, le ratio, CAF/DRI est inférieur à 10% sur toutes les cinq années. Ceci signifie que cette commune ne dispose pas d'une capacité d'autofinancement en investissement propre. Cette capacité est critique, trop faible ; ceci contribuera à confirmer notre deuxième hypothèse.

Par ailleurs, cette ville ne dispose pas de partenaires techniques pouvant donner des orientations à ses ressources. Les dirigeants de la commune ont alors de difficultés à nouer des relations avec les partenaires qui pourtant existent sur le territoire dans nos départements. Ces difficultés de conquête des PTF peuvent s'expliquer par plusieurs causes parmi lesquelles :

- la non connaissance des partenaires financiers intervenant sur les territoires communaux au Bénin (le PGDP ; FDL; et le PADEA GTZ) qui ont plutôt une envergure départementale ;
- le fonctionnement des services déconcentrés non axé sur la logique des textes de la Réforme de l'Administration Territoriale (RAT).
- la non résolution des problèmes de transfert de compétences. Les trois raisons peuvent expliquer la rareté d'intervention des PTF mais à des degrés divers. Partant de tous ces paramètres et des données de l'état des lieux sur

l'état actuel de la commune, **il est permis de dire que la commune n'est pas significativement apte pour attirer et développer de bonnes relations de partenariat dans la mesure où sa capacité de cofinancement demeure faible ; aussi elle a une insuffisance notoire en ressources matérielles financières et humaines.**

Toutes ces analyses nous permettent de dire que **le faible partenariat dans le domaine de la coopération décentralisée est dû à l'insuffisance de capacité de la commune en ressources financières, matérielles et humaines.**

1-3- Hypothèse liée au problème spécifique n° 3 :

Les faibles partenariats publics privés peuvent provenir de la pauvreté du cadre de vie, un cercle vicieux pour la régression relative de l'économie locale et les faibles subventions de l'Etat, l'absence des (PMI-PME), à la forte dépendance des marchés de consommation extérieurs ou à l'insécurité transfrontalier.

Les paramètres de défaillances économiques ajoutées aux insuffisances relevés dans le PDC et la dépendance des produits du Nigeria inhibent les initiatives de création des PMI. D'où nous déduisons **que la faible subvention de l'Etat et l'absence des Petites et Moyennes Industries (PMI) et PME expliquent le faible partenariat public -privé.**

1-4- Hypothèses liés au problème général

Etant donné que les problèmes spécifiques constituent les manifestations du problème général et que la sommation de toutes les causes de chacun de ces problèmes spécifiques ne peut pas constituer une cause générale, nous ne pouvons en dégager une hypothèse générale.

Une fois la problématique, les objectifs et les hypothèses de recherche déterminés, récapitulons tout dans le tableau de bord de l'étude (tableau N° 8 la page 47).

Tableau 8 : Tableau de bord de l'étude sur la problématique du financement du plan développement communal

NIVEAUX D'ANALYSES	PROBLEMES	OBJECTIFS	CAUSES	HYPOTHESES
NIVEAU GENERAL	Insuffisance de ressources pour le financement du plan de développement communal.	Contribuer à l'accroissement des ressources pour le financement du Plan du Développement Communal.	Néant	Néant
NIVEAUX SPECIFIQUES	1 Insuffisance des ressources propres de la commune.	Proposer des mesures pouvant améliorer le niveau actuel de recouvrement des recettes propres de la Commune.	Inexistence de stratégies efficaces de recouvrement des ressources propres.	L'inexistence de stratégies efficace de recouvrement explique l'insuffisance de ressources propre de la commune.
	2 Faible partenariat dans le domaine de la coopération décentralisée.	Suggérer des mécanismes et politiques de conquête de sources de financement externe.	Faible capacité en ressources financières, matérielles et humaines.	Le faible partenariat dans le domaine de la coopération décentralisée est dû à la faible capacité en ressources financières matérielles et humaines.
	3 Inexistence de relation de partenariat public-privé avec les entreprises.	Orienter le renforcement des capacités d'investissement à travers des actions de synergie avec les partenaires locaux au développement.	Faiblesse des subventions et l'absence des Petites et Moyennes Industries, entreprises dans les actions d'investissement.	L'absence des relations de partenariats publics privés est due à l'inexistence des PMI et PME et la faiblesse des subventions dans les actions d'investissement.

Source : Résultats de nos investigations

2- Revue de littérature

Plusieurs auteurs ont eu à développer des thèses sur le développement communal dans différents aspects. Dans cette partie, nous allons mettre en relief quelques unes émanant de ces auteurs, de certains textes de lois et règlements puis (exposer les approches théoriques et empiriques de notre étude).

Notre revue de littérature est à base des thématiques retenues dans la vision globale de résolution. Ces thématiques sont :

- l'approche théorique basée sur des mesures pouvant améliorer le niveau actuel de recouvrement des recettes propres de la Commune;
- l'approche théorique définissant les mécanismes de conquête de sources de financement étrangères ;
- l'approche théorique relative au renforcement des capacités d'investissement à travers des actions de synergie avec les partenaires locaux au développement.

2-1 - Contributions antérieures aux problèmes de l'insuffisance des ressources propres des communes

Selon l'analyse de EL HADJ TIDJANI Traoré Adamou (2002), confère mémoire Euphraxie SONON (2007) « Contribution au renforcement optimale des recettes propres de la ville de Cotonou »

En matière de recettes propres des communes, il suppose que « beaucoup de citoyens méconnaissent les dispositions des lois de finances et autres textes relatifs aux taxes auxquels ils sont appliqués » ; on note aussi une confusion dans l'emploi des termes, il s'est prononcé sur les recettes propres en prenant seulement en compte les recettes non fiscales. Nous remarquons que cet auteur n'a pas fait preuve de précision dans sa déclaration dans la mesure où,

les recettes propres ne sont pas constituées que des recettes non fiscales. Mais c'est toutes les recettes (fiscales et non fiscales), sauf les recettes de transfert. Dans cette optique il énonce : « en réalité, les dispositions législatives et réglementaires relatives aux contributions fiscales et taxes doivent être aussi portées à la connaissance du public par les masses médias ». En terme de politique pour l'amélioration des ressources budgétaires, ce même auteur souhaite, à juste titre, « qu'il faut procéder à une mise à disposition du public des informations sur les réalisations en terme de services offerts à la population ». Nous le complétons pour dire que problème se pose en principe au niveau de la communication institutionnelle. Aussi nous avons noté un fort taux d'analphabétisme des citoyens de la ville de Porto- Novo.

Pour Bio Yakoubou, (Mairie de Banikoara), « **rapport de séminaire sur l'amélioration des ressources pour le développement communal au Bénin** », les ressources propres de la commune sont mobilisables mais les faiblesses sont dues à la non implication des usagers dans le processus de gestion des équipements marchands, du coup, ils ne s'intéressent pas à la collecte des taxes. Il arrive des cas où les usagers, structures ou individus exploitent le patrimoine des communes sans être inquiétés (exploitation des carrières). C'est pourquoi les ressources provenant de l'exploitation des équipements marchands et du patrimoine restent largement en dessous des potentialités qu'ils offrent ; l'évasion des recettes est surtout très importante, l'opposition des usagers au paiement des taxes est souvent forte ». Pour améliorer le taux de recouvrement des impôts et taxes locaux, il suggère de reprendre le recensement général de la matière imposable pour mieux maîtriser le potentiel fiscal et d'élaborer un calendrier fiscal chaque année et de le respecter rigoureusement. Quant au recouvrement, qu'il faut sensibiliser les populations sur la distribution des avis d'imposition. Comment pouvons-nous apprécier le point de vue de cet auteur ?

Cet auteur a fait preuve d'une capacité d'observation développée. Sauf qu'il a oublié que les ressources propres des communes ne financent qu'une partie des projets contenus dans leur Plan de Développement. Une solution anodine reste à promouvoir les recettes de fonctionnement à travers des actions efficaces d'accroissement des ressources de financement des collectivités d'abord par leurs propres efforts de mobilisation afin de dégager des excédents au profit de la section investissement pour l'autofinancement des projets prioritaires inscrits dans leur programme de développement mais à condition que les dettes à rembourser ne soient pas importantes.

Or, pour respecter les principes des finances locales, « l'autofinancement doit être affecté en priorité au remboursement des dettes en souffrance. Et le reliquat, s'il en existe constitue l'autofinancement disponible et vient financer les équipements de développement. Avec la nouvelle comptabilité des communes, **l'autofinancement est égal à : Dotation aux amortissements + dotation aux provisions +Autofinancement complémentaire.** (Décentralisation et finances locales L.G.D J, page 142). De ce fait, c'est le lieu de souligner que **l'accumulation de dettes en instance réduit considérablement la capacité d'investissement des collectivités locales.**

2- 2-Contributions antérieures au problème spécifique n°2

La coopération décentralisée est toujours au cœur des débats sur la décentralisation en vue du développement communal. Elle s'oppose à la logique de « l'aide au développement » et a pour finalité de multiplier les échanges, de soutenir les actions de renouvellement des impôts et taxes, à la mise en œuvre de politiques locales, etc. L'établissement de relation entre collectivités provenant d'Etats différents est un phénomène ancien. Mais la personnalité juridique de ces collectivités est liée à leurs Etat respectifs. L'Etat joue un rôle actif dans la mobilisation des ressources auprès des

partenaires financiers extérieurs pour des projets urbains et municipaux. Mais en réalité, du fait de cette intermédiation, les ressources reçues des partenaires pour le compte des collectivités ne leur sont pas destinées en totalité.

Pour Paul Yatta, « l'exemple de bon nombre de pays africains (Sénégal, pour les projets Agétip cofinancés par la Banque mondiale et les partenaires bilatéraux ; Cote d'Ivoire pour les projets PACOM) et autres bénéficiant ainsi des assistances des partenaires financiers externes ». Cet auteur par son illustration, partant de l'économie comparée, a bien vu. Qu'en est-il pour le cas de l'Etat béninois ?

Au Bénin, les cas les plus remarquables de partenariats de coopération décentralisée sont, celles de coopération aux affaires locales et d'intérêt général, de coopération de collectivité locale à collectivité locale d'autres Etats en vue de l'amélioration de l'environnement infrastructurel des villes. Ces volets ont pour objectif la dimension sociale et l'exécution des travaux à haute intensité de main d'œuvre dans les projets urbains et municipaux dont bénéficient très peu de communes. L'expérience actuelle a montré que les dirigeants locaux n'ayant pas une bonne capacité de gestion des fonds, la gestion a été reprise en charge par l'Etat central à des fins non seulement de discipline et d'équilibre budgétaires mais aussi d'une bonne application des règles de péréquation. Ainsi des dotations annuelles d'assistance aux communes se justifient par le décret¹ portant institution du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADEC), servant de mécanisme de transfert de ressources au profit des communes et des structures intercommunales. Cette institution est sous la tutelle du Ministre des collectivités locales et est administrée par la CONAFIL, institution étatique sous la direction de ce ministère qui est désormais chargée de la répartition des ressources de subvention et des fonds reçus des PTF aux communes conformément aux

¹ Décret N°2008-276 du 19 mai 2008 portant création du FADEC

principes de péréquation. Paul n'est pas le seul à faire l'éloge de la coopération décentralisée.

HASSANE I. A. (1998)² soutient que « la coopération décentralisée est un apport complémentaire non négligeable pour renforcer les ressources budgétaires des collectivités locales, en plus des ressources d'impôts, de subventions étatiques, des emprunts et les recettes de la gestion du patrimoine et des activités. Pour élargir son champ d'analyse, le même auteur donne l'exemple du Partenariat pour le Développement Municipal (PDM 2000) en se référant au Registre Foncier Urbain (RFU) des villes béninoises élaboré par la Société d'Etudes Régionales d'Habitat et de l'Aménagement Urbain (SERHAU-SA). Il présente le RFU comme un outil performant de mobilisation des ressources locales. Cet outil permet de maîtriser, d'accroître et de consolider les ressources fiscales locales et subsidiairement de fournir les données de base pour la mise en œuvre d'une réforme de la fiscalité locale. L'approche que cet auteur a développée est pertinente. Mais l'outil RFU n'est pas encore très connu dans les communes au Bénin. Le développement de cet outil de valeur apportera beaucoup au relèvement des recettes fiscales car ceci permettra à notre avis :

- d'améliorer les connaissances du patrimoine foncier et immobilier ;
- de mettre en place des outils d'amélioration et de réforme du mode de gestion foncière ;
- de produire et de gérer les données urbaines nécessaires à la programmation et la gestion des infrastructures urbaines. Bouvier (1982)³ met un accent sur les différentes formes de financement des ressources locales. Il distingue quatre types : « financement par le contribuable (impôts), le financement par concours de l'Etat (subventions) ; le financement des banques (emprunts) et le

² Site Internet mémoire on line Koffi Gustave AMETONOU (2002) « perspective de financement du développement local cas de la Commune de Dogbo.

³ Site Internet mémoire on line Koffi Gustave AMETONOU (2002) « perspective de financement du développement local » : cas de la commune de Dogbo

financement par produits de patrimoines et services et activités des communes. Les communes d'autres pays africains telles celles de Bobo-Dioulasso et ailleurs en ont tiré beaucoup d'avantages. Les communes béninoises peuvent coopérer et partager leurs expériences.

3- Contributions antérieures au problème spécifique n°3

Le partenariat public privé, une forme de renforcement des capacités internes de financement des projets locaux entre les acteurs de gestion publique locale et les entreprises privés nationaux ou investisseurs locaux. Devant l'importance des besoins en investissement des collectivités locales, il est indispensable dans presque tous les pays, de constituer des structures de partenariats publics -privés. C'est ainsi qu'en économie comparée, François Paul Yatta (2006)⁴ à Bobo-Dioulasso déclare ceci : « les commerçants de la ville ont contribué au financement de la construction à neuf selon un montage financier dans lequel ils sont impliqués ». C'est d'ailleurs un cas illustratif d'un investissement marchand. Ce projet est ainsi exécuté en deux tranches ; une tranche financée par l'Agence Française de Développement sous forme de dons et correspondant aux travaux de réhabilitation des infrastructures et d'équipements de base et une tranche conditionnelle financée en totalité par une contribution des commerçants et affectée à la réalisation des équipements commerciaux proprement dits.

Cette contrepartie locale a été mobilisée auprès des commerçants souhaitant se réinstaller sur le marché réhabilité, à travers une procédure de commercialisation sur plan des boutiques. Une grille tarifaire adoptée au départ restera inchangée jusqu'à la fin des opérations : le prix des boutiques variait entre 230 000 FCFA et 1, 8millions de FCFA. En fonction de leur

⁴ Paul Yatta (2006) Séminaire sur « Gouvernance financière locale » Partenariat pour le Développement Municipal (PDM) éditions sedès Paris p 9-10

taille et de leur localisation, le paiement se fait en échange « d'un certificat de réservation en l'état futur d'achèvement » qui accorde au bénéficiaire une garantie d'exploitation de sa boutique pour une durée de 25ans. Le Maire de Bobo Dioulasso avait assuré la maîtrise d'ouvrage du projet avec la participation active des commerçants. Cette opération de pré-commercialisation a été d'un franc succès ; en moins de trois mois, (novembre 1998 à janvier 1999), 60% des boutiques ont été commercialisées et au total, plus de 1,8 milliard de FCFA ont été encaissés, fin l'an 2000. Toutes les boutiques avaient été réservées (18,5% par des femmes) .Cela est d' autant plus remarquable qu'il s'agissait d'une procédure inédite d'achat d'un droit futur d'exploitation d'une boutique. La transposition d'une telle initiative au Bénin n'est pas impossible s'il y a une volonté affichée des pouvoirs locaux. A notre avis, **cette politique revêt un dynamisme pour la promotion de l'économie locale et demeure une solution pouvant se substituer au recours à l'emprunt par la commune ou à l'organisme gestionnaire du marché pour le financement du projet.**

Paragraphe 2 : Choix de la méthodologie de l'étude

Cette partie va passer par les approches théoriques et celles empiriques.

A- Approches théoriques

Nous définissons ici les normes ou les repères d'amélioration des problèmes spécifiques identifiés ainsi que les seuils de signification par rapport aux enquêtes effectuées.

1-Choix théorique lié à l'insuffisance de ressources propres.

*** La norme et repère d'amélioration**

L'approche théorique qui sera retenue pour analyser le problème d'insuffisance de ressources propres est celle de Bio Yacoubou BASSIROU (mairie de Banikoara), « rapport, séminaire sur la problématique de la mobilisation des ressources fiscales au Bénin » qui suggère :

- de reprendre le recensement général de la matière imposable pour mieux maîtriser le potentiel fiscal et non fiscal.
- d'élaborer un calendrier fiscal chaque année et de le respecter rigoureusement, puis de sensibiliser les populations sur la distribution des avis d'imposition et aussi dénombrer les marchés et leurs caractéristiques.

*** Le seuil de décision pour l'analyse des données lié au problème spécifique n° 1**

Soulignons que le seuil de décision sera celui du questionnaire n°1 de l'enquête effectuée. Ce seuil est relatif pour la cause qui aurait retenu 50% des avis.

2- Le choix théorique lié au faible partenariat dans le domaine de la coopération décentralisée.

*** La norme de repère d'amélioration**

L'approche théorique que nous retenons est celui de HASSANE (1998) qui préconise : que l'outil RFU permet de maîtriser, d'accroître et de consolider les ressources fiscales locales et subsidiairement de fournir les données de base pour la mise en œuvre d'une réforme de la fiscalité locale, d'une part et d'autre part :

- d'améliorer les connaissances du patrimoine foncier et immobilier ;
- de mettre en place des outils d'amélioration et de réforme du mode de gestion foncier ;
- de produire et de gérer les données urbaines nécessaires à la programmation et la gestion de l'infrastructure urbaine.

Evidemment, cet auteur, n'a pas tort, faudrait t-il noter que si cette coopération en échange technique, si elle est bien exploitée, permettra non seulement d'améliorer la capacité d'investissement de la commune mais aussi la promotion de la démocratie à la base par :

- le financement des micros projets et des infrastructures socioculturelles
- l'insertion sociale et économique de la jeunesse.

*** Le seuil de décisions pour l'analyse des données liées au problème spécifique n° 2**

Les résultats issus de nos enquêtes pour le questionnaire n° 2 nous ont permis de déceler les causes réelles de la faiblesse de partenariat avec les institutions de coopération décentralisée. La cause à retenir sera celle qui réunira 50% des avis.

3 - Le choix théorique lié à l'absence de partenariat public privé avec les entreprises privées.

• La norme de repère d'amélioration

L'approche théorique retenue ici est celle de Paul YATTA qui montre qu'aussi bien les subventions de l'Etat, des partenaires locaux et les ressources mobilisées auprès des PTF au développement ont pour objet :

- de relever de la capacité d'investissement ou de dépenses des collectivités ;
- d'améliorer les infrastructures publiques.

B- Approches empiriques

L'approche empirique retenue est celle qui s'appuie uniquement sur l'observation de la réalité des cas particuliers pour généraliser et non sur les théories élaborées. Dans le cas d'espèce, elle nous permettra d'indiquer les méthodes d'enquête que nous choisissons d'utiliser pour identifier les causes

réelles se trouvant à la base des problèmes spécifiés. Ainsi notre approche recouvre les étapes ci après :

- la détermination des objectifs de la collecte des données ;
- l'identification de la population mère ;
- la nature de l'enquête et l'échantillonnage ;
- les techniques de dépouillement des données ;

1- La détermination des objectifs de la collecte des données

Cette étape nous permet d'explicitier les différents moyens à utiliser pour la collecte des données devant aboutir à la vérification des hypothèses retenues pour l'étude. Pour cela, nous allons recourir à **la recherche documentaire** (des mémoires, quelques publications et rapports, les lois sur la décentralisation, le PDC première génération de la commune de Porto-Novo, divers budgets et comptes administratifs, disponibles au centre de documentation à la Mairie ; des ouvrages de finances locales à la bibliothèque du centre de formation professionnelle du Trésor public).

Aussi, pour poursuivre notre réflexion, nous ferons usage des résultats issus des recherches antérieures sur ce sujet.

Le seuil de décision pour l'analyse des données sera atteint si 50% répondent favorablement à, un avis précis.

2- L'identification de la population mère :

En vue de recueillir les données nécessaires à la vérification des hypothèses que nous avons construites, nous avons procédé par enquête. Cette enquête a concerné les cadres des services de la Recette Divisionnaires des Impôts, des services de recouvrement, de la CIPE et du service de la coopération décentralisée ; soit un effectif de 25 agents au total. L'objectif de cette enquête est de recueillir des informations de sources indiquées pour la

vérification des hypothèses retenues relativement à chaque problème spécifique, élément du problème général

3- La nature de l'enquête, de l'échantillon et spécification des données à recueillir.

En fonction des objectifs fixés nous avons procédé à une enquête par sondage. Trois types de questionnaires ont été élaborés : le premier pour les agents de la régie principale et ceux chargés de recouvrement; le second en direction des cadres des services (Recettes divisionnaires et ceux du CIPE) pour la vérification de l'hypothèse n°1 et le dernier adressé en direction des agents du service de la coopération décentralisée et associés à ces premiers interrogés pour raisons de la faiblesse du nombre d'individus limité à deux (02) agents pour la vérification des hypothèses n° 2 et 3. Pour raisons de la qualité des informations recherchées et de la pertinence des réponses, Nous avons retenu un échantillon de 21 agents à partir d'un filtrage opéré sur la conditionnalité de leur aptitude à nous fournir des précisions de réponse. Nous avons interrogé 18 agents ciblés aux hasards sur les 21, soit un pourcentage de 72% de la population- mère. Nous les avons répartis en nombre de six (06) par catégorie y compris les deux (02) agents du service de la coopération décentralisée.

Le premier questionnaire devant servi à la vérification de l'hypothèse n°1 a été administré aux cadres de la commune chargés de gérer les recettes et le recouvrement parce qu'il sont les mieux indiqués pour savoir pourquoi les citoyens ne s'acquittent pas de leur devoir de payer l'impôt et les taxes et pour s'enquérir des raisons du faible taux de recouvrement des services marchands et autres.

Les deux autres questionnaires serviront à nous informer sur les difficultés réelles qui limitent la capacité d'investissement de la commune de Porto – Novo. Ces résultats sont destinés à la vérification des hypothèses 2 et 3

4- Les techniques de dépouillement et les outils de présentation de données :

Les données recueillies de cette enquête seront manuellement dépouillées et consignées dans des tableaux statistiques qui feront l'objet d'analyse.

SECTION 2 : DES ENQUETES DE VERIFICATION DES HYPOTHESES AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS

Dans cette partie les données recueillies ont servies à la vérification des hypothèses.

Paragraphe 1 : Mobilisation et présentation des données

Ici, nous décrivons le processus de mobilisation des données de l'enquête et présentons les statistiques y relatives.

A - Mobilisation des données

1-Préparation

Au faite cet exercice en réalité est celui déjà effectué pendant le dressage du questionnaire dans la rubrique « dimension théorique ».

Pour ce faire, il convient de rappeler que l'échantillon de mobilisation des données d'enquête est de 18 agents

***Questionnaire**

Le questionnaire est composé de trois formulaires élaborés de manière, claire, cohérente et concise, en vue de faciliter la compréhension du sujet par

les personnes ciblées. Il s'agit des cadres des services (RDI ; CIPE et de la coopération décentralisée).

***Guide d'entretien**

Le guide d'entretien a servi de base aux discussions avec le personnel de la régie de recette de ceux de recouvrement, et aussi des cadres du service de la coopération décentralisée. Il nous a servi à recueillir les informations sur les causes de :

l'insuffisance des ressources propres de la commune ;

la faiblesse du partenariat dans le domaine de la coopération décentralisée ;

l'absence de partenariat public- privé avec les entreprises.

2- La réalisation de la collecte des données

Les enquêtes ont été réalisées sur la base des problèmes spécifiques identifiés et ont duré (15) jours.

3- La présentation des résultats de l'enquête, les difficultés et les limites des données

Dans cette partie, nous procédons à la présentation des données recueillies des enquêtes et les limites y relatives. Ces données seront analysées plus tard après la vérification des hypothèses.

3-1-La présentation des données recueillies

Les données issues des dépouillements sont présentées dans des tableaux statistiques

3-1-1- Présentation des résultats des données relatives aux causes liées l'insuffisance de ressources propres de la commune

Les résultats de ces données sont consignés dans le tableau suivant (page 61 Document) :

Tableau 9: Résultats des données de l'enquête sur l'insuffisance des ressources propres.

Causes énumérées	effectif	Fréquence (%)
Inexistence de politiques efficaces de recouvrement	11	61
Incivisme fiscal	4	22
Absence de pratiques de recouvrement forcé	3	17
TOTAL	18	100

Source : Données d'enquête novembre 2011

3-1-2 Résultats des données relatives à l'enquête sur le faible partenariat dans le domaine de la coopération décentralisée.

Les résultats issus du dépouillement des données relatives à cette enquête sont consignés dans le tableau suivant :

Tableau10 : Résultat des données relatives à l'enquête sur le faible partenariat dans le domaine de la coopération décentralisée.

Modalités (causes énumérées)	effectif	Fréquences(%)
Non respect de l'intégrité du territoire des communes	0	0
Faibles efforts de cofinancement en (ressources financières, matérielles et humaines)	10	55
Les idées de projet n'ont pas d'intérêts directs pour les populations	0	0
Insécurité transfrontalière	5	28
Manque de coopération avec les services techniques	3	17
TOTAL	18	100

Source : Données d'enquête novembre 2011

3-1-3 – Résultats de l'enquête relative à la question : Quelles sont selon vous les causes liées au faible partenariat public privé avec les entreprises

Ces résultats sont consignés dans le tableau suivant :

Tableau n°11: Résultat de l'enquête relative à la question : Quelles sont selon vous le causes liées au faible partenariat public privé avec les entreprises

Modalités	Effectif	Fréquences %
Faible subvention de l'Etat	3	17
L'absence des PME et PMI	9	50
Faible capacité d'investissement	4	22
Instabilité politique	2	11
TOTAL	18	100

Source : Données d'enquête novembre 2011

3-2-Difficultés rencontrées et limites des données

Les difficultés rencontrées se résument à :

La réticence ou parfois le refus de certains agents à nous fournir des informations sur les documents financiers qu'ils jugent confidentiels ;

La bibliothèque de la mairie n'est pas pourvue en document sur la décentralisation et le peu dont elle dispose n'est pas bien géré ; les documents disparaissent à destination inconnue ;

Les coupures de courants ne nous ont pas permis de bien évoluer dans le traitement des données ;

L'inexistence de bases de données sur la gestion financière des communes nous a plus endurci les recherches ;

La première promotion que nous constituons fait que nos réactions devant les dysfonctionnements dans la gestion des finances communales font que les agents sans qualifications spécialisées nous considèrent comme des démarcheurs d'illusions ;

Les contraintes de temps ont vraiment limité l'approfondissement des recherches sans pour autant émousser nos ardeurs.

Certains agents nous aident parfois à la lisière de l'importance de nos entretiens.

B:Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.

1- Analyse des données et la vérification des hypothèses

Ici, nous faisons l'analyse des données collectées pour confirmer ou infirmer nos hypothèses.

1-1- Analyse des résultats issus de l'enquête de la vérification de l'hypothèse relative à l'insuffisance des ressources propres de la commune

Des résultats de cette enquête, il ressort que 61% des personnes interrogées estiment qu'il manque de politiques et mécanismes rationnels de recouvrement car même, tous les contribuables qui se sont faits enregistrés ne paient pas leurs dettes pour cause de système de recouvrement peu opérationnel ; 22% d'entre elles estiment que les causes réelles de la faiblesse du taux de recouvrement sont dues à l'incivisme fiscal des agents et les 17% restant estiment que l'absence de pratiques de recouvrement forcé en sont les mobiles.

De ces simulations effectuées au niveau des résultats dégagés nous déduisons que **l'insuffisance des recettes propres est due aux difficultés de développer des mécanismes et politiques efficaces de recouvrement des recettes d'impôt. D'où l'hypothèse n°1 est validée.**

1-2- Analyse des résultats issus de l'enquête de la vérification de l'hypothèse relative à l'insuffisance de partenariat dans le domaine de la coopération décentralisée. (Hypothèse n°2).

Les résultats de cette enquête ont révélé que 55% des personnes interrogées imputent la faiblesse des partenariats dans le domaine de la coopération décentralisée à la maigrelette des efforts de cofinancement en ressources de la commune; 13% pensent que cette situation provient de l'insécurité transfrontalière et les 6 % restant attribuent ces causes au manque de coopération avec les services techniques. Pour conclure, **l'effort limité de cofinancement en ressources de la commune explique l'insuffisance de la présence des institutions de coopération décentralisée. En définitive, l'hypothèse n°2 est validée.**

1-3 - Analyses des résultats issus de l'enquête pour la vérification de l'hypothèse relative à l'insuffisance des subventions étatiques et l'absence de partenariat public privé :

En analysant ce résultat, on se rend compte que sur les 18 personnes interviewées, 17 % des personnes interrogées estiment que ce problème provient de la faiblesse de la subvention étatique ; 50 % attribuent ces causes à l'absence des PME et PMI sur le territoire de la commune ; 22 % l'expliquent par la faible capacité d'investissement de la commune et les 11 % restant l'imputent à l'instabilité politique. Au bout du rouleau, **50 % sont pour l'absence des PMI et PME** et 22 % des agents expliquent le problème par l'insuffisance de la capacité d'investissement. Ce taux est inférieur au seuil de validation .En définitive, la première l'emporte. D'où **l'hypothèse n°3 est validée.**

2- Etablissement du diagnostic :

Après la vérification des hypothèses précédemment émises, il nous est permis d'établir pour chaque problème spécifique les diagnostics suivants :

2-1- Le diagnostic lié a l'insuffisance des ressources propres de la Commune (problème spécifique n° 1)

L'insuffisance des ressources propres de la commune résulte de l'absence de politiques et mécanismes efficaces de mobilisation des ressources (problème spécifique n°1)

2-2- Le diagnostic lié au faible partenariat dans le domaine de la coopération décentralisée (problème spécifique n°2)

L'insuffisance de partenariat dans le domaine coopération décentralisée est due au maigre effort de cofinancement de la commune en (ressources financières matérielles et humaines).

2-3- Le diagnostic lié à la quasi inexistance de partenariat public privé :

L'inexistence de partenariat public privé résulte de la faible capacité d'investissement de la commune.

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

Dans cette partie, nous aborderons les solutions envisagées pour résoudre les différents problèmes identifiés au cours de notre étude ainsi que les recommandations nécessaires.

A- Les approches de solutions

Notre travail dans cette partie consiste à éliminer les faiblesses identifiées lors des états des lieux via des approches de solutions, afin de contribuer à l'accroissement des ressources pour financer le plan de développement de la ville de Porto-Novo. Pour ce faire, nous proposons les solutions par problème spécifique retenu dans notre étude.

1- Les approches de solutions à l'insuffisance des ressources propres de la commune :

Le diagnostic établi prouve que l'insuffisance des ressources propres de la commune résulte de l'absence de politiques et mécanismes efficaces de mobilisation de ressources. Les solutions seront préconisées à, l'endroit des dirigeants de la commune pour les encourager à la bonne gouvernance et s'étendre sur les autres acteurs de développement. Il s'agit de l'Etat central, des populations, et des partenaires.

◆ Pour les dirigeants communaux :

- Renforcer la capacité de gestion et de conception de programmes par la planification stratégique, la maîtrise de la trésorerie et de l'endettement ; la promotion de la bonne gouvernance en associant les représentants des populations et la société civile dans les instances de prise de décisions stratégiques. En outre, solliciter l'apport des chefs d'arrondissement, des

villages et de quartier dans la collecte des recettes fiscales et le développement d'activités et de conception de programmes répondant aux besoins réels et aux préoccupations exprimées par les administrés, tout ceci dans l'intérêt général de la communauté (approches participatives et légitimes au développement) ;

- Réaménager le système de contrôle de gestion par un dispositif de contrôle interne bien élaboré ;

- Cultiver la bonne gouvernance en partant de leur système de gestion administrative et financière de la cité, dans le succès de mobilisation des initiatives, le savoir-faire ainsi que l'efficacité de leurs actions pour la promotion de l'investissement privé. Aussi faudrait-il le reconnaître, diriger ne se limite pas qu'aux actions techniques d'apport d'expertise et de management et la bonne gouvernance n'aboutit au développement que si elle est système de la bonne gestion de l'économie et des finances ; il faut s'auto évaluer et mesurer l'impact des décisions prises dans la satisfaction des administrés. Ceci mesure **la performance de la gouvernance locale** : Cette performance se mesure dans l'atteinte des objectifs de la décentralisation que sont :

- L'encouragement de la participation citoyenne à la gestion des affaires publiques en interaction avec les élus locaux ;

- L'amélioration de l'administration publique qui vise l'efficacité des services publics et le perfectionnement des services offerts à la population, toute chose susceptible de stimuler l'engouement du contribuable qui en est intéressé ;

- La contribution au développement communal suivi de la conception des programmes de développement répondant mieux aux besoins effectifs des gouvernés, via la valorisation des ressources locales.

- Renforcer les capacités techniques des agents collecteurs en matériels roulants et renforcer le système de contrôle des recettes.

◆ En direction des populations :

Afficher leur engouement pour une réelle prise en charge du développement dans des actions participatives afin de valoriser toutes les ressources du territoire ; reconnaître que le développement est un enjeu collectif et nécessite des ressources de financement; il est impérieux qu'ils apportent leurs contributions en s'acquittant régulièrement et à bonne date de leurs dettes d'impôts et taxes.

◆ Pour l'accroissement des recettes non fiscales et fiscales, nous proposons les mesures suivantes :

- Renforcer la capacité des agents collecteurs en matériels techniques et surtout en matériels de fonctionnement en vue de la collecte plus prépondérante des ressources propres ;

- Elaborer les plans de rotation des collecteurs et l'instauration des systèmes de motivation de ces derniers ;

Signer des contrats de location pour les places fixes et assises, les boutiques et magasins ;

- Envisager une gestion déléguée des principaux marchés ;

-Accroître la mobilisation des ressources au niveau de l'Etat et des partenaires ;

◆ Au niveau des organismes publics il existe également des approches de solutions ;

- Soutenir la promotion du développement communal en conjuguant des actions de synergie avec les sociétés et établissements publics pour la collection des impôts et taxes et reversement dans les comptes de la mairie ;

- Proposer des dispositifs d'assainissement des finances publiques locales (logiciels de comptabilité communale) en vue de rendre crédibles les communes pour leur accès aux marchés financiers, grande ouverture de levée de fonds pour financer les investissements de développement.

2- Les approches de solutions pour le faible partenariat dans le domaine de la coopération décentralisée :

La coopération décentralisée constitue une pierre angulaire, pour le financement du développement communal. Sa promotion devra être renforcée dans les domaines ci après :

- L'appui institutionnel par la précision et la validation de sa délimitation tant par l'usage que les textes à caractère officiel : les décrets d'application, les lois sur la décentralisation ;
- Les échanges d'expertise à travers des échanges mutuels à caractères sociaux et sportifs débouchant sur des avantages réciproques ;
- La promotion de l'environnement et l'amélioration du cadre de vie ;
- Le développement économique et social.

Aussi, nous ajoutons la sauvegarde de la crédibilité auprès des partenaires en évitant l'accumulation d'arriérés de paiement et de remboursement à bonne date.

3- Les approches de solutions aux problèmes d'absence de partenariat public- privé avec les investisseurs nationaux:

A ce niveau, les communes doivent développer les stratégies ci après :

- l'identification des conditions préalables nécessaires à la coopération ;
- une approche participative et la création de confiance ;
- l'identification d'une base commune de partenariat de commune à commune, entre collectivités locales et organismes privés, promotion de l'économie mixte locale, et autre ;
- la création d'une vision partagée car coopérer, c'est regarder dans une même direction et s'entendre sur la gestion des ressources ;

-l'amélioration du cadre de vie en vue d'attirer l'investissement privé local car les communes les plus dotées en entreprises aujourd'hui sont celles qui peuvent mieux investir demain et partant une amélioration conséquente des recettes fiscales. De tout ce précède, on pourrait prétendre à une **institutionnalisation d'une gestion partenariale, ayant un effet d'accroissement de ressources, une pierre angulaire du développement communal.**

B- Les conditions de mise en œuvre des solutions : les recommandations

Cette section est consacrée à la formulation des recommandations à l'endroit des autorités diverses et la présentation de tableau de synthèse.

Certaines conditions sont essentielles pour la mise en œuvre des solutions issues des résultats de nos recherches. C'est en cela que nous formulons les recommandations à l'égard du gouvernement, du ministre de la décentralisation et des finances ainsi que les autorités déconcentrées et communales pour améliorer les finances locales et tenant compte des nos propositions de pistes pour ébranler les limites de la planification du développement.

1-Recommandations à l'endroit du gouvernement :

En nous référant à l'Etat central, sa volonté politique est bien affichée à travers la décentralisation mais le transfert des compétences n'est pas encore effectif. A ce niveau, on s'aperçoit que l'Etat central ne croit pas toujours en la maturité des communes pour s'autogérer. Certes, cette auto-gestion ne sera pas chose définitive acquise, reddition de comptes des collectivités oblige. Toutefois, le transfert effectif des compétences et des ressources, le renforcement du système du contrôle de gestion des autorités communales leur permettra d'éviter les dérives de gestion. Nous suggérons, la redéfinition des modalités de la coopération décentralisée pour les communes afin que le transfert des compétences soit effectif. Entre autre, ce transfert de compétence doit s'accompagner du transfert de ressources en valeur réelle prévue dans le

budget et non aléatoire afin que les communes se fassent une bonne planification financière et cultiver les principes cardinaux de la bonne gouvernance au sommet de l'Etat. Ces principes se résument ainsi qu'il suit :

- l'obligation de rendre compte ;
- la transparence ;
- l'efficacité et l'efficience ;
- la réceptivité ou la participation ;
- la primauté de droit.

Tous ces éléments permettront d'assurer la meilleure gestion et une affectation équitable et judicieuse des ressources pour le développement durable à la base.

2- Recommandations à l'égard des MDGLAAT et du MFE.

- Exprimer sa volonté politique dans des actions plus réalistes permettant aux communes d'assumer correctement les missions à eux confiées car la réussite de cette mission décharge aussi l'Etat en sa délégation de pouvoir pour certains de ses obligations au plan régalien, social et de prospérité ;
- Recruter du personnel qualifié de catégorie A pour appuyer les communes dans les tâches de conception et de planification ;
- Moderniser l'administration communale pour la rendre compatible aux exigences du développement communal.

3-Recommandations à l'égard des autorités déconcentrées

- Rendre plus efficace l'exercice de la tutelle par la préfecture pour le développement des relations bien serrées entre le Ministère de tutelle et le Ministre des finances et de l'économie ;
- Collaborer avec les services techniques et les spécialistes de l'évaluation dans la mise en œuvre du plan, la conception des projets.

La synthèse de nos travaux sur cette prospection sur le financement du Plan de Développement Communal est formalisée dans le tableau suivant :

C- Tableau de synthèse de l'étude

Le tableau N° 12 de la page 72 tient lieu de consignation de la synthèse des travaux partant du problème général, aux problèmes spécifiques, de l'objectif général aux objectifs spécifiques, des différentes causes pour aboutir aux diagnostics et aux propositions de solutions.

Tableau 12: Tableau de synthèse de l'étude

NIVEAU D'ANALYSE	PROBLEMATIQUE	OBJECTIFS	CAUSES SUPPOSEES	DIAGNOSTIC	SOLUTIONS
NIVEAU GENERAL	PROBLEME GENERAL : L'insuffisance de ressources pour le financement du plan de développement des collectivités locales	Contribuer à l'accroissement des ressources pour le financement du Plan de Développement Communal	Néant	Néant	Néant
NIVEAUX SPECIFIQUES	PROBLEME SPECIFIQUE N°1 : L'insuffisance des ressources propres de la Commune.	OBJECTIF SPECIFIQUE N°1 : Proposer des mesures pouvant améliorer le niveau actuel de recouvrement des recettes propres de la Commune.	CAUSE SPECIFIQUE N°1 Inexistence de politiques efficaces de recouvrement.	L'insuffisance des ressources propres de la commune résulte de l'absence de politiques et mécanismes efficaces de mobilisation des ressources.	<ul style="list-style-type: none"> • Réaménager le système de contrôle de gestion par un dispositif de contrôle interne bien élaboré ; • Renforcer des capacités techniques des agents collecteurs en matériels roulants motivation et le système de leur suivi ; • Elaborer les plans de rotation des collecteurs et mettre en place des systèmes de prime de motivation de ces derniers ; • Envisager une gestion déléguée des principaux marchés ; • Recruter du personnel qualifié de catégorie A pour les tâches de planification et de conception, réforme de l'administration communale ; • Œuvrer pour la mobilisation plus importante des ressources au niveau de l'Etat et des partenaires ; • Renforcer la capacité de gestion et de conception de programmes par la planification stratégique, maîtriser la trésorerie et de l'endettement ; • Promouvoir la bonne gouvernance ; une bonne gestion administrative et financière et associer les représentants des populations et la société civile dans les instances de prise de décisions stratégiques.

	<p>PROBLEME SPECIFIQUE N°2 Faible partenariat en coopération décentralisée</p>	<p>OBJECTIF SPECIFIQUE N°2 : Suggérer des mécanismes et politiques de conquête de sources de financement</p>	<p>CAUSE SPECIFIQUE N°2 : Faible capacité en ressources financières, matérielles et humaines</p>	<p>Le faible partenariat dans le domaine de la coopération décentralisée est dû au maigre effort de cofinancement de la commune en (ressources financières matérielles et humaines)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rechercher les échanges d’expertise à travers l’apprentissage des expériences avec les communes des pays partenaires • Assurer la promotion de l’environnement et l’amélioration du cadre de vie en vue de gagner la confiance des partenaires • Promouvoir l’appui institutionnel par la précision et la validation de sa délimitation tant par l’usage que les textes à caractère officiel.
	<p>PROBLEME SPECIFIQUE N°3 : L’inexistence de relation de partenariat public privé.</p>	<p>OBJECTIF SPECIFIQUE N°3 : Orienter le renforcement des capacités d’investissement à travers des actions de synergie avec les partenaires locaux au développement.</p>	<p>CAUSE SPECIFIQUE N°3 : La faiblesse des subventions et l’absence des Petites et Moyennes Industries et entreprises dans les actions d’investissement.</p>	<p>La rareté des relations de partenariat public privé résulte de la faible capacité d’investissement de la commune.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Développer l’approche participative et la création de confiance ; • Identifier des bases communes de partenariat de commune à commune ou autre ; • Instaurer de visions partagées et la négociation sur la gestion des ressources • Se rapprocher de la Chambre consulaire et d’Industrie pour la recherche et l’étude d’entreprises potentielles de partenariat économique ; • La promotion de l’environnement et l’amélioration du cadre de vie en vue d’attirer l’investissement privé local car l’investissement d’aujourd’hui constituera une base imposable dans le futur pour les communes les plus dotées en entreprises.

CONCLUSION GENERALE

Au terme de nos travaux, le problème de l'insuffisance de ressource de financement s'explique dans cette commune à plusieurs niveaux :

- l'élaboration du Plan communal a un coût très élevé ;
- l'insuffisance de dotation budgétaire au niveau de l'Etat central ;
- la politique de recouvrement inadaptée à la complexité du système fiscal
- les lacunes de gestion de la décentralisation par les autorités au niveau communal et déconcentré ;
- la gestion intravertie, sans partenariat avec des institutions de financement et de développement;
- les difficultés de mise en valeur des potentialités propres à la commune
- la faible capacité d'autofinancement empêchant des initiatives de coopération ;
- la non maîtrise des besoins réels des populations ;
- l'absence de légitimité dans la gouvernance, gestion sans collaboration avec le chef de quartiers, les religieux les représentants des associations de développement, pour tout dire, sans les administrés.
- le manque de collaboration avec les sages qui ont un rôle d'analyse et d'orientation dans le choix des élus locaux. Leur contribution aura un impact significatif dans la gouvernance locale. Il faut collaborer avec les services techniques qui ont un rôle d'éclairage technique dans le choix des projets.

Face à ce diagnostic, les approches de solutions ci-après ont été formulées :

- Par rapport au problème lié au manque de politiques et mécanismes efficaces de recouvrement, la solution envisagée si elle est mise en œuvre par les dirigeants concernés, les ressources propres de la commune vont s'accroître largement et dégager des excédents considérables pour renforcer la capacité de financement de la commune en infrastructures de développement.

- l'insuffisance de partenariat dans le domaine de la coopération décentralisée, sera résolue significativement si les efforts de cofinancement en partenariat en matière de coopération internationale sont réalisés.

- En ce qui concerne, **le problème relatif à la rareté de partenariat public privé** nous espérons que les approches de solutions proposées vont permettre le développement de l'intercommunalité et la stimulation des investisseurs privés dans la commune ; ce qui permettra d'améliorer la mobilisation des ressources de la commune à partir des ressources externes. Mais une question se pose :

Le développement communal est-t-il seulement tributaire de mobilisation de ressources financières ?

Bien malin qui pourra répondre à cette préoccupation. La promotion de la bonne gouvernance est au cœur même du développement, une fois les ressources financières, d'équipements et humaines acquies. C'est pourquoi nous souhaitons la promotion de l'éthique, de la légitimité et de la transparence dans la gestion des affaires publiques et locales et l'évaluation périodique des performances réalisées, toute chose indispensable à toutes initiatives de gestion des services publics. Il existe toute une panoplie de mesures permettant aux décideurs politiques d'améliorer leur gestion et la prise de décisions adéquates, le management et la mise en œuvre des politiques choisies ;

Ces objectifs se résument comme suit :

Volonté politique des gouvernants et de toutes les filles et fils de Porto-Novu.

BIBLIOGRAPHIE

- 1- ADJAHO R. «**Décentralisation au Bénin, en Afrique et ailleurs dans le monde Etat sommaire et enjeux** » 1ere édition COPE, Cotonou
- 2- l'Arrêté municipal N° 044/SG/SP-C du 03 septembre 2003 portant organisation, attribution et fonctionnement des services de la Mairie Porto-Novo.
- 3- Bio Yakoubou BASSIROU « **problématique de la mobilisation des ressources pour le développement local au Bénin : que faire ?** Chargé de développement et de la planification, PDF
- 4- Chareau, G. (1997) « **Vers une théorie du gouvernement des entreprises**, in le gouvernement des entreprises » Paris, Economica.
- 5- François Paul YATTA (2006) « **La gouvernance financière local** » éditions Suédés, Paris [http:// www.diplomatie.jaw.fr/fr/IMG/PDF](http://www.diplomatie.jaw.fr/fr/IMG/PDF)
- 6- Guy Crescent MEBOUNOU (2006) «**Analyse de la performance de la gouvernance des collectivités locales au Bénin**» DEA Sciences de gestion
- 7- J. BOUINOT « **La Nouvelle gestion municipale** »
NATHAN « Dictionnaire d'Economie et de sciences sociales » 5^{ème} édition
- 8- Koffi Gustave AMETONNOU (2002) « **perspective de financement du développement local au Bénin** » DESS-CAAE catégorie Economie et finance
- 9- La loi n° 97-029 DU 15 Janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin.
- 10-La loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin.
- 11- Michel BOUVIER (1996) «**LES Finances locales** » 5^{ème} édition

- 12- Mission de la décentralisation, RECUEIL DES LOIS SUR LA DECENTRALISATION
- 13- **Mission de la décentralisation (2003) Guide pour la Planification du Développement Local.**
- 14- Monsieur Issa D.MOKO (1999) « Séminaire sur la réforme de l'administration territoriale au Bénin »
- 15- **Organigramme de la mairie de Porto- Novo mandature 2008**
- 16- **Plan de Développement Communal 2004-2009**
- 17- Stéphanie SONON (2007) « contribution au recouvrement optimal des recettes propres de la ville de Cotonou » cycle1 AFT

ANNEXE

QUESTIONNAIRES

Réalisés dans le cadre de l'étude relative à « la problématique du financement du plan de développement local »

Mesdames et Messieurs ; bonjour

Vous voudriez bien nous accorder un peu de votre temps précieux.

Le présent questionnaire que nous vous soumettons dans l'anonymat s'inscrit dans le cadre d'une recherche diagnostic en vue de la rédaction de notre mémoire de fin de formation en GFCL.

Notre objectif est de corriger et de proposer des pistes de solutions aux dysfonctionnements qui minent l'accroissement des ressources financières pour la réalisation du plan de développement de notre chère capitale

Vous voudriez bien collaborer avec nous en la remplissant fidèlement à la réalité et vous contribuerez ainsi au relèvement de l'économie de commune capitale

Veillez répondre aux questions suivantes en cochant la case appropriée

Structures d'appartenance :

Recette auxiliaire des impôts :.....

Centre des impôts des Petites et moyennes Entreprises.....

Registre Foncier Urbain.....

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

a / l'incivisme fiscal

b/l'irrationalité des mécanismes et politiques de recouvrement

c/ L'absence de pratique de recouvrement forcé.....

d/ La non distribution à temps des avis.....

e / Autres (à préciser)

2- Comment comprenez-vous l'insuffisance de partenariat dans le domaine de la coopération décentralisée avec la commune ?

- a/ Le non-respect de l'intégrité territoriale.....
- b/ La faible participation en ressources financières.....
- c / la nature des projets est inadéquate avec les besoins réels des populations.....
- e/ l'insécurité transfrontalier
- f/ Autre 'à préciser.....

3- Qu'est- ce qui explique à votre avis l'absence de partenariat public- privé ?

- la faible subvention étatique.....
- b/ la complexité du système fiscal
- c / La faible capacité d'investissement de la commune
- d / l'instabilité politique.....
- e / Autres (à préciser°)

TABLE DES MATIERES

Identification du jury	i
Déclaration d'engagement	ii
Dédicaces	iii
Remerciement	iv
Liste des sigles	v
Liste des tableaux	vi
Liste des graphiques	vii
Glossaire	viii
Résumé	x
Sommaire	xiii
INTRODUCTION GENERALE	
CHAPITRE PREMIER : Cadre théorique de l'étude, observations de stage et ciblage de la problématique	4
SECTION PREMIERE : observations de stage	
Paragraphe 1 : Présentation du cadre opératoire de l'étude	5
A Aperçu général sur la commune de Porto-Novo	5
B Organisation de l'Administration municipale de Porto-Novo et missions des agents	7
1- Organisation et missions des services centraux	8
11- Organisation des services centraux ou municipaux	-
1-2 Missions de services de la DAFE	-
Paragraphe II : Etat des lieux sur les finances locales	9
A- Présentation de la DAFE	-
1-Restitution des constats sur les services parcourus	10
1.1 Le Service contrôle de gestion	12
1-2 Service de la comptabilité et budget.....	13
1-3- Service Equipement Marchand	13
1-4 Service RFU	13
1-4-1 : Composition des recettes	14
1-4-1-1 es recettes de fonctionnement	14
1-4-1-2 : Les recettes d'investissement	-
1-4-2 Organisation et fonctionnement de la collecte des recettes de la régie	-
1-4-2-1 Organisation et fonctionnement de la collecte des recettes fiscal	-
1-4-2-2 l' Organisation et fonctionnement de la collecte des recettes non fiscales	18
2- Direction de la Prospective du Développement et de la Coopéra (DPDC)...	22
3- Présentation et analyse de la situation des ressources	23
3-1Ressources humaines	-
3-2 Ressources matérielles	-
B- Intérêts de l'étude	25
1- De la problématique aux hypothèses	25
1-1 Inventaire des atouts et problèmes	
1-1-1 Inventaire des atouts	
1-1-2 Inventaire des problèmes	26
SECTION DEUXIEME: Ciblage de la problématique et vision globale de sa résolution	27
Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique	-
A- Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêts ...	28
B Le choix de la problématique et justification du sujet	29

Paragraphe2 : La spécification de la problématique et détermination de la vision globale de sa résolution	33
<i>A- La spécification de la problématique</i>	-
<i>B- Définition de la vision globale de résolution de la problématique</i>	34
<i>C- Les étapes de la recherche</i>	37
CHAPITRE 2 : Du cadre théorique de l'étude aux conditions de mise en œuvre des solutions	39
SECTION PREMIERE -: Cadre théorique et méthodologique de l'étude	40
Paragraphe 1 : Des objectifs de l'étude à la revue de la littérature	-
<i>A- Objectif général</i>	-
B- Objectif spécifique ...	-
<i>1- Détermination des causes et hypothèses liées aux problèmes en résolution</i>	40
<i>11-1Hypothèse liée au problème spécifique n°1</i>	41
<i>1-2 Hypothèse liée au problème spécifique n° 2</i>	41
<i>13 Hypothèse liée au problème spécifique n° 3</i>	45
<i>1-4 Hypothèse liée au problème général</i>	45
<i>C- Tableau de bord</i>	47
2-Revue de littérature	48
<i>1 Contributions antérieures au problème de l'insuffisance de ressource propres de la commune</i>	48
<i>Contributions antérieures au problème spécifique n° 2</i>	50
<i>3- Contributions antérieures au problème spécifique n° 3</i>	53
Paragraphe2 : Choix de la méthodologie de l'étude	54
A- Approche théoriques	-
<i>1- Choix théoriques lié au problème de l'insuffisance de ressources propres</i>	-
<i>2- - Choix théoriques lié au problème lié au problème e faible partenariat dans le domaine de la coopération décentralisée</i>	55
<i>3- Choix théorique liés au problème de faible partenariat public- privé</i>	56
B-- - Approche empiriques	56
<i>1- -Détermination des objectifs de collecte des données</i>	
<i>2 - Identification de la population mère</i>	57
<i>3- Les techniques de dépouillement</i>	57
SECTION 2 : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions	59
Paragraphe 1 : Mobilisation et présentation des données	59
-A- Mobilisation des données	
B- Vérifications des hypothèses et établissement du diagnostic	62
<i>1- Analyses des données et vérification des hypothèses</i>	62
<i>2- Etablissement du diagnostic..</i>	64
Paragraphe 2-Approches de solutions et conditions de mise en œuvre	65
<i>A- approches de solutions</i>	-
<i>B- -Conditions de mise en œuvre</i>	69
<i>C- Tableau de synthèse de l'étude</i>	72
Conclusion générale	75
BIBLIOGRAPHIE	77
ANNEXES	79
TABLE DES MATIERES	81