



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 AU CYCLE II

Option :

*Administration des Finances
Locales*

Filière :

Gestion Financière des Collectivités

Promotion : 2009-2011

Thème :

**CONTRIBUTION A L'AMELIORATION DE
LA GOUVERNANCE FINANCIERE DANS LA
COMMUNE D'ABOMEY - CALAVI**

Réalisé et soutenu par :

Patrick Gbèdolo AKELE

Sous la direction de :

Maître de stage :

Madame FAGBEMI A. Bernadette
Rosaline
Receveur Percepteur de la commune
d'Abomey - Calavi

Directeur de mémoire :

Madame WOROU HOUNDEKON D.
Docteur en Sciences de gestion
Enseignant-chercheur à l'UAC

Janvier 2012

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT: Dr Edouard AHO

VICE-PRESIDENT: Justin DJOSSOU

MEMBRE: Wilfried AFFOGNON

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

DEDICACE

A Yaëlle Yseult Abêgnonhou Kafui

REMERCIEMENT

Nous tenons à exprimer nos profondes gratitudee à l'endroit de tous ceux qui ont contribué à la réalisation de ce travail. Il s'agit notamment de :

- Madame WOROU HOUNDEKON Dado Rosaline, notre directeur de mémoire, pour sa franche collaboration, sa sollicitude et sa disponibilité constante dans la réalisation de ce mémoire.
- Madame FAGBEMI A. Bernadette, notre maitre de stage, qui a beaucoup facilité l'accès aux informations et la compréhension du mécanisme de gestion financière et comptable de la commune d'Abomey – Calavi ;
- Madame GBOTOUNOU Pauline, le chef du Service des Collectivités Locales de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP), pour ses conseils et son apport qualitatif à ce travail ;
- Madame FADEGNON S. Yvette, la Directrice des Ressources de la Mairie d'Abomey – Calavi, pour avoir facilité nos recherches dans cette direction ;
- Messieurs MAMADOU Moussiliou et EYEBIYI Gustave, qui ont contribué à améliorer la qualité de ce travail de par leurs expériences, leurs conseils et leurs connaissances du domaine de la décentralisation;
- Le corps professoral de l'ENAM ;
- Les autorités et le personnel de la Recette Perception d'Abomey – Calavi, du Service des Collectivités Locales de la DGTCP, de la Direction des Ressources de la Mairie d'Abomey – Calavi.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

AFD : Agence Française de Développement

CCIB : Chambre des Commerces et d'Industrie du Bénin

CIPE : Centre des Impôts des Petites Entreprises

CNP : Conseil National du Patronat

CTD : Collectivité Territoriale Décentralisé

DDLPE : Direction du Développement Local et de la Promotion Economique

DGTCP : Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique

DR : Direction des Ressources

DSP : Direction des Services à la Population

DST : Direction des Services Techniques

FCFA : Franc de la Communauté Financière Africaine

HAO : Hors Activités Ordinaires

MAEP : Mécanisme Africain d'Evaluation des Pairs

ONG : Organisation Non Gouvernementale

ONU : Organisation des Nations Unies

OSC : Organisation de la Société Civile

PDC : Plan de Développement Communal

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement

PPP : Partenariat Public Privé

RAT : Réforme de l'Administration Territoriale

RFU : Registre Foncier Urbain

SBC : Service du Budget et de la Comptabilité

SID : Service de l'Information et de la Documentation

SREM : Service des Recettes et Equipements Marchands

SRH : Service des Ressources Humaines

LISTE DES TABLEAUX

N° d'ordre	Titres des tableaux	pages
01	Processus de budgétisation locale	12-13
02	Chaîne fiscale, procédures d'assiette et de recouvrement des impôts et taxes locaux dans la commune d'Abomey – Calavi	16-17
03	Evolution des recettes fiscales de 2005 à 2009	18
04	Point des infrastructures et équipements marchands de la commune d'Abomey – Calavi	19-20
05	Situation des recouvrements des recettes non fiscales propres de la commune d'Abomey – Calavi de 2005 à 2009	23
06	Volume des investissements réalisés dans la commune d'Abomey – Calavi de 2005 à 2009	24
07	Investissements prévus au PDC	25
08	Evolution des recettes d'investissement de la commune d'Abomey – Calavi de 2005 à 2009	26
09	Composantes des recettes d'investissement de la commune d'Abomey – Calavi de 2005 à 2009	27
10	Analyse de l'équilibre financier de la commune d'Abomey – Calavi sur les années 2005 à 2009	28
11	Couverture du besoin de financement dégagé par la commune d'Abomey – Calavi	29
12	Détermination des problématiques possibles	33-34
13	Tableau de bord de l'étude	47
14	Cause du problème spécifique n° 1	61
15	Cause du problème spécifique n° 2	62
16	Cause du problème spécifique n° 3	63

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

Collectivités Territoriale Décentralisée : Entités de droit public correspondant à des groupements humains géographiquement localisés sur une portion déterminée du territoire national, auxquelles l'Etat a conféré la personnalité juridique et le pouvoir de s'administrer par des autorités élues. Au Bénin, elles correspondent aux communes.

Développement local : Processus concerté et planifié d'enrichissement économique, social et culturel d'une CTD.

Efficienc e et efficacité : Principe de la bonne gouvernance qui consiste à ce que les administrations publiques adoptent une démarche qualité dans leur fonctionnement et de s'attacher à une production de qualité notamment dans les services rendus aux citoyens et veillent à ce que leurs prestations répondent à l'intention des responsables de l'action publique.

Participation : Elément de la bonne gouvernance qui consiste en ce que les autorités publiques se dotent de moyens et de la flexibilité nécessaire pour répondre rapidement à l'évolution de la société, tiennent compte des attentes de la société civile lorsqu'elles définissent l'intérêt général et soient prêtes à faire l'examen critique du rôle de l'Etat ou de la collectivité locale.

Transparence : Concept de la gouvernance qui consiste en ce que l'action, les décisions et la prise de décision des administrations publiques soient dans une certaine mesure ouverte à l'examen des autres secteurs de l'administration, du parlement, de la société civile et parfois d'institutions et d'autorités extérieures

RESUME

Le processus de décentralisation en cours au Bénin, a considérablement modifié l'environnement institutionnel de l'administration publique. Les lois sur la décentralisation ont conféré aux collectivités territoriales décentralisées (CTD), une personnalité juridique et une autonomie financière. Ces CTD, désormais administrées par des autorités élues doivent être des espaces de développement et de réduction de la pauvreté.

Dans la commune d'Abomey – Calavi, la problématique de la gouvernance financière locale est préoccupante et annihile les efforts de développement déployés par les autorités communales.

Cette problématique touche principalement les aspects ci-après :

- la faible participation des citoyens au processus de prise de décision financière ;
- l'opacité dans la mobilisation des ressources non fiscales propres ;
- l'insuffisance du financement des investissements.

La résolution de cette problématique a suivi une logique de recherche diagnostic, avec une méthodologie basée sur des approches empiriques et théoriques. La collecte des données sur ces dysfonctionnements a permis d'établir les diagnostics suivants :

- la démarche non participative adoptée pour l'élaboration et l'exécution du budget local est à l'origine de la faible participation des citoyens au processus de prise de décision financière ;

- l'absence de statistiques fiables sur les contribuables, de suivi et de contrôle des agents collecteurs sur le terrain explique le manque de transparence constaté dans la mobilisation des ressources non fiscales propres ;
- le non recours de la commune aux partenariats public-privé est à l'origine du financement insuffisant des investissements.

Les approches de solutions préconisées pour lever ses obstacles au développement de la commune d'Abomey – Calavi se récapitulent comme suit :

- élaboration et exécution d'un budget participatif dans la commune d'Abomey – Calavi ;
- mise en place d'un système intégré et informatisé de gestion des ressources non fiscales ;
- création d'un cadre de concertation permanent entre la commune d'Abomey – Calavi, le patronat et les associations socio – professionnelles.

La mise en œuvre de ses approches de solutions doit se faire, principalement à travers la mise en place de deux projets à savoir :

- le projet d'appui à la mise en œuvre du budget participatif dans la commune d'Abomey – Calavi ;
- le projet portant amélioration des recettes non fiscales dans la commune d'Abomey – Calavi.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
<u>CHAPITRE PREMIER: CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE</u>	5
<u>Section 1 : Cadre institutionnel de l'étude et état des lieux</u>	6
Paragraphe 1 : Présentation de la Commune d'Abomey – Calavi	6
Paragraphe 2 : Etat des lieux sur la gestion financière de la commune d'Abomey - Calavi	11
<u>Section 2 : Ciblage de la problématique</u>	31
Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique	31
Paragraphe 2 : Détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée	38
<u>CHAPITRE DEUXIEME: CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE, APPROCHES DE SOLUTIONS POUR UNE MEILLEURE GOUVERNANCE FINANCIERE DANS LA COMMUNE D'ABOMEY - CALAVI</u>	41
<u>Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude</u>	42
Paragraphe 1 : Objectifs et hypothèses de l'étude	42
Paragraphe 2 : Adoption de la méthodologie de la recherche à partir de la revue de littérature	48
<u>Section 2 : Enquêtes de vérification des hypothèses approches de solutions</u>	62
Paragraphe 1 : Enquêtes et vérification des hypothèses	62
Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre	67
CONCLUSION	73
BIBLIOGRAPHIE	75
ANNEXES	77
TABLE DES MATIERES	80

The word "INTRODUCTION" is centered on the page. It is enclosed within a pair of large, stylized brackets. The left bracket is on the left side, and the right bracket is on the right side. Each bracket is composed of two parallel lines: an outer purple line and an inner blue line. The word "INTRODUCTION" is written in a bold, black, sans-serif font between these brackets.

INTRODUCTION

La décentralisation est une réorganisation administrative et politique qui se propose d'amorcer le développement économique et sociale des différentes sociétés africaines.

Au Bénin, la décentralisation ambitionne de faire des collectivités locales, des espaces de promotion de la démocratie et du développement à la base.

Cette réforme majeure, prévue par la constitution de 1990 et instituée par la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin, marque une véritable rupture institutionnelle avec un système fort centralisé qui a montré toutes ses limites.

En 2008, le forum sur le bilan de la Réforme de l'Administration Territoriale (RAT), a tiré les premières conclusions, cinq ans après les premières élections communales et municipales au Bénin. Le rapport présenté sur la mise en œuvre de cette réforme, a révélé un certain nombre de dysfonctionnements qui tournent autour de l'apathie des citoyens, la timidité dans le réflexe de compte rendu des élus, la politisation excessive des administrations locales, le vieillissement et le défaut de qualification du personnel, la modicité des ressources propres, le manque d'initiatives des élus, l'opacité dans la gestion des affaires communales...

Le constat est alarmant et sans équivoque. Des réajustements s'imposent surtout au niveau de la gouvernance dans les collectivités territoriales décentralisées car la réussite du processus de décentralisation repose en grande partie sur une bonne gouvernance dans nos communes. Cette réalité est confirmée par Kofi Annan, ancien Secrétaire Général de l'ONU, qui déclare à ce sujet, que « la bonne gouvernance est le chemin le plus sûr pour lutter contre la pauvreté et soutenir le développement ».

La commune d'Abomey – Calavi, n'échappe pas aux problèmes de gouvernance mis à nu par le rapport sur le bilan de la RAT.

La spécificité qu'elle dégage, concerne les points cruciaux relatifs à la participation citoyenne, la transparence dans la gestion des affaires publiques, l'efficacité et l'efficience des politiques mises en œuvre.

La mise à l'écart des populations des processus décisionnels compromet la qualité de la dépense publique locale et la lutte contre l'incivisme fiscal.

L'opacité dans le domaine de la mobilisation des ressources non fiscales propres entraîne la faiblesse des recettes non fiscales recouvrées, en favorisant également la corruption, le détournement et le trafic d'influence.

Le financement des investissements, exclusivement par les ressources propres et les subventions d'équipement de l'Etat central empêche l'atteinte des objectifs fixés dans le plan de développement communal (PDC), la modernisation des équipements marchands, le développement des infrastructures socio – communautaires et ainsi la réduction de la pauvreté.

La présente étude sur **la gouvernance financière locale dans la commune d'Abomey – Calavi**, vise à apporter des approches de solution à cette crise de gouvernance, qui caractérise la gestion financière dans cette ville du sud Bénin.

Cette réflexion repose sur deux chapitres :

- le premier est consacré au ciblage de la problématique à travers la réalisation de l'état des lieux ;

- le second est relatif au cadre théorique de l'étude qui aboutira aux approches de solutions pour une meilleure gouvernance financière dans la plus vaste commune du département de l'Atlantique.



CHAPITRE PREMIER

CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE

Section 1 : Cadre institutionnel de l'étude et état des lieux

La présentation de la Commune d'Abomey – Calavi et l'état des lieux sur sa situation financière constitueront le menu principal de cette section.

Paragraphe 1 : Présentation de la Commune d'Abomey – Calavi

I- Situation géographique

La commune d'Abomey – Calavi est la plus vaste commune du département de l'Atlantique dont elle occupe environ 20% du territoire avec une superficie de 539 km².

Elle s'étend entre les communes de Zê (au nord), Sô Ava et Cotonou (à l'est), Tori Bossito et Ouidah (à l'ouest) et est bordée par l'océan Atlantique dans sa partie sud.

Le relief offre des potentialités assez intéressantes sur le plan touristique et halieutique. En effet, sa façade maritime côtoie dans une belle harmonie ses plans d'eau (lac Nokoué, lagune côtière), ses marais, ses ruisseaux et ses marécages. Malgré que le sol de la commune soit principalement ferrugineux et sablonneux avec par endroit (au nord) des sols hydromorphes inondables, les terres cultivables sont quand même estimées à 464,5 km².

Le couvert végétal de la commune est assez dense avec la mangrove à palétuviers, la savane dégradée, les cocoteraies et les palmeraies. Cet avantage au niveau de la flore et les actions menées par les autorités locales dans le cadre de la préservation de l'environnement ont valu à la commune d'être désignée en 2011, comme la commune la plus verte parmi les communes de l'espace francophone.

II- Organisation administrative

La population de la commune d'Abomey – Calavi est estimée à 307.745 habitants, avec une densité de 571 habitants par km², d'après le recensement général de la population de 2002 et répartie dans neuf (09) arrondissements (Godomey, Calavi centre, Kpanroun, Hêvié, Zinvié, Akassato, Ouèdo, Glo-Djigbé, Togba), soixante dix (70) villages et quartiers de ville. Les arrondissements ont à leur tête un Chef d'Arrondissement et les villages et quartiers de ville des Chefs de Village ou Chefs de Quartier, tous élus.

Les populations majoritairement d'ethnie Aïzo, cohabitent pacifiquement avec les autres ethnies Fon, Toffin, Yoruba, Nagot, Goun et pratiquent comme religions le christianisme, les religions traditionnelles et l'islam.

L'organisation administrative de la commune s'articule autour de deux organes que sont, aux termes de l'article 3 de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin :

- Le conseil communal qui est l'organe délibérant, composé de trente sept (37) membres dont quatre (04) femmes;
- Le Maire qui est l'organe exécutif.

L'arrêté n°21/25/C-AC/SG/SAC du 02 mai 2007 portant organisation, attribution et fonctionnement des services de la Mairie d'Abomey – Calavi, dispose également en son article 2, que la commune d'Abomey – Calavi dispose des services communaux et des services infra communaux.

Les services communaux comprennent :

- le Secrétariat Particulier du Maire ;

- la Cellule de la Communication et du Protocole ;
- le Contrôle de Gestion Interne ;
- le Conseil Juridique ;
- les Chargés de Mission ;
- le Secrétariat des Adjointes au Maire ;
- la Cellule de Passation des Marchés Publics ;
- le Secrétariat Général de la Mairie ;
- quatre directions à savoir :
 - o la Direction des Ressources (DR) ;
 - o la Direction des Services Techniques (DST) ;
 - o la Direction du Développement Local et de la Promotion Economique (DDLPE) ;
 - o la Direction des Service à la Population (DSP).

La Direction des Ressources qui a la lourde responsabilité de mobiliser les ressources pour le financement du développement local et d'exécuter les dépenses publiques locales sera présentée en détail à travers son organisation et ses attributions.

Cette importante direction de l'administration locale est organisée en quatre services que sont :

1- Le Service du Budget et de la Comptabilité (SBC)

Il est assigné à ce service les tâches ci-après :

- la coordination des informations nécessaires à l'élaboration du budget communal ;
- l'exécution du budget communal ;

- la tenue de la comptabilité des dépenses engagées ;
- l'exécution et le suivi des dépenses financées par les transferts de fonds de l'Etat ;
- la gestion de la caisse de menues dépenses et de la rationalisation des dépenses communales ;
- la gestion du patrimoine de la commune;
- l'élaboration en fin d'exercice du compte administratif de la commune.

Pour ce faire, le SBC est subdivisé en trois divisions à savoir :

- la Division du Budget (DB);
- la Division du Matériel et de la Maintenance (DMM) ;
- la Division de la Régie des Dépenses (DRD).

2- Le Service des Recettes et Equipements Marchands (SREM)

Le SREM a pour missions :

- l'exécution et le suivi des recettes de fonctionnement et d'investissement ;
- l'émission des ordres de recettes ;
- l'accroissement des recettes fiscales et non fiscales ;
- les prestations de services générateurs de recettes ;
- la gestion des équipements marchands.

Le SREM est composé des deux divisions ci – après :

- la Division des Régies de Recettes (DRR);
- la Division de la Gestion des Equipements Marchands (DGEM).

3- Le Service des Ressources Humaines (SRH)

Ce service s'occupe :

- du suivi de la carrière des agents communaux ;
- de la tenue du fichier et des dossiers du personnel ;
- de la sélection et du recrutement du personnel ;
- de la gestion de la communication interne ;
- de la gestion des dossiers d'affectation, de promotion et de départ à la retraite ;
- du traitement des dossiers de récompenses et de sanctions disciplinaires ;
- de l'élaboration des ordres de missions du Maire et des conseillers ;
- de la gestion des positions.

Pour atteindre les résultats escomptés, le SRH est organisé en deux divisions :

- la Division de la Gestion des carrières et des Affaires Sociales (DGCAS) ;
- la Division de la Gestion Prévisionnelle et de la Formation (DGPF).

4- Le Service de l'Information et de la Documentation (SID)

Le SID a pour missions :

- l'équipement, la diffusion et la maintenance des technologies de l'information et de la communication ;
- l'assistance technique aux utilisateurs des matériels et des logiciels ;
- l'analyse et la conception d'applications informatiques ;
- la conservation de la documentation et des archives de la commune ;
- la création d'une banque de données sur la commune et ses partenaires.

Deux divisions composent ce service, ce sont :

- la Division Informatique (DI) ;
- la Division des Archives et des Documentation (DAD).

Paragraphe 2 : Etat des lieux sur la gestion financière de la commune d'Abomey – Calavi

La situation de base des finances de la commune d'Abomey – Calavi sera appréhendée à travers trois aspects fondamentaux de la gestion financière des collectivités locales à savoir :

- le processus de budgétisation locale ;
- la mobilisation des ressources ;
- les investissements publics locaux et leurs financements.

I- Le processus de budgétisation locale

Le processus par lequel la commune d'Abomey-Calavi se dote de son principal instrument de gestion financière sera étudié à travers les étapes décrites dans le tableau n° 1 de la page 12.

Tableau 1 : Processus de budgétisation locale

	PROCESSUS DE BUDGETISATION LOCALE	ACTIVITES EFFECTIVEMENT MENEES PAR LA COMMUNE	PERIODE DE REALISATION	COMMENTAIRES
1	ELABORATION DU PROJET DE BUDGET			
11	Activités préparatoires			
111	Disponibilité des comptes de l'exercice précédent	Élaboration des comptes administratifs	Mars à Juin	Période respectée.
112	Existence d'orientation budgétaire du Maire	Aucune activité y relative n'est menée	-	Activité préparatoire non respectée.
114	Elaboration du calendrier des activités budgétaires	Aucune activité y relative n'est menée	-	Activité préparatoire non respectée.
115	Mise en place d'une commission budgétaire	Mise en place d'une commission	Octobre/ Novembre	Commission conduite par le Maire.
12	Elaboration avant-projet de budget			
121	Evaluation du potentiel fiscal des principaux impôts et taxes de la commune	Recensement fiscal Enquête fiscale ciblée	Octobre / Novembre	Les résultats des enquêtes ne sont pas disponibles chez le Maire. Les résultats ne sont pas mis à la disposition des services financiers de la commune pour une meilleure prévision
122	Identification des besoins d'entretien du domaine public et du patrimoine d'infrastructures de la commune et évaluation des dépenses d'entretiens	Aucune activité y relative n'est menée	Novembre / Décembre	Les prévisions sont déterminées sur la base des propositions de la Direction des Ressources (DR).
123	Concertations internes au niveau de l'administration communale sur l'avant-projet de budget	Avant projet soumis à l'exécutif de la commune	Novembre / Décembre	La commission soumet l'avant projet au Maire et ses Adjoints
	- sur l'évaluation des recettes avec les responsables des services communaux de recouvrement	Activité menée	Novembre / Décembre	Evaluation des recettes sur la base des réalisations des années antérieures
	- sur les besoins de dépenses de fonctionnement des services communaux	Activité menée	Novembre / Décembre	Les services évaluent leurs besoins et les envoient au service financier mais il n'y a pas de concertation
	- sur les besoins d'entretien du patrimoine d'infrastructures communales	Activité non menée	Novembre / Décembre	Il n'y a pas d'études concrètes pour évaluer les besoins d'entretien du patrimoine d'infrastructures communales

	PROCESSUS DE BUDGETISATION LOCALE	ACTIVITES EFFECTIVEMENT MENEES PAR LA COMMUNE	PERIODE DE REALISATION	COMMENTAIRES
13	Mise au point du projet de budget			
131	Validation de l'avant-projet de budget par l'exécutif communal	Avant projet soumis à l'exécutif de la commune pour validation	Janvier / Février	
132	Consultations externes des principaux acteurs locaux sur le budget (acteurs de développement, unités infra-communales, débats publics, etc.)	Aucune activité y relative n'est menée		Aucune consultation des acteurs locaux
133	Arbitrages, arrêté des montants et réglage du budget	Activité menée	Janvier / Février	
134	Elaboration note de présentation du budget	Activité menée	Janvier / Février	Note de présentation par la Directrice des Ressources
2	ADOPTION DU PROJET DE BUDGET			
21	Transmission du projet de budget accompagné d'annexes explicatives aux conseillers	Transmission du projet de budget sans annexes explicatives	Janvier / Février	Le projet de budget n'est pas régulièrement transmis aux conseillers, lorsque la transmission est faite sans les annexes explicatives
22	Convocation des conseillers à la session budgétaire	Activité menée	Janvier / Février	La session budgétaire se tient régulièrement
23	Déroulement de la session budgétaire, tenue des débats	Activité menée	Janvier / Février	Débats tenus entre les conseillers et entre conseillers et techniciens de la commune
24	Vote du budget par le Conseil Communal	Activité menée	Janvier / Février	Les budgets sont régulièrement votés par le CC. Délai respecté
3	APPROBATION DU BUDGET PAR LA TUTELLE			
31	Transmission du budget voté à l'autorité de tutelle	Activité menée	15 jours après le vote	Délai respecté
32	Vérification/examen du budget voté par l'autorité de tutelle	Activité menée	Février	Délai respecté
33	Transmission de la décision d'approbation du budget à la commune par l'autorité de tutelle	Activité menée	Février	Délai respecté
4	PUBLICATION			
41	Budget mis à la disposition du public	Activité menée	Après approbation	Le budget approuvé n'est exécutoire qu'après sa publication

Source : résultats d'enquêtes réalisés

On note trois grandes étapes dans le processus de budgétisation locale : l'élaboration du projet de budget, l'adoption du projet de budget et l'approbation du budget par la tutelle.

Par rapport à l'élaboration du projet de budget, au niveau des activités préparatoires, les constats de l'inexistence d'orientation budgétaire et de défaut d'élaboration du calendrier des activités budgétaires, sont faits.

L'avant projet de budget est élaboré sans que les activités relatives à l'identification des besoins d'entretien du domaine public et du patrimoine d'infrastructures de la commune ne soient réalisées. Les prévisions sont en partie effectuées par la Direction des Ressources sur la base des réalisations des années antérieures.

L'avant projet de budget ainsi élaboré ne fait l'objet d'aucune consultation externe des principaux acteurs de développement de la commune : pas de débats publics sur le budget, pas d'implication des populations pour requérir leurs besoins en investissements.

La seconde grande étape après l'élaboration du projet de budget est celle de son adoption. Globalement, les activités relatives à cette étape sont bien menées dans la commune d'Abomey – Calavi.

Egalement, les activités relatives à l'approbation du budget par la tutelle sont toutes bien menées par la commune avec le respect des délais.

Dans l'ensemble, l'analyse du tableau n° 1, fait ressortir que les phases relatives à l'élaboration de l'avant projet de budget, à son adoption par le conseil communal et à son approbation par la tutelle sont tenues et respectées (**force**).

Toutefois, en ce qui concerne les ressources propres mobilisées par la commune d'Abomey - Calavi, on assiste à des prévisions faites sur la base des réalisations des années antérieures sans un recensement exhaustif des contribuables. Les prévisions ne sont donc pas effectuées sur la base des données statistiques fiables et actualisées (**faiblesse**).

Egalement, les prévisions de dépenses se font par ajustement des prévisions de l'année précédente ou par reconduction systématique, sans le travail préalable d'identification des besoins d'entretien du domaine public et du patrimoine d'infrastructure de la commune.

En outre, l'analyse du tableau révèle, qu'à aucune étape du processus, les citoyens et les personnes ressources de la société civile à savoir les ONG, les associations de développement, les associations de producteurs et les acteurs économiques principaux qui peuvent apporter une contribution à la mobilisation des ressources, ne sont associés, impliqués, ni consultés sur le projet de budget avant son adoption par le conseil communal (**faiblesse**).

II- La mobilisation des ressources

Le financement du développement local est un défi majeur qui incombe aux autorités locales et qui doit mobiliser tous les acteurs car l'enjeu ici est la réduction de la pauvreté. La mobilisation des ressources fiscales et non fiscales par les autorités locales doit constituer l'une des priorités de la gouvernance financière dans une commune.

Dans la commune d'Abomey-Calavi, les constats observés concernent aussi bien les ressources fiscales que les produits des services du domaine et ventes diverses.

A- La mobilisation des ressources fiscales

Les recettes fiscales constituent une bonne partie des recettes propres de la commune d'Abomey-Calavi. Leur mobilisation incombe principalement aux services déconcentrés des impôts. La chaîne fiscale, les procédures d'assiette et de recouvrement des impôts et taxes locaux dans la commune se présentent comme suit :

Tableau 2 : Chaîne fiscale, procédures d'assiette et de recouvrement des impôts et taxes locaux dans la commune d'Abomey - Calavi

N°	PRINCIPALES ETAPES DE LA CHAINE FISCALE	POINTS D'ATTENTION	SITUATION DE LA COLLECTIVITE
1. Procédures d'assiette			
11	Textes de lois :	Application des textes de loi	<ul style="list-style-type: none"> Code Général des Impôts Loi des Finances de chaque gestion Loi N° 98-007 du 15 Janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin
12	Délibération du Conseil Communal sur les taux des impôts et taxes locaux	Pertinence des délibérations, arrêté des taux, exhaustivité, créativité	<ul style="list-style-type: none"> Le Conseil Communal se conforme aux taux les plus bas retenus dans la Loi des Finances de l'exercice pour le taux des impôts Le Conseil Communal s'aligne sur les taux retenus au niveau National; Les principes de fixation des valeurs locatives sont retenus par les services des impôts au niveau départemental et s'imposent aux communes.
13	Enquête fiscale	Exhaustivité de l'enquête, couverture fiscale	<ul style="list-style-type: none"> L'enquête fiscale est du ressort des Services des Impôts avec l'appui financier et matériel des communes. Au niveau d'Abomey-Calavi, les enquêtes ne sont pas d'un bon niveau d'exhaustivité. Les enquêtes fiscales sont ciblées et non généralisées
14	Mise à jour des données	Effort d'actualisation et qualité des données fiscales	<ul style="list-style-type: none"> La mise à jour des données fiscales connaissent des problèmes de ressources humaines La mise à jour se fait donc ponctuellement.
15	Établissement des rôles et des avis d'imposition	Niveau de déconcentration de l'homologation des rôles	<ul style="list-style-type: none"> Les rôles sont établis par les structures déconcentrées des Impôts par des agents assermentés. Les rôles sont homologués au niveau de la Direction Départementale des Impôts à Cotonou
16	Niveau d'implication, d'information de la commune	Implication de la commune dans la réalisation des enquêtes, la mise à jour des données. Communication à la commune des résultats des émissions.	<ul style="list-style-type: none"> Dans la pratique, la réalisation des enquêtes et la mise à jour des données sont faites par le Centre des Impôts des Petites Entreprises (CIPE). La participation de la Commune ne porte que sur les moyens à mettre à la disposition du CIPE

N°	PRINCIPALES ETAPES DE LA CHAINE FISCALE	POINTS D'ATTENTION	SITUATION DE LA COLLECTIVITE
2. Procédures de recouvrement			
21	Prise en charge des rôles et avis d'imposition	Existence de dossiers/documents de prise en charge	<ul style="list-style-type: none"> Le CIPE est structuré en deux services : (i) le service d'assiette et (ii) le service de recouvrement ; Après l'homologation des rôles, le Receveur des Impôts fait la prise en charge des avis d'imposition.
22	Distribution des avis d'imposition	Distribution de masse dans un délai court, taux de distribution, rôle de la commune	<ul style="list-style-type: none"> La distribution des avis d'imposition est assurée par le Service de recouvrement avec l'appui des agents de distribution (agent des impôts et de la commune) ; Le Service de recouvrement a souvent recours aux Chefs d'Arrondissement pour le placement de certains impôts.
23	Mise en œuvre des actions de recouvrement	Respect des procédures et délais de relance, de sommations	<ul style="list-style-type: none"> Les actions en recouvrement, mis souvent en œuvre sont : le rappel, l'avertissement, la mise en demeure ;
24	Encaissement des impôts et reversement à la Recette Perception	Délai entre encaissement et reversement au Trésor Public, cohérence des documents du suivi d'encaissement et des états de reversement au Trésor	Le Receveur des Impôts assure le reversement par décade et présente le point tous les mois à sa hiérarchie.

Source : résultats d'enquêtes réalisées

Il ressort de l'analyse du tableau n° 2, que la chaîne fiscale réunit deux principales procédures : les procédures d'assiette et les procédures de recouvrement. Ces deux grandes phases sont bien respectées et sont exécutées par le service déconcentré des impôts.

Les procédures d'assiette comprennent les enquêtes fiscales, la mise à jour des données et l'établissement des rôles. Elles ne font intervenir les autorités locales, que pour un accompagnement matériel et financier du service des impôts.

Les enquêtes fiscales sont donc réalisées par ce service sans que les services communaux ne prennent part réellement, effectivement et activement à sa réalisation (**faiblesse**).

Néanmoins pour optimiser la mobilisation des impôts et taxes relatifs au foncier, la commune s'est dotée d'un Registre Foncier Urbain (RFU) (**force**). Le

RFU est un système d'information foncière basé sur une cartographie parcellaire numérisée, un système d'adressage, une base de données urbaines informatisées. Les objectifs du RFU, sont de maîtriser, accroître et consolider les ressources fiscales locales, améliorer la connaissance du patrimoine foncier et de créer les bases d'une bonne gestion foncière, produire et gérer diverses données urbaines dont notamment celles qui sont nécessaires à la programmation et à la gestion des infrastructures.

Les procédures de recouvrement regroupent les activités de prise en charge des rôles et avis d'imposition, de distribution des avis et des avertissements, de la mise en œuvre des actions de recouvrement, de l'encaissement des impôts et de leur reversement à la caisse du Receveur Percepteur.

L'évolution des recouvrements des recettes fiscales de 2005 à 2009 sont présentés dans le tableau ci-après :

Tableau 3 : Evolution des recettes fiscales de 2005 à 2009

Années	Prévision	Réalisation	Taux de réalisation (%)	Recettes totales	Recettes fiscales / recettes totales (%)
2005	366.060.497	268.032.341	73,22	511.765.148	52,37
2006	393.722.501	386.331.180	98,12	657.953.289	58,71
2007	450.294.577	435.934.017	96,81	741.800.167	58,76
2008	515.485.577	525.340.709	101,91	1.025.589.891	51,22
2009	719.823.416	909.323.935	126,33	1.669.134.188	54,47
Total	2.445. 386.568	2.524.962.182	-	4.606.242.683	-
Moyenne	489.077.313,6	504.992.436,4	103,25	921.248.536,6	54,81

Source : Comptes de gestion de la commune d'Abomey-Calavi de 2005 à 2009

Les recouvrements des recettes fiscales ont connu une amélioration constante de 2005 à 2009. Les taux de recouvrement sont très élevés avec une moyenne de 103,25% sur la période et ont même atteint un pic de 126,33% en 2009 (**force**). Ces résultats augurent de la bonne performance des services déconcentrés des impôts chargés du recouvrement des recettes fiscales sur le territoire de la commune d'Abomey-Calavi.

B- La mobilisation des ressources non fiscales propres

Les ressources non fiscales propres de la commune d'Abomey-Calavi sont constituées essentiellement des produits des services du domaine et ventes diverses. Leur mobilisation incombe au Service des Recettes et Equipements Marchands (SREM).

La situation des infrastructures et équipements marchands dans la Commune se présente comme suit :

Tableau 4 : Point des infrastructures et équipements marchands de la commune d'Abomey - Calavi

Arrondissement	Gares routières	Abattoirs	Marchés	Nombre de places dans les marchés	Nombre de hangars dans les marchés	Nombre de boutiques dans les marchés
ABOMEY-CALAVI	01	-	01	Non connu	-	-
GLO DJIGBE	01	-	01	Non connu	05	02
GODOMEY	02	-	03	Non connu	04	-
HEVIE	01	-	01	Non connu	-	-
KPANROUN	-	-	-	Non connu	-	-
OUEDO	01	-	01	Non connu	02	-

TOGBA	01	-	01	Non connu	01	-
ZINVIE	01	-	01	Non connu	-	-
Total	08	00	09	Non connu	12	02

Source : Service des Recettes et Equipements Marchands (SREM)/Mairie d'Abomey-Calavi

La commune compte à ce jour huit (08) gares routières qui sont cogérées avec les syndicats des transporteurs qui perçoivent 40% des recettes. Aucune de ses gares n'est construite et aménagée de façon moderne et les chargements hors parc ne sont pas combattus vigoureusement dans la ville.

La ville ne dispose pas d'un seul abattoir digne de nom. On note seulement l'existence de quelques aires d'abattage d'animaux qui n'offrent aucune commodité de travail aux acteurs exerçant dans ce secteur.

Les marchés dans la commune sont au nombre de neuf (09) dont le plus grand en terme de fréquentation est celui de Cococodji dans l'arrondissement de Godomey. A ce niveau, les hangars construits en matériaux définitifs et les boutiques sont très peu nombreux.

Ainsi, on constate une insuffisance d'infrastructures et d'équipements marchands modernes dans la commune d'Abomey-Calavi pouvant générer des ressources pérennes pour son développement (**faiblesse**).

En dehors des infrastructures et équipements marchands, la gestion du domaine public constitue une autre source de revenus pour la commune. A ce niveau, on note l'absence de textes réglementaires régissant l'occupation, l'octroi et la gestion du domaine public. Aucune procédure, aucune règle, aucun critère n'est défini pour l'octroi et l'occupation du domaine public. De

même la tarification est hasardeuse et le recensement, opéré chaque année par les agents chargés de la collecte des redevances est loin d'être exhaustive.

De ce fait, on assiste dans la Commune d'Abomey-Calavi à une mauvaise gestion du domaine public (**faiblesse**).

Par ailleurs, on dénombre sur le territoire de la commune d'Abomey-Calavi six (06) carrières de sable, qui se retrouvent respectivement à Akogbato et Dèkounbé dans l'arrondissement de Godomey, à Akassato centre et Agassagodomey dans l'arrondissement d'Akassato, à Adjankomey dans l'arrondissement de Ouèdo et à Fandji dans l'arrondissement de Zinvié (**opportunité**).

La collecte des redevances sur les équipements et infrastructures marchands ainsi que celles relatives à l'occupation du domaine public et à l'exploitation des carrières se fait au moyen des valeurs inactives placées par des agents collecteurs. Une fois les valeurs inactives placées, certains contribuables s'acquittent spontanément de leurs redevances. Par contre, d'autres font la résistance et rendent la tâche difficile aux agents collecteurs. Les actions en recouvrement forcé sont assez timides pour contraindre ces derniers à payer leurs redevances à cause de l'insuffisance des ressources matérielles et humaines du Service des Recettes et Equipements Marchands (SREM) (**faiblesse**).

La commande des valeurs inactives est faite par le Maire et réceptionnée par une commission mixte composée d'agents de la Mairie et de la Recette Perception. Les valeurs inactives sont gérées par le Receveur Percepteur qui les place auprès du Régisseur principal de la commune. Les agents collecteurs reçoivent les valeurs inactives des mains du régisseur et descendent sur le

terrain pour le recouvrement. Ils reversent quotidiennement les produits de leur collecte aux régisseurs auxiliaires (au nombre de deux) qui procèdent quant à eux au reversement au niveau de la régie principale deux fois par semaine. Le régisseur principal reverse le produit des valeurs inactives vendues à la Recette Perception où une comptabilité des valeurs inactives est tenue (**force**).

On observe ainsi dans la commune d'Abomey-Calavi, un respect des procédures de gestion et du circuit de placement des valeurs inactives (**force**). Par contre le suivi et le contrôle des agents collecteurs sur le terrain est quasi inexistant (**faiblesse**) ; cette situation est la porte ouverte à la circulation des valeurs parallèles.

Par ailleurs, le recensement exhaustif des contribuables n'est pas effectif et il n'existe pas de base de données des contribuables potentiels concernant aussi bien les occupants des places dans les marchés que les occupants du domaine public (**faiblesse**). Cette situation couplée au non suivi des agents collecteurs sur le terrain ne garantit pas la transparence dans la mobilisation des produits des services du domaine et ventes diverses (**faiblesse**).

La situation des recouvrements des produits des services du domaine et ventes diverses dans la commune d'Abomey-Calavi est présentée dans le tableau n° 5 de la page 23.

Tableau 5 : Situation des recouvrements des recettes non fiscales propres de la commune d'Abomey – Calavi de 2005 à 2009

Années	Prévision	Réalisation	Taux de réalisation (%)	Recettes totales	Recettes non fiscales propres / recettes totales (%)
2005	351.832.000	161.013.738	45,76	511.765.148	31,46
2006	304.812.000	204.008.602	66,93	657.953.289	31,00
2007	298.648.000	202.490.009	67,80	741.800.167	27,29
2008	390.362.000	251.152.056	64,34	1.025.589.891	24,48
2009	701.057.116	483.046.207	68,90	1.669.134.188	28,93
Total	2.046.711.116	1.301.710.612	-	4.606.242.683	-
Moyenne	409.342.223	260.342.122	63,60	921.248.537	28,25

Source : Compte de gestion des années 2005 à 2009 de la Commune d'Abomey-Calavi

Les recouvrements des produits des services du domaine et ventes divers ont connu une augmentation entre 2005 et 2006 avant de chuter légèrement en 2007 et de connaître ensuite une évolution constante de 2007 à 2009. Le taux de recouvrement moyen sur les cinq années d'étude est de 63,60% ; ce taux bien que supérieur à la moyenne est peu satisfaisant (**faiblesse**) surtout quand on sait que le potentiel de la commune est loin d'être exploité à 100%.

Par ailleurs, la proportion des recettes non fiscales propres par rapport aux recettes totales est relativement faible, 28,63% contre 50,70% pour les recettes fiscales dont le recouvrement relève en grande partie des compétences du service déconcentré des impôts.

III- Les investissements publics locaux et leurs financements

L'évolution des dépenses d'investissement dans la commune d'Abomey-Calavi de 2005 à 2009 est consignée dans le tableau n° 6 de la page 24.

Tableau 6 : Volumes des investissements réalisés dans la commune d'Abomey – Calavi de 2005 à 2009

Dépenses d'investissements	2005	2006	2007	2008	2009	Total	Moyenne
Prévisions	375.902.800	389.750.000	493.469.558	633.426.821	1.213.763.589	3.106.312.768	621.262.554.
Réalisations	64.433.794	283.405.545	330.074.057	296.597.081	1.147.224.585	2.121.735.062	424.347.012
Taux de réalisation (%)	17,14	72,71	66,88	46,82	94,51		68,30
Dépenses totales	526.009.520	630.626.435	718.870.851	766.165.176	2.010.423.793	4.652.095.775	930.419.155
Dépenses d'investissements / dépenses totales (%)	12,24	44,94	45,91	38,71	57,06		45,60

Source : comptes de gestion de la commune d'Abomey-Calavi des années 2005 à 2009

Les réalisations de dépenses d'investissements ont évolué en dent de scie de 2005 à 2009. Après avoir connu une évolution constante de 2005 à 2007, les dépenses d'investissement ont chuté de 10,14% en 2008 par rapport à l'année 2007 avant de connaître un bond quantitatif exceptionnel de 286,79% en 2009 par rapport à l'année 2008.

Les taux de réalisation des dépenses d'investissement par rapport aux prévisions budgétaires sont peu satisfaisants en dehors des années 2006 et 2009 avec une moyenne de 68,30% sur les cinq années d'étude.

Par contre, en dehors de l'année 2005, la proportion des dépenses d'investissements sur l'ensemble des dépenses totales de la commune est satisfaisante (**force**) avec une moyenne de 45,60% sur la période d'étude et un pic de 57,06% en 2009.

Par ailleurs, les projections d'investissement dans le Plan de Développement Communal adopté en 2005 sont compilées dans le tableau n° 7 de la page 25.

Tableau 7: Investissements prévus au PDC

	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Coût global PDC	729.338.236	788.570.557	679.747.772	792.452.326	556.494.753	3.546.603.644
Investissements réalisés	64.433.794	283.405.545	330.074.057	296.597.081	1.147.224.585	2.121.735.062
Taux	8,83	35,93	48,55	37,42	206,15	59,82

Source : Plan de développement commune (2005-2009) de la commune d'Abomey-Calavi

En dehors de l'année 2009 où un effort considérable et appréciable a été réalisé en matière d'investissements, on note globalement un faible niveau des dépenses d'investissements dans la commune (**faiblesse**).

Si on considère que les investissements réalisés de 2005 à 2009, le sont en exécution du PDC, alors la commune d'Abomey-Calavi serait à un taux de réalisation de 59,82% des projections d'investissement au PDC. A ce rythme, il faudra encore compter trois ans quatre mois pour pouvoir atteindre le niveau des investissements projetés dans le PDC sans oublier que certaines actions projetées n'ont pu être évaluées et qu'il faudra faire face aux nouveaux défis à partir de 2010.

Pour financer les dépenses d'investissement, la commune d'Abomey-Calavi fait recours à plusieurs sources.

Le tableau n° 8 de la page 26 présente l'évolution des recettes d'investissement de 2005 à 2009 :

Tableau 8 : Evolution des recettes d'investissement de la commune d'Abomey – Calavi de 2005 à 2009

Années	Prévision	Réalisation	Taux de réalisation (%)	Recettes totales	Recettes non fiscales propres / recettes totales (%)
2005	375.902.800	73.186.301	19,46	511.765.148	14,30
2006	389.750.000	310.732.399	79,72	657.953.289	47,22
2007	493.469.558	353.003.373	71,53	741.800.167	47,58
2008	633.426.821	556.021.796	87,77	1.025.589.891	54,21
2009	1.213.763.589	805.934.980	66,39	1.669.134.188	48,28
Total	3.106.312.768	2.098.878.849	-	4.606.242.683	-
Moyenne	621.262554	419.775.770	67,56	921.248.536,6	45,56

Source : Comptes de gestion de la commune d'Abomey-Calavi de 2005 à 2009

En dehors de l'année 2005, les taux de réalisation des recettes d'investissement sur les prévisions sont satisfaisants avec une moyenne de 67,56% sur la période d'étude (**force**). Egalement on constate que la commune consacre en moyenne 45,21% de ses ressources aux investissements avec un pic de 54,21% en 2008.

Les composantes des recettes d'investissement sont retracées dans le tableau n° 9 de la page 27.

Tableau 9: Composantes des recettes d'investissement de la commune d'abomey – Calavi de 2005 à 2009

	2005		2006		2007		2008		2009		Total	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%
Dotation d'investissement	0	0	7.000.000	2,25	6.160.765	1,74	0	0	0	0	13.160.765	0,627
Excédents de fonctionnement capitalisés	0	0	243.118.892	78,24	252.837.044	71,62	311.617.533	56,04	574.767.533	71,31	1.382.341.002	65,86
Subventions d'équipement (Etat)	47.933.601	65,49	60.613.507	19,50	94.005.564	26,63	244.404.263	43,95	231.167.447	28,68	678.124.382	32,30
Produit HAO	25.252.700	34,50	0	0	0	0	0	0	0	0	25.252.700	1,20
Emprunts et dettes assimilés	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	73.186.301		310.732.399		353.003.373		556.021.796		805.934.980		2.098.878.849	

Source : Comptes de gestion des années 2005 à 2009 de la Commune d'Abomey – Calavi

Les investissements de la commune d'Abomey-Calavi sont financés à 65,86% par les excédents de fonctionnement capitalisés et au tiers par l'Etat (32,30%), les dotations d'investissement étant insignifiantes. On fait le constat alors du non recours de la commune aux emprunts et aux partenariats publics – privés pour le financement des investissements (**faiblesse**).

Pour mieux apprécier la capacité d'investissement de la commune d'Abomey – Calavi, nous allons procéder à une étude de son équilibre financier, suivant le schéma d'analyse ci – après :

Tableau 10 : Analyse de l'équilibre financier de la commune d'Abomey –Calavi sur les années 2005 à 2009

Principaux agrégats financiers	2005	2006	2007	2008	2009
1. Recettes réelles de fonctionnement	429.046.079	590.339.782	638.424.026	777.975.816	1.395.336.244
2. Dépenses réelles de fonctionnement	461.575.726	347.220.890	388.796.794	469.568.095	845.145.707
3. Epargne ou déficit de fonctionnement (1-2)	-32.529.647	243.118.892	249.627.232	308.407.721	550.190.537
4. Recettes réelles d'investissement	25.252.700	7.000.000	6.160.765	0	0
5. Capacité d'autofinancement des investissements (3+4)	-7.276.947	250.118.892	255.787.997	308.407.721	550.190.537
6. Dépenses réelles d'investissement	64.433.794	283.405.545	330.074.057	296.597.081	1.123.323.921
7. Capacité ou besoin de financement de la commune (5-6)	-71.710.741	-33.286.653	-74.286.060	11.810.640	-573.133.384

Source : Comptes de gestion de la commune d'Abomey-Calavi de 2005 à 2009

En dehors de l'année 2005 où un déficit est constaté, la commune d'Abomey – Calavi arrive à dégager une épargne brute qui évolue de façon constante de

2006 à 2009. Cette épargne brute représente en moyenne 33,95% des recettes réelles de fonctionnement sur la période d'étude.

La capacité d'autofinancement des investissements par la commune a connu également une progression de 2005 à 2009, avec une moyenne de 267.834.940 sur la période. Cette capacité d'autofinancement demeure insuffisante pour faire face aux nombreux défis d'investissement dans la commune (**faiblesse**).

La situation financière de la commune est déséquilibrée de 2005 à 2007 et en 2009 (**faiblesse**). Ainsi, sur les cinq années d'étude, c'est seulement en 2008 que la commune a connu une situation financière équilibrée.

Néanmoins, la commune peut couvrir le besoin de financement dégagé par les recettes de transfert versées par l'Etat central sous forme de subventions d'équipement, fonds de concours et autres. Le schéma de couverture du besoin de financement par la commune d'Abomey – Calavi est le suivant :

Tableau 11: Couverture du besoin de financement dégagé par la commune d'Abomey - Calavi

ELEMENTS	2005	2006	2007	2009
Besoin de financement	-71.710.741	-33.286.653	-74.286.060	-573.133.384
Recettes de transfert (Etat)	57.466.369	60.613.507	97.215.376	273.797.944
Recettes de transfert après couverture du besoin de financement	-14.244.372	27.326.854	22.929.316	-299.335.440

Source : comptes de gestion des années 2005 à 2009 de la commune d'Abomey – Calavi

On se rend compte que pour les années 2005 et 2009, le besoin de financement n'est pas couvert et que la situation financière de la commune est restée déséquilibrée malgré l'apport de l'Etat. Il faut noter que pour l'année 2009, 315.223.589 de réserve de l'année 2008 peuvent être réaffectés et utilisés ; ce qui permettra de régler la situation de déséquilibre qui perdurait cette année.

Section 2 : Ciblage de la problématique

Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique

I- Inventaire des éléments de l'état des lieux

A- Inventaire des atouts

L'état des lieux réalisé sur la gestion financière de la commune d'Abomey - Calavi a fait ressortir certaines forces et opportunités qui sont énumérées ainsi qu'il suit :

- Respect des phases d'élaboration du projet de budget local par le Maire, de son adoption par le conseil communal et de son approbation par l'autorité de tutelle;
- Existence d'un Registre Foncier Unique dans la Commune d'Abomey – Calavi ;
- Fort taux de recouvrement des recettes fiscales par rapport aux prévisions;
- Présence de carrières de sables sur le territoire d'Abomey - Calavi ;
- Respect des procédures de gestion et du circuit de placement des valeurs inactives ;
- Tenue effective d'une comptabilité des valeurs inactives ;
- Proportion satisfaisante des dépenses d'investissement sur l'ensemble des dépenses.
- Taux de réalisation satisfaisant des recettes d'investissement par rapport aux prévisions.

B- Inventaire des problèmes

L'état des lieux ne révèle pas que des atouts, il renseigne également sur les faiblesses et menaces qui handicapent la bonne gestion financière de la commune d'Abomey – Calavi. Ces problèmes inventoriés sont les suivants :

- Prévision des ressources non fiscales propres, non effectuée sur la base des données statistiques fiables et actualisées;
- Faible participation des citoyens au processus de prise de décision financière ;
- Non implication des services communaux dans la réalisation des enquêtes fiscales ;
- Insuffisance d'infrastructures et d'équipements marchands modernes ;
- Mauvaise gestion du domaine public ;
- Insuffisance des moyens matériels et humains du Service des Recettes et Equipements Marchands (SREM) ;
- Absence de mécanisme en recouvrement forcé ;
- Absence de suivi et de contrôle des agents collecteurs sur le terrain ;
- Absence de base de données des contribuables potentiels ;
- Manque de transparence dans la mobilisation de recettes non fiscales propres de la Commune d'Abomey – Calavi ;
- Taux de recouvrement relativement moyen des recettes non fiscales propres de la commune;
- Faible niveau des dépenses d'investissement de la commune d'Abomey – Calavi ;
- Non recours de la commune d'Abomey – Calavi aux emprunts ;
- Inexistence de partenariat public – privé pour le financement des investissements ;

- Insuffisance de la capacité d'autofinancement des investissements ;
- Insuffisance du financement des investissements ;
- Déséquilibre de la situation financière de la commune d'Abomey – Calavi.

C- Regroupement des problèmes spécifiques par centres d'intérêt

Tableau 12 : Détermination des problématiques possibles

N° d'ordre	Centres d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes Généraux	Problématiques
1	Capacité de financement des investissements de la Commune d'Abomey – Calavi	<ul style="list-style-type: none"> - Faible niveau des dépenses d'investissement ; - Insuffisance de la capacité d'autofinancement de la commune d'Abomey – Calavi ; - Déséquilibre de la situation financière de la commune ; - Non recours à l'emprunt. 	Insuffisance de la capacité de financement des investissements de la commune d'Abomey – Calavi	Problématique d'amélioration de la capacité de financement des investissements de la Commune d'Abomey – Calavi
2	Mobilisation des ressources propres de la Commune d'Abomey – Calavi	<ul style="list-style-type: none"> - Prévision des ressources non fiscales propres, non effectuée sur la base des données statistiques fiables et actualisées; - Non implication des services communaux dans la réalisation des enquêtes fiscales ; - Insuffisance d'infrastructures et d'équipements marchands modernes ; - Mauvaise gestion du domaine public ; - Insuffisance des moyens matériels et humains du SREM ; - Absence de mécanisme en recouvrement forcé ; 	Insuffisance des ressources financières propres mobilisées	Problématique de la mobilisation optimale des ressources financières propres de la Commune d'Abomey - Calavi

		<ul style="list-style-type: none"> - Absence de suivi et de contrôle des agents collecteurs sur le terrain ; - Taux de recouvrement des recettes non fiscales propres relativement moyens. 		
3	Gouvernance financière locale	<ul style="list-style-type: none"> - Faible participation des citoyens au processus de prise de décision financière ; - Absence de base de données des contribuables potentiels ; - Absence de suivi et de contrôle des agents collecteurs sur le terrain ; - Manque de transparence dans la mobilisation des ressources non fiscales propres ; - Inexistence de partenariat public – privé pour le financement des investissements ; - Insuffisance du financement des investissements. 	Défaillance de la gouvernance financière dans la Commune d'Abomey - Calavi	Problématique de la gouvernance financière dans la Commune d'Abomey -Calavi

Source : Données de l'état des lieux

Le regroupement des problèmes spécifiques en centres d'intérêts a abouti à l'identification de trois problématiques qui doivent retenir l'attention des autorités locales dans le cadre de l'assainissement des finances de la commune d'Abomey – Calavi. Il s'agit de la :

- problématique d'amélioration de la capacité de financement des investissements dans la commune d'Abomey – Calavi ;
- problématique de la mobilisation optimale des ressources financières propres de la commune d'Abomey – Calavi ;

- problématique de la gouvernance financière dans la commune d'Abomey – Calavi.

II- Choix et spécification de la problématique

A- Choix de la problématique

Les trois problématiques dégagées à l'issue du regroupement des problèmes identifiés par l'état des lieux en centres d'intérêts sont d'une grande utilité pour l'amélioration de la gestion financière de la commune d'Abomey – Calavi.

La résolution de ces problématiques doit être au cœur des politiques mises en œuvre par les autorités élues de la commune d'Abomey – Calavi.

En effet, Le renforcement de la capacité de financement des investissements est capital pour augmenter le volume des investissements dans la commune d'Abomey – Calavi et ainsi accélérer le développement local.

Il en est de même pour l'accroissement des ressources financières propres de la commune qui permettrait à cette dernière d'augmenter ses dépenses et d'atteindre ses objectifs de réduction de la pauvreté.

Toutefois, la commune ne pourra trouver des solutions durables à ces problématiques sans s'attaquer en priorité aux problèmes de gouvernance financière révélés par l'état des lieux et qui compromettent la bonne marche des actions entreprises sur le plan financier.

Ainsi, notre étude portera sur la problématique de la gouvernance financière locale dans la commune d'Abomey – Calavi.

Cette problématique est liée au problème général relatif à la défaillance de la gouvernance financière dans la commune d'Abomey – Calavi avec les problèmes spécifiques ci-après :

- Faible participation des citoyens au processus de prise de décision financière locale ;
- Absence de base de données des contribuables potentiels ;
- Absence de suivi et de contrôle des agents collecteurs sur le terrain ;
- Manque de transparence dans la mobilisation des ressources financières propres de la commune ;
- Inexistence de partenariats public – privé inexistant pour le financement des investissements ;
- Insuffisance du financement des investissements.

Le souci d'apporter des réponses à ces différentes préoccupations et de contribuer au débat actuel sur la gouvernance dans les collectivités locales au Bénin ont guidé notre choix d'accentuer nos réflexions sur le thème suivant : « **la gouvernance financière locale dans la commune d'Abomey – Calavi** ».

B- Spécification de la problématique

La mise en œuvre de la décentralisation au Bénin confère aux autorités élues au niveau local d'énormes responsabilités dans le cadre de la promotion du développement à la base. Ces dernières doivent mobiliser toutes les ressources humaines, financières et techniques et mettre tout en œuvre pour atteindre ce noble objectif.

Pour ce faire, la commune d'Abomey – Calavi, à l'instar des autres communes du Bénin s'est doté en 2005 d'un plan de développement communal (PDC), dans lequel les autorités locales ont clairement affiché leur ambition de faire de leur ville, une commune unie, bien gérée et urbanisée, à économie compétitive, où la sécurité et le bien être social sont assurés et les atouts touristiques valorisés, d'ici à l'horizon 2019.

Aujourd'hui, force est de constater que les objectifs de développement inscrits dans le PDC sont loin d'être atteints à cause notamment d'une gouvernance financière défailante.

Ce problème général de défaillance de la gouvernance financière au niveau de la commune d'Abomey – Calavi touche principalement trois aspects de la gouvernance à savoir la participation citoyenne, la transparence dans la gestion des affaires publique, l'efficacité et l'efficience des politiques et actions mises en œuvre. Ainsi, parmi les nombreux problèmes de gouvernance qui minent la gestion financière de la commune, les plus pertinents qui menacent l'atteinte des objectifs de développement local sont :

- La faible participation des citoyens dans le processus de prise de décision financière dans la commune d'Abomey – Calavi ;
- Le manque de transparence dans la mobilisation des ressources financières propres de la commune d'Abomey – Calavi ;
- Le financement insuffisant des investissements.

Paragraphe 2: Vision globale et séquence de résolution de la problématique

I- Vision globale

La défaillance constatée dans la gouvernance financière de la commune d'Abomey – Calavi doit être résolue à travers des approches de solutions relatives à chaque problème spécifique identifié.

Le problème spécifique n° 1 concerne la faible participation des citoyens au processus de prise de décision financière.

Au-delà d'une obligation légale, l'implication des populations à la base dans la gestion financière de la ville d'Abomey – Calavi serait bénéfique à maints égards. En effet, une population bien informée, dont les préoccupations sont prises en compte dans les programmations des investissements publics locaux permettrait la réduction de l'incivisme fiscal et donc l'accroissement des ressources et l'amélioration de la qualité des dépenses publiques locales. Cette option de gouvernance accordera également une grande importance à la société civile, dans toutes ses composantes, dans le processus de développement de la commune et renforcera le contrôle citoyen sur les actions publiques locales.

La résolution de ce problème passe par la mise en place par les autorités locales, d'outils et de mécanismes de gestion financière qui fait de la démocratie participative une option incontournable de la gouvernance financière locales dans la commune d'Abomey – Calavi.

Le problème spécifique n° 2 est relatif au manque de transparence dans la mobilisation des ressources financières propres de la commune d'Abomey – Calavi.

L'autonomie financière accordée aux communes par le Régime Financier applicable aux communes en République du Bénin (loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant Régime Financier des Communes en République du Bénin), confère à ces dernières d'énormes responsabilités en matière de mobilisation des ressources propres notamment celles non fiscales. Tout dysfonctionnement, en l'occurrence l'opacité dans le système de mobilisation de ces ressources entrainerait le détournement des fonds publics, la corruption et la baisse des recettes.

Pour enrayer ce dysfonctionnement dans la gouvernance financière de la commune, des mesures et actions visant à moderniser le système de mobilisation des ressources propres doivent être engagées par l'exécutif de la commune d'Abomey – Calavi.

Le problème spécifique n° 3 fait allusion au financement insuffisant des investissements.

La commune doit investir pour améliorer l'environnement économique local, moderniser les équipements marchands et permettre aux populations de disposer d'infrastructures socio – communautaires. Cette exigence se heurte cependant, à la modicité des ressources propres de la commune, surtout face aux besoins d'investissements de plus en plus nombreux dans un climat de crise économique et financière tant au niveau national, qu'international.

La résolution de ce problème se fera alors à travers la recherche de financements innovants et à moindre coût.

II- Séquence de résolution de la problématique spécifiée

Les dysfonctionnements constatés dans la gouvernance financière de la commune d'Abomey – Calavi compromettent l'atteinte des objectifs de développement local.

Pour les corriger, la réflexion sera menée autour d'une démarche méthodologique rigoureuse axée sur onze étapes à savoir :

- 1- Fixation des objectifs ;
- 2- La formulation des hypothèses ;
- 3- La construction du tableau de bord de l'étude (TBE) ;
- 4- La revue de littérature ;
- 5- Le choix de l'outil de collecte des données ;
- 6- Le choix de l'outil d'analyse des données ;
- 7- La collecte des données ;
- 8- L'analyse des données ;
- 9- La formulation du diagnostic ;
- 10- Les approches de solutions ;
- 11- Les conditions de mise en œuvre des solutions.



CHAPITRE DEUXIEME

**CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE ET APPROCHES DE
SOLUTIONS POUR L'AMELIORATION DE LA
GOUVERNANCE FINANCIERE DANS LA COMMUNE
D'ABOMEY – CALAVI**

Section 1 : Cadre théorique et méthodologie de l'étude

Paragraphe 1 : Objectifs et hypothèses de l'étude

I- Objectifs de l'étude

La définition des objectifs découle du problème général et des problèmes spécifiques identifiés dans la section précédente et qui sont, ainsi rappelés :

- Problème général : Défaillance de la gouvernance financière dans la commune d'Abomey – Calavi.
- Problèmes spécifiques :
 - o Faible participation des citoyens au processus de prise de décision financière dans la commune d'Abomey – Calavi ;
 - o Manque de transparence dans la mobilisation des ressources non fiscales propres de la commune d'Abomey – Calavi ;
 - o Insuffisance du financement des investissements.

A- Objectif général

L'objectif général poursuivi à travers la réalisation de cette étude est de contribuer à l'amélioration de la gouvernance financière dans la commune d'Abomey – Calavi.

B- Objectifs spécifiques

Spécifiquement, les objectifs à atteindre par cette étude sont liés aux problèmes spécifiques et se résument comme suit:

- Suggérer des outils de gestion en vue d'accroître la participation des citoyens dans l'élaboration et l'exécution du budget local ;
- Proposer des mesures pour moderniser le système de mobilisation des ressources non fiscales propres de la commune d'Abomey – Calavi ;
- Fixer les conditions de recours de l'administration locale à des modes de réalisation des investissements innovants, efficaces et à moindre coût.

II- Hypothèses de l'étude

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

L'implication des populations dans la mise en œuvre des politiques de développement au niveau local est une exigence légale et une logique de management stratégique.

Au niveau de la commune d'Abomey – Calavi, les populations, pour la plupart analphabètes, sont très peu informées et s'intéressent très peu à la gestion financière de leur localité. Ce désintéressement qui frise l'apathie, couplé à l'inorganisation et au manque de moyens de la société civile locale, éloignent davantage les citoyens des processus de prise de décision.

Face à ce constat, notamment à l'inertie des populations, il revient alors aux autorités élues de prendre des mesures pour associer toutes les forces vives de la commune à sa gestion financière. Cette volonté politique doit se manifester par la mise en place et l'utilisation d'outils de gestion appropriés, ce qui est loin d'être le cas actuellement dans la commune d'Abomey – Calavi.

Ainsi, la cause de la faible participation des citoyens au processus de prise de décision financière est l'approche non participative adoptée par la commune d'Abomey – Calavi pour l'élaboration et l'exécution du budget local.

La faible participation des populations au processus de prise de décision financière est due alors au défaut d'utilisation de l'outil de gestion participative des finances locales qu'est le budget participatif dans la commune d'Abomey – Calavi.

B- Cause et hypothèse liée au problème spécifique n°2

Les ressources non fiscales propres sont celles qui rendent compte le mieux des efforts des autorités locales en terme de mobilisation des ressources.

Elles sont mobilisées par le biais des valeurs inactives qui sont gérées par le Receveur – Percepteur. Les valeurs inactives, dans la commune d'Abomey – Calavi, sont poinçonnées, donc sécurisées et font l'objet d'une comptabilité sérieuse. Néanmoins, le suivi de leur placement auprès des contribuables laisse à désirer.

Chaque année, il est procédé au recensement des contribuables potentiels. Les résultats de ce recensement qui est non exhaustif, n'alimentent pas une base de données conçue à cet effet. Il est alors difficile de connaître à tout moment, le nombre de places sur les marchés et leurs occupants, les occupants des domaines publics, la fréquence du trafic au niveau des gares routières et des carrières de sables etc. ; cette situation ne permet pas aux autorités de la commune d'avoir une idée précise des recettes attendues et d'évaluer la performance des agents collecteurs qui ne sont même pas suivis et contrôlés.

Elle dénote de la gestion archaïque du mécanisme de mobilisation des produits des services du domaine et ventes diverses. Les informations existantes sur la mobilisation des ressources non fiscales propres, n'étant pas fiables, ni accessibles au public.

Par ailleurs, le SREM qui est chargé du recouvrement des ressources non fiscales propres, fait face à l'insuffisance des moyens humains, techniques et financiers mis à sa disposition pour accomplir sa mission. Cette défaillance, bien qu'ayant un impact sur le niveau des recettes recouvrées, influence peu l'opacité notée dans le système de mobilisation de ces ressources.

Ainsi, la gestion archaïque du système de mobilisation des ressources non fiscales propres de la commune d'Abomey – Calavi est la cause principale de l'opacité observée dans ce domaine.

Il en résulte que le manque de transparence dans le système de mobilisation des ressources non fiscales propres de la commune d'Abomey – Calavi provient de l'absence de statistiques fiables sur les contribuables, de suivi et de contrôle des agents collecteurs sur le terrain

C- Cause et hypothèse liée au problème spécifique n°3

Le financement des investissements peut être assuré par les ressources propres à travers l'excédent capitalisé de la section de fonctionnement, les dotations d'investissement, les subventions d'équipement de la part de l'Etat central, les emprunts et les partenariats publics – privés.

La commune d'Abomey – Calavi consacre plus de 30% de ses recettes de fonctionnement au financement des investissements (33,95%), respectant la norme exigée par les textes réglementaires.

La commune bénéficie également de la part de l'Etat central des subventions d'équipements qui servent à doter la ville d'infrastructures de tout genre. Ces ressources représentent 32,30% de l'ensemble des recettes d'investissement. Bien que non négligeable, ces subventions demeurent insuffisantes. Mais, il est très hasardeux pour une commune de trop compter sur l'Etat pour atteindre ses objectifs d'investissement surtout en ces périodes de crise financière où on observe parfois, une prévarication des ressources locales par l'Etat central.

Dans ce contexte, le recours à l'emprunt aurait pu paraître comme l'ultime solution pour booster les investissements dans la commune. Mais les contraintes liées au cautionnement de l'Etat central, à la complexité de la procédure et à la disposition d'une épargne brute assez suffisante pour faire face aux services de la dette, ont tôt fait de refroidir les ardeurs des autorités locales dans ce domaine

Face à ses constats, les autorités locales doivent innover et trouver des modes de financement des investissements qui associent davantage le secteur privé, pour combler le déficit constaté entre les investissements prévus au PDC et ceux réalisés à ce jour. Cela est d'autant plus nécessaire que les contrats de partenariat avec les entreprises privées offrent les avantages de respect des coûts, des délais d'exécution des travaux et peuvent constituer des accélérateurs d'investissements surtout dans le domaine des équipements et infrastructures marchands.

Ainsi, le financement insuffisant des investissements est lié au non recours aux partenariats publics – privés pour la réalisation des investissements dans la commune d'Abomey – Calavi.

III- Tableau de bord de l'Etude (TBE)

Tableau n° 13 : Tableau de bord de l'étude

Niveau d'analyse	Problèmes	Objectifs	Causes supposées être à la base des problèmes	Hypothèses	
Niveau général	Défaillance de la gouvernance financière dans la commune d'Abomey – Calavi.	Améliorer la gouvernance financière dans la commune d'Abomey – Calavi			
Niveaux spécifiques	1	Faible participation des citoyens au processus de prise de décision financière.	Suggérer des outils de gestion en vue d'accroître la participation des citoyens à l'élaboration et à l'exécution du budget local.	Approche non participative adoptée par la commune pour l'élaboration et l'exécution du budget local.	La faible implication des citoyens au processus de prise de décision financière est due au défaut d'élaboration et d'exécution d'un budget participatif.
	2	Manque de transparence dans le système de mobilisation des ressources non fiscales propres de la commune d'Abomey – Calavi.	Proposer des mesures pour moderniser le système de mobilisation des ressources non fiscales propres de la commune d'Abomey – Calavi.	Gestion archaïque du système de mobilisation des ressources non fiscales propres de la commune d'Abomey – Calavi.	L'absence de statistiques fiables sur les contribuables, de suivi et de contrôle des agents collecteurs sur le terrain explique le manque de transparence dans le système de mobilisation des ressources non fiscales propres.
	3	Insuffisance du financement des investissements.	Fixer les conditions de recours de l'administration locale à des modes de réalisation des investissements innovants, efficaces et à moindre coût.	Non association du secteur privé dans la politique de détermination des modes de financement des investissements.	Le financement insuffisant des investissements est lié au non recours aux partenariats publics – privés pour la réalisation des investissements.

Source : Observations de stage

Paragraphe 2 : Adoption de la méthodologie de la recherche à partir de la revue de la littérature

I- Revue de littérature

Après un aperçu général sur la gouvernance locale, les contributions antérieures, sur les questions de participation citoyenne, de transparence dans la gestion des affaires publiques et du financement efficient des investissements, toutes liées à la gouvernance financière dans les collectivités locales seront passées successivement en revue.

A- Aperçu général sur la gouvernance locale

La notion de gouvernance fait référence à une gestion menée avec rigueur. Elle implique donc, la conduite ou l'utilisation d'un mécanisme quelconque afin d'assurer à une collectivité publique, une direction cohérente. La gouvernance, pour le PNUD, est le cadre de règles, d'institutions et de pratiques établies, qui définissent les limites et les orientations pour la conduite des individus, des organisations et des entreprises.

La gouvernance locale ou territoriale se définit, d'après Gilly et Walley (2005), comme le processus d'articulation dynamique de l'ensemble des pratiques et des dispositifs institutionnels entre des acteurs géographiquement proches en vue de résoudre un problème productif ou de réaliser un projet de développement. Elle est considérée par Mandzilla, E. W. (2006), comme la condition sine qua non du développement économique des pays africains.

Conscient de cette réalité, plusieurs initiatives ont été prises dans le cadre de l'instauration d'une bonne gouvernance dans les pays africains. Ainsi, des forums regroupant divers experts, les dirigeants africains, les donateurs, la

société civile, le secteur privé et les partenaires ont été tenus avec l'appui notamment du PNUD. Ces discussions ont fondamentalement abouti à l'institution du Mécanisme Africain d'Evaluation des Pairs (MAEP) qui est un cadre de promotion de la bonne gouvernance au niveau africain. Plusieurs pays dont le Bénin sont membres du MAEP.

La gouvernance locale induit des exigences qui conduisent à une amélioration du degré d'implication des populations, des ONG et des organisations à la base, à la gestion des affaires publiques locales.

B- La participation citoyenne

La participation citoyenne est l'un des axes majeurs de la gouvernance locale. Bouvier (1998), affirme que la gestion participative est essentielle dans l'approche systémique. Cette importance se justifie par plusieurs raisons qui peuvent se résumer comme suit :

- La participation assure une meilleure compréhension entre citoyens et mandataires. C'est un support à la démocratie représentative, un rempart à l'intolérance ;
- La participation citoyenne apporte une nouvelle dynamique dans la commune ;
- La participation citoyenne assure une meilleure adéquation des investissements publics aux besoins des habitants.

Ainsi, Elle va au-delà de l'acte de vote et de désignation des autorités au niveau local ou démocratie électorale ; elle doit de plus en plus intégrer la notion de démocratie participative qui exige que les populations prennent part à trois processus indissociables à savoir :

- S'impliquer dans la définition des politiques, de leurs objectifs, des projets et de leur programmation ;
- S'impliquer dans la mise en œuvre des projets ;
- S'impliquer dans l'évaluation de la politique.

Muzellec (1998), estime que la participation des habitants peut revêtir deux formes qui apparaissent exclusivement dans les communes. Il s'agit de :

- La consultation ouverte, où les électeurs de la commune peuvent être consultés sur les décisions que les autorités municipales sont appelées à prendre pour régler les affaires relevant de la compétence de la commune ;
- La consultation fermée par laquelle, le conseil municipal peut créer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal y compris budgétaires.

C'est en l'occurrence, sur les questions budgétaires que les attentes sont les plus nombreuses compte tenu de l'importance du budget dans la mise en œuvre des politiques de développement. Ainsi, pour renforcer et consolider la participation des citoyens au processus de prise de décision financière, des expériences ont été menées dans certaines collectivités locales ; ces expériences ont abouti à la mise en place d'un véritable outil de gestion participative des finances locales : le budget participatif.

1- Définition et principes du budget participatif

Le budget participatif est un instrument de démocratisation de la gestion publique et de promotion de la décentralisation des décisions politiques et économiques. Son élaboration est basée sur une approche participative qui fait

intervenir directement les populations dans toutes les phases du processus de budgétisation locale. Polet (2002), représente le dispositif du budget participatif comme un ensemble d'assemblées et de réunions permettant à la population de décider des priorités d'investissements et aux délégués qu'elle choisit démocratiquement, d'élaborer le budget municipal et de contrôler l'intégralité de son exécution.

En dehors des principes classiques qui encadrent tout processus de budgétisation, le budget participatif s'appuie sur des principes spécifiques. Polet (2002), distingue quatre principes fondamentaux, régulant le fonctionnement des budgets participatifs. Ces principes sont : la participation universelle, la décentralisation en régions et thématiques, la cogestion et l'application des critères de distributions objectifs. Toutefois, ces principes peuvent être regroupés globalement en deux à savoir :

- La participation universelle et directe : tout citoyen a le droit de débattre et de discuter des orientations de la commune ;
- La présentation et la discussion de tout le budget public local : le citoyen aura l'occasion de délibérer sur les diverses composantes de la dépense publique (salaire, coûts d'entretiens, de fonctionnement, d'investissement, charges financières...) et de la recette publique.

2- L'expérience de Porto Alegre au Brésil

L'expérience la plus célèbre et la mieux réussie de « budget participatif » est celle de Porto Alégré au Brésil, une ville de 1,3 millions d'habitants située à l'extrême sud du pays dans l'Etat de Rio Grande Do Sul.

Cette expérience a débuté en 1989, après l'arrivée aux commandes de la ville du Parti Travailleiste, un an plus tôt. Le but poursuivi est essentiellement de faire en sorte que la population participe activement à l'élaboration et au suivi de la politique municipale qui la concerne.

La participation s'opère d'abord sur une base territoriale : la ville est divisée en seize (16) secteurs (douze en 1989).

Toute la population est invitée à présenter ses besoins et à établir des priorités (habitat, éducation, santé...) au cours de réunions publiques de ce secteur.

Le second pilier distinctif du budget participatif de Porto Alegre, est une participation construite sur une base thématique permettant la prise en compte d'une vision plus globale de la municipalité. Elle inclut différents secteurs sociaux (syndicats, entrepreneurs, agriculteurs, étudiants, mouvements communautaires, etc.) et donne lieu à cinq commissions thématiques à avoir : transport et circulation, santé et assistance sociale, éducation, culture et loisirs, développement économique et fiscalité, organisation de la cité et développement urbain.

Enfin, la municipalité représente évidemment le troisième acteur du budget participatif. Elle est présente dans les réunions de secteurs et réunions thématiques pour fournir des informations techniques, légales ou financières et fait des propositions

Finalement, chaque secteur et chaque commission thématique présentent ses priorités au cabinet de planification. Les choix effectués précédemment sont à la base de l'élaboration du projet de budget et du travail effectué par le cabinet de planification.

Après divers circuits complémentaires dans des commissions au sein desquelles les secteurs et les commissions thématiques ont leurs délégués, le budget est finalement présenté et voté par la chambre des élus municipaux, le conseil municipal.

Notons qu'au cours des réunions diverses, la population évalue la réalisation des travaux et services prévus dans le budget participatif de l'année précédente.

L'ensemble de ce complexe processus se déroule au cours de trois cycles budgétaire avec une étape intermédiaire du 15 mars à fin mai, pendant laquelle la population se réunit de manière indépendante par rapport à la Mairie et hiérarchise sa demande de travaux et de services :

- Le premier cycle se déroule du 15 mars au 15 avril ;
- Le deuxième cycle commence début juin et prend fin mi juillet ;
- Le troisième et dernier cycle a lieu du 1^{er} octobre au 30 décembre.

Grâce à la mise en œuvre du budget participatif, la ville de Porto Alegre a connu dans maints domaines (habitats, transports en commun, voirie, ramassage des ordures, dispensaires, hôpitaux, égouts, environnement, logement social, alphabétisation, écoles, culture, sécurité...), un développement spectaculaire.

Aujourd'hui, le budget participatif est opérationnel dans la plupart des municipalités du Brésil et s'est exporté vers les pays comme les Etats Unis et la France.

Les collectivités locales du Bénin, devraient s'inspirer de cette expérience unique et enrichissante, surtout que la participation des citoyens accentue le

contrôle de ces derniers sur les autorités élues et renforce la transparence dans leur gestion.

C- La transparence dans la gestion des affaires publiques

La transparence dans les finances locales suppose que les actions, les prises de décisions des collectivités locales, soient dans une certaine mesure ouvertes à l'examen des autres composantes de l'administration locale, du conseil communal, de la société civile et parfois d'institution ou d'autorités extérieures. La transparence correspond effectivement au souhait d'une connaissance équivalente des problèmes financiers et budgétaires, tant au profit des décideurs locaux que des citoyens.

Pour Jacob (2002), la transparence peut être essentielle pour assurer un travail efficace des collectivités locales. En effet, poursuit-il, une collectivité locale fait preuve de transparence, en ce qui concerne ses finances, lorsqu'elle met en œuvre les moyens nécessaires pour une information générale, complète et lisible des actions et décisions engageant les finances.

Mais, la transparence va largement au-delà de la simple production des informations financières et leur communication, elle intègre aussi, la qualité des données produites, donc leur fiabilité.

Jacob (2002), pense à ce sujet, que les données financières et budgétaires ne peuvent être considérées comme fiables, que si les responsables de leur rédaction et présentation font preuve de sincérité.

Ainsi, les informations exploitées dans la définition des politiques publiques au niveau local, doivent être complètes ou exhaustives et précises.

Les collectivités locales souhaitant accentuer la transparence, sont donc dans l'obligation de développer des outils de gestion qui garantissent la fiabilité des données produites, leur disponibilité, leur accessibilité et leur communication.

D- Le financement efficient des politiques publiques

La recherche des financements a été de tout temps, une préoccupation majeure des dirigeants aussi bien au niveau national que local.

En effet, sans ressources financières suffisantes, les politiques publiques auront du mal à être mises en œuvre. Toutefois, les actions entreprises, les moyens déployés doivent s'inscrire dans une logique d'efficacité et d'efficience. Il faut rechercher et trouver des modes de financement des investissements qui soient appropriés et adaptés au contexte socio – économique, à chaque type d'investissement et qui ne coûtent pas trop cher au contribuable.

Yatta (2008), fait remarquer qu'en dehors des ressources propres, trois alternatives s'offrent aux communes pour la réalisation des investissements :

- Les transferts financiers de l'Etat central aux collectivités ;
- Les ressources extérieures mobilisées auprès des coopérations bilatérales et multilatérales ;
- Les partenariats publics – privés.

Le défi de toute commune est de renforcer son autonomie financière en prenant des mesures pour accroître ses ressources propres. Mais, dans un environnement de paupérisation sévère où les besoins en investissements des populations sont très nombreux, la diversification des sources de financement paraît inévitable.

A ce sujet, le recours aux partenariats publics – privés et aux emprunts s'avèrent être des options incontournables pour les collectivités locales africaines, voire béninoises.

➤ Le Partenariat Public – Privé (PPP)

Très peu opérationnel dans les collectivités locales béninoises, il est de plus en plus utilisé par certaines communes africaines pour la réalisation des investissements.

Marty, Voisin et Trosa (2006), définissent le terme de partenariat public – privé comme toutes les formes d'association du secteur public et du secteur privé destinées à mettre en œuvre tout ou partie d'un service public. Les investissements nécessaires à la fourniture du service sont financés pour tout ou partie par le prestataire privé. Le paiement, assuré par les usagers ou la collectivité publique, permet de couvrir l'amortissement de ces investissements et leur exploitation.

Le développement des PPP s'inscrit dans la logique de contourner la difficulté croissante des collectivités publiques à financer les investissements répondant à la demande sociale.

En Afrique, des expériences réussies existent et incitent à l'optimisme quant à l'utilisation de ce mode de financement par les collectivités locales béninoises.

Le cas le plus probant est celui de la reconstruction du marché de Bobo Dioulasso au Burkina Faso. En effet, la réhabilitation du marché central de la première capitale du Burkina Faso et sa modernisation a nécessité le recours à un montage financier qui a associé étroitement les commerçants de la ville.

Ce projet a obtenu le soutien de l'Agence Française de Développement (AFD) qui a financé une tranche ferme sous forme de dons, affectée aux travaux de réhabilitation des infrastructures et équipements de base. Les commerçants de la ville ont été sollicités pour apporter leurs contributions, affectées à la réalisation des équipements proprement dits. Cette opération de pré-commercialisation a été un franc succès et a permis de mobiliser en moins de trois mois, plus de 1,8 milliard de FCFA auprès des commerçants. Le paiement des commerçants s'opère 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 25 ans.

Les contrats de partenariat se révèlent ainsi performants surtout par rapport à leur capacité à maîtriser le budget initial et à respecter les délais prévus. Ils constituent des alternatives très intéressantes pour la réalisation des investissements surtout que le recours aux emprunts est fortement compromis par la faiblesse des ressources propres des communes.

II- Méthodologie de l'étude

Elle sera abordée suivant deux approches que sont l'approche empirique et l'approche théorique.

A- L'approche empirique

Les données nécessaires à la vérification des hypothèses seront collectées et obtenues grâce à la réalisation d'une enquête. Cette enquête constitue la dimension empirique de la méthodologie de l'étude. Nous allons en fixer les objectifs, identifier la population mère, procéder à l'échantillonnage et exposer les difficultés rencontrées.

1- Objectifs des enquêtes

L'objectif principal poursuivi par la réalisation de cette enquête, est la collecte des données indispensables à la vérification des hypothèses formulées. Le centre d'intérêt tourne autour des problèmes spécifiques identifiés.

Ainsi, à l'issue de l'enquête, on pourra vérifier, si :

- La faible implication des citoyens au processus de prise de décision financière est due au défaut d'élaboration et d'exécution d'un budget participatif ;
- L'absence de statistiques fiables sur les contribuables, de suivi et de contrôle des agents collecteurs sur le terrain explique le manque de transparence dans le système de mobilisation des ressources non fiscales propres ;
- Le financement insuffisant des investissements est lié à l'inexistence de partenariats publics – privés pour la réalisation des investissements.

2- Identification de la population et définition de l'échantillon

La Mairie d'Abomey – Calavi et la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) serviront de cadre à la réalisation de notre enquête.

La population mère est constituée de l'ensemble du personnel de la Direction des Ressources de la Mairie d'Abomey – Calavi, du Service des Collectivités Locales et de la Recette Perception d'Abomey - Calavi de la DGTCP. Sa taille est de cent quatre vingt (180) personnes.

Un échantillon par quotas de trente sept (37) personnes sera soumis au questionnaire, soit environ 21% de la taille de la population mère.

3- Collecte des données

Les techniques utilisées pour cette collecte de données sont les suivantes :

- l'interview à l'aide d'un guide d'entretien ;
- l'enquête à partir d'un questionnaire ;
- la recherche documentaire.

4- Techniques de dépouillement et outil d'analyse et de présentation statistique

Les résultats issus de l'enquête seront dépouillés manuellement et analysés en effectuant des tris à plat orientés dans le sens de la vérification des différentes hypothèses.

5- Difficultés rencontrées

Des difficultés ont jalonné la réalisation de cette enquête. Ces difficultés concernent essentiellement la non disponibilité et la réticence de certains cadres à se prêter à nos questions.

B- L'approche théorique

1- Les conditions de la participation effective des citoyens au processus de prise de décision financière

a- Norme d'amélioration

L'approche retenue à ce niveau est la mise en place d'un outil de gestion participative des finances locales à savoir le budget participatif.

b- Seuil de décision pour l'analyse des données

La cause qui sera retenue à l'issue de l'enquête est celle qui se révélera conforme aux opinions émises par la majorité des personnes enquêtées, autrement dit, la cause qui réunira le plus fort taux d'opinions favorables.

2- Les conditions liées au problème spécifique n°2

a- Norme d'amélioration

Le repère d'amélioration ici est la modernisation du système de mobilisation des ressources non fiscales propres à travers la mise en place d'outils et de mécanismes permettant de disposer des statistiques fiables sur les contribuables, de suivre et de contrôler les agents collecteurs sur le terrain.

b- Seuil de décision pour l'analyse des données

La cause qui expliquera le mieux ce problème est celle qui aura réuni le plus fort taux des avis favorables des personnes enquêtées.

3- Les conditions d'un financement optimal des investissements dans la commune d'Abomey – Calavi

a- Repère d'amélioration

La norme d'amélioration à exploiter ici concerne les modalités de recours de la commune aux partenariats publics – privés pour la réalisation des investissements.

b- Seuil de décision pour l'analyse des données

La cause qui sera retenue lors du traitement des résultats de l'enquête est celle qui réunira plus de 50% des avis favorables exprimés.

Section 2 : Enquêtes de vérification des hypothèses, approches de solutions et conditions de mise en œuvre

Paragraphe 1 : Enquête et vérification des hypothèses

I- Présentation et analyse des données

A- Présentation et analyse des données relatives au problème de la faible participation des citoyens au processus de prise de décision financière

Les résultats obtenus lors de l'enquête concernant le problème spécifique n° 1 sont consignés dans le tableau ci-dessous :

Tableau n° 14 : Cause du problème spécifique n° 1

Causes supposées	Effectifs	Fréquences (%)
Apathie des citoyens	10	27,03
Non utilisation de l'outil de gestion participative des finances locales : le budget participatif	25	67,57
Méconnaissance par les populations des modalités de participation	02	5,40
Total	37	100

Source : Résultats d'enquête.

Analyse et interprétation

Il ressort du dépouillement des informations collectées, que 27,03% des personnes enquêtées imputent la faible participation des citoyens au processus de prise de décision financière à l'apathie de ces derniers. Dans le même

temps, 67,57% des cadres interrogés attribuent ce dysfonctionnement au défaut d'utilisation d'un budget participatif par la commune et le reste des personnes soumises au questionnaire (5,40%) pensent que c'est la méconnaissance par les populations des modalités de participation qui est à l'origine de ce dysfonctionnement.

B- Présentation et analyse des données relatives au problème de manque de transparence dans le système de mobilisation des ressources non fiscales propres de la commune d'Abomey – Calavi

Les informations issues des réponses des personnes enquêtées par rapport au problème spécifique n° 2 sont résumées dans le tableau ci-après :

Tableau n° 15 : Cause du problème spécifique n° 2

Causes supposées	Effectifs	Fréquences (%)
Absence de statistiques fiables sur les contribuables, de suivi et de contrôle des agents collecteurs sur le terrain	28	75,68
Insuffisance des moyens humains, techniques et financiers au niveau du SREM	04	10,81
Absence de suivi rigoureux des valeurs inactives	05	13,51
Total	37	100

Source : Résultats d'enquête

Analyse et interprétation

L'enquête révèle que 75,68% des personnes interrogées estiment que le manque de transparence dans le système de mobilisation des ressources non fiscales propres est imputable à l'absence de statistiques fiables sur les contribuables, de suivi et de contrôle des agents collecteurs sur le terrain.

L'insuffisance des moyens humains, techniques et financiers au niveau du SREM ne recueillent que 10,81% d'avis favorables auprès des enquêtés au moment où l'absence de suivi rigoureux des valeurs inactives en recueillent 13,51%.

C- Présentation et analyse des données relatives au financement insuffisant des investissements

Le tableau ci-dessous fait le point des informations collectées sur le problème spécifique n° 3 lors de l'enquête.

Tableau n° 16 : Cause du problème spécifique n° 3

Causes supposées	Effectifs	Fréquence (%)
Insuffisance de la capacité d'autofinancement des investissements	01	2,70
Non recours aux emprunts pour le financement des investissements	10	27,03
Non recours aux partenariats publics – privés pour la réalisation des investissements	26	70,27
Total	37	100

Source : Résultats d'enquête

Analyse et interprétation

Les données collectées renseignent que :

- 2,70% des enquêtées attribuent le financement insuffisant des investissements à l'insuffisance de la capacité d'autofinancement des investissements.
- 27,03% des personnes interrogées l'imputent plutôt au non recours aux emprunts ;
- 70,27% des cadres soumis au questionnaire estiment que le non recours aux partenariats publics – privés est à l'origine de ce dysfonctionnement.

II- Vérification des hypothèses et établissement des éléments de diagnostic

A- Vérification des hypothèses

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

L'analyse des données recueillies montre que le défaut d'élaboration et d'exécution d'un budget participatif est la cause principale de la faible participation des citoyens au processus de prise de décision financière dans la commune d'Abomey – Calavi.

L'hypothèse n° 1 formulée ayant retenue la même cause, alors on conclut que cette hypothèse est confirmée.

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

L'analyse des informations collectées a révélé que l'absence de statistiques fiables sur les contribuables, de suivi et de contrôle des agents collecteurs sur le terrain est la principale cause du manque de transparence observé dans le système de mobilisation des ressources non fiscales propres de la commune d'Abomey – Calavi.

Ce résultat rejoint l'hypothèse n° 2 formulée qui se trouve être confirmée.

3- Degré de validation de l'hypothèse n° 3

Il ressort de l'analyse des avis des enquêtés sur la question du financement insuffisant des investissements que le non recours aux partenariats public-privé explique ce dysfonctionnement.

Ce résultat indique que l'hypothèse n° 3 est confirmée.

B- Etablissement des éléments de diagnostic

1- Diagnostic lié au problème spécifique n° 1

La démarche non participative adoptée pour l'élaboration et l'exécution du budget de la commune est à l'origine de la faible participation des citoyens au processus de prise de décision financière.

2- Diagnostic lié au problème spécifique n° 2

L'absence de statistiques fiables sur les contribuables, de suivi et de contrôle des agents collecteurs sur le terrain est à l'origine du manque de transparence constaté dans le système de mobilisation des ressources non fiscales propres de la commune d'Abomey – Calavi.

3- Diagnostic lié au problème spécifique n° 3

Le non recours de la commune d'Abomey – Calavi aux partenariats public-privé est à l'origine du financement insuffisant des investissements.

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

I- Approches de solutions

Les diagnostics établis par rapport aux différents problèmes qui compromettent la bonne gouvernance financière dans la commune d'Abomey – Calavi ouvrent la voie aux approches de solutions ci-après pour y remédier.

A- Approches de solutions au problème de la faible participation des citoyens dans le processus de prise de décision financière

Suite au diagnostic établi pour expliquer ce dysfonctionnement, nous préconisons les solutions ci – après pour y remédier :

- l'élaboration et l'exécution d'un budget participatif dans la commune d'Abomey – Calavi pour mettre les populations au cœur du processus de budgétisation locale ;
- la création d'un cadre permanent et consultatif de dialogue entre les autorités locales et les acteurs de la société civile ;
- l'organisation et l'appui financier, technique et logistique des associations de la société civile ;
- la formation des organisations de la société civile aux modalités du budget participatif, à la gouvernance locale et au contrôle citoyen ;
- la formation de tous les acteurs de la chaîne d'élaboration et d'exécution du budget local, de tous les cadres de la commune, ainsi que des élus, à

la gouvernance locale, aux modalités du budget participatif et au contrôle citoyen.

B- Approches de solutions au problème du manque de transparence dans le système de mobilisation des ressources non fiscales propres de la commune d'Abomey – Calavi

Nous suggérons les actions suivantes pour régler ce dysfonctionnement :

- la mise en place d'un système intégré et informatisé de gestion des ressources non fiscales ;
- la mise à jour régulière de la base de données sur les contribuables et les équipements marchands à travers un recensement exhaustif opéré chaque année ;
- la création d'une brigade de recouvrement : cette brigade doit être composée du représentant du Maire, du représentant du Receveur Percepteur, quelques conseillers communaux, des représentants de la société civile. Elle aura pour missions de sensibiliser les populations sur l'incivisme fiscal, de veiller à la sécurisation des valeurs inactives, de contrôler les agents collecteurs sur le terrain, de proposer des sanctions exemplaires pour décourager tous les actes de corruptions, de détournement et de trafic d'influence, d'informer les populations sur les tarifs en vigueur, sur leurs droits et devoirs ;
- revoir à travers la mise en place d'une commission ad hoc, la tarification actuelle relative aux redevances à payer par les contribuables ;
- la prise par le Maire, d'un arrêté communal portant gestion du domaine public dans la commune d'Abomey – Calavi. Cet arrêté devra fixer les

conditions d'octroi, d'occupation du domaine public et la grille tarifaire y relative ;

- la disponibilité auprès des populations de toutes les informations relative à la gestion des ressources propres de la commune : conditions d'attribution des places dans les marchés, conditions d'occupation du domaine public, tarification etc. ;
- la facilitation de l'accès des populations, aux informations relatives à la gestion financière de la ville ;
- l'information des populations en français et en langue locale, par les canaux de communication appropriés : radios communautaires, affiches et magazine d'information de la commune.

C- Approches de solutions au problème de l'insuffisance de financement des investissements

Les mesures préconisées pour booster les investissements dans la commune tournent autour de deux axes majeurs :

- renforcement du cadre institutionnel et organisationnel de gestion des PPP. Il passe par :
 - o la création d'un cadre de concertation permanent entre la commune, le patronat et les associations socio – professionnelles ;
 - o la création d'une cellule technique de conception, de suivi et d'évaluation des projets de développement, rattachée au cabinet du Maire ;
 - o l'organisation d'un forum des opportunités d'affaire de la ville d'Abomey – Calavi regroupant le Conseil National du

- Patronat (CNP), la CCIB, la société civile, les élus et les cadres de la Mairie ;
- la conception et la soumission aux opérateurs privés, des projets relatifs à la modernisation des infrastructures marchandes ;
- formation, renforcement des capacités et information. Ce volet comporte les actions ci-après :
 - formation des élus, des cadres de la Mairie sur le PPP;
 - formation et renforcement des capacités des élus, des cadres de la Mairie sur la planification stratégique, la conception des projets et leur suivi et évaluation ;
 - information et sensibilisation des opérateurs économiques sur les opportunités qu'offre la commune en termes d'investissements

II- Conditions de mise en œuvre

A- Recommandations à l'endroit des autorités communales

- Mettre en place un projet d'appui à la mise en œuvre du budget participatif dans la commune d'Abomey – Calavi. Ce projet pourra être soumis au financement des PTF intervenant dans le domaine de la décentralisation et faire de la commune d'Abomey – Calavi, une ville pilote et pionnière de la gestion participative des finances locales au Bénin ;
- Mettre en place un projet portant amélioration des recettes non fiscales de la commune d'Abomey – Calavi. Ce projet doit prendre en compte les volets, technologique qui va consister au déploiement d'un logiciel de gestion des recettes non fiscales, organisationnel et procédural qui va

consister à étudier les procédures actuelles et à les simplifier et gestion du changement qui va consister à la formation et au renforcement des capacités des différents agents communaux impliqués dans le système et à mener des actions pour modifier le comportement des redevables.

- Elaborer et mettre en œuvre un plan de communication avec les différents acteurs de développement de la commune ;
- Revoir l'organigramme actuel de la commune notamment au niveau de la Direction des Ressources qui doit être réorganisée pour séparer la fonction gestion financière et comptable de la fonction gestion des ressources humaines ;
- Procéder au diagnostic financier de la commune pour déterminer entre autres le potentiel et le rendement fiscal de la commune;
- Favoriser l'émergence d'une véritable société civile locale qui œuvre dans le domaine de la gouvernance locale ;
- Créer des cadres d'interpellation de la commune par les populations et les OSC.

B- Recommandations à l'endroit de l'Etat

- Elargir aux Maires et aux Préfets, la formation sur le management stratégique ;
- Augmenter les subventions d'équipement aux communes ;
- Accroître les moyens financiers, humains et techniques des préfectures et des services financiers déconcentrés ;
- Nommer auprès des Maires, des Receveurs Percepteurs d'un bon niveau, ayant le grade minimum d'inspecteur du trésor ;
- Renforcer régulièrement les capacités du personnel des services financiers déconcentrés.

C- Recommandations à l'endroit des populations et des OSC

- Demander régulièrement des comptes aux autorités communales ;
- Montrer plus d'intérêt aux questions relatives à la gestion financière de la commune ;
- S'organiser et se spécialiser ;
- Participer aux sessions du conseil communal ;
- S'informer et se renseigner sur les décisions du conseil communal ;
- S'acquitter spontanément de leurs impôts et taxes et des diverses redevances dues.

The word "CONCLUSION" is centered on the page. It is enclosed within two large, stylized brackets. The left bracket is on the left side, and the right bracket is on the right side. Both brackets are composed of two parallel lines, one purple and one blue, with rounded ends.

CONCLUSION

La décentralisation, qui est sur le plan des institutions publiques, l'acte fondateur d'une gouvernance locale, ne peut se réduire à l'organisation et au fonctionnement des collectivités territoriales décentralisées. Elle intègre également, l'exercice du pouvoir d'Etat avec ses exigences de responsabilité, de planification, de liberté et de proximité.

Les problèmes de faible participation des citoyens au processus de prise de décision financière, à l'opacité dans la mobilisation des ressources non fiscales propres et à l'insuffisance des financements des investissements apparaissent comme des freins à l'émergence d'une bonne gouvernance financière dans la commune d'Abomey – Calavi.

La levée de ses goulots d'étranglement à la bonne gestion des finances locales dans la commune, appelle des mesures hardies et courageuses animée par une volonté politique sans faille aussi bien au niveau des autorités locales qu'étatiques.

Ces mesures vont de l'utilisation du budget participatif au recours au partenariat public – privé pour augmenter le volume des investissements, en passant par la mise en place d'un système intégré et informatisé de gestion des ressources non fiscales.

La mise en œuvre de ses mesures couplée au respect des différentes recommandations ouvriront la voie à une nouvelle ère dans la commune d'Abomey – Calavi, celle de la bonne gouvernance des finances de la ville.

BIBLIOGRAPHIE

I- Ouvrages

BONFIGLIOLI, A. (2003) : « Le pouvoir des pauvres : la gouvernance locale pour la réduction de la pauvreté », FENU, New-York.

BOUVIER, M. (1998) : « **Les finances locales** », 5^e édition, collection L.G.D.J.

MARTY, F., A. Voisin et S. Trosa (2006) : « **Les partenariats public – privé** », éditions La découverte, Paris.

MUZELEC, R. (1998) : « **Finances locales** », 3^e édition, Dalloz, Paris ;

II- Documents non publiés

AHOLOU, N. (2010) : « **Contribution à l'amélioration de la capacité de financement des investissements de la commune d'Abomey – Calavi.** », Mimographe, Université d'Abomey – Calavi.

DEGUENON, E. (2011) : « **Problématique de la bonne gouvernance locale au Bénin : Etat des lieux et perspectives.** », Mimographe, Université d'Abomey – Calavi.

JACOB, M. (2002) : « **La transparence dans les finances locales** », Mimographe, Université de Lille 2, Ecole doctorale n° 74, Faculté des Sciences Juridiques et Sociales.

III- Article publié dans un journal

POLET, F. (2002) : « **Genèse, principes et acteurs du budget participatif de Porto Alegre** », *Gresea Echos*, numéro 36.

IV- Textes juridiques et recueils de lois

Constitution béninoise du 11 décembre 1990

Mission de la décentralisation, (2002) : « **recueil de lois sur la décentralisation** »

Mission de la décentralisation, (2005) : « **Recueil des décrets d'application des lois sur la décentralisation** »

Arrêté n° 21/25/C-AC/SG/SAC du 2 mai 2007 portant organisation, attribution et fonctionnement des services de la Mairie d'Abomey - Calavi

V- Documents tirés sur internet

BEAUREGARD, C., D. CARASSUS, E. E. W. MANDZILA, M. F. ONGODO (2008) : « **Les mécanismes de gouvernance publique locale : une comparaison à l'échelle internationale** », www.cidegef.refer.org/douala/carassus_et_alii.doc

YATTA, F. P. (2006) : « **La gouvernance financière locale** », www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/La_gouvernance_financiere_locale_-_Francois_Yatta.pdf

BREUIL, L. (2004) : « **Renouveler le partenariat public privé pour les services d'eau dans les pays en développement – Comment conjuguer les dimensions contractuelles, institutionnelles et participatives de la gouvernance ?** », <http://pastel.paristech.org/979/>

The word "ANNEXES" is centered on the page, enclosed within a pair of large, stylized brackets. Each bracket is composed of two parallel lines, one purple and one blue, with rounded ends.

ANNEXES

GUIDE D'ENTRETIEN

Dans le cadre de nos travaux de recherche de fin de formation à l'école Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), nous collectons des données sur la gouvernance financière locale dans la commune d'Abomey – Calavi. Nous vous prions de bien vouloir répondre aux questions ci-après :

- 1- Décrivez nous les différentes phases d'élaboration du budget de la commune ?
- 2- A quelles étapes, les populations et les OSC sont – elles associées au processus de budgétisation locale ?
- 3- Décrivez nous les procédures d'assiettes et de recouvrement des impôts locaux, de la chaîne fiscale, dans la commune d'Abomey – Calavi ?
- 4- Quels rôles joue la commune dans les enquêtes fiscales et le recouvrement des impôts locaux ?
- 5- Comment s'opère le recensement des contribuables dans la commune ?
- 6- Quelle est la situation des infrastructures et équipements marchands dans la commune d'Abomey – Calavi ? Ces informations sont – elles exhaustives ?
- 7- Comment s'opère la gestion du domaine public ? Existe t – il, un acte réglementaire qui fixe les modalités de gestion du domaine public ?
- 8- Quelles sont les sources de financement des investissements dans la commune ?

QUESTIONNAIRE

Dans le cadre de nos travaux de recherche de fin de formation à l'école Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) sur le thème : « La gouvernance financière locale dans la commune d'Abomey – Calavi », nous vous prions de bien vouloir répondre aux questions ci-après :

I- Identification de l'enquêté

Poste occupé

Contact (Facultatif)

II- Qu'est ce qui, selon vous, justifie la faible participation des citoyens au processus de prise de décision financière dans la commune d'Abomey – Calavi ?

- Apathie des citoyens.
- Non utilisation de l'outil de gestion participative des finances locales : le budget local.
- Méconnaissance par les populations des modalités de participation.

III- Comment expliquez vous le manque de transparence dans la mobilisation des ressources non fiscales propres de la commune d'Abomey – Calavi ?

- Absence de statistiques fiables sur les contribuables, de suivi et de contrôle des agents collecteurs sur le terrain.
- Insuffisance des moyens humains, techniques et financiers au niveau du Service des Recettes et Equipements Marchands (SREM).
- Absence de suivi rigoureux des valeurs inactives.

IV- Quelle est la cause de l'insuffisance du financement des investissements dans la commune d'Abomey – Calavi ?

- Insuffisance de la capacité d'autofinancement des investissements.
- Non recours aux emprunts pour le financement des investissements.
- Non recours aux partenariats public – privé pour la réalisation des investissements.

Nous vous remercions pour votre précieuse collaboration.

TABLE DES MATIERES

IDENTIFICATION DU JURY	i
DECLARATION D'ENGAGEMENT.....	ii
DEDICACE	iii
REMERCIEMENTS	iv
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS	v
LISTE DES TABLEAUX	vi
GLOSSAIRE	vii
RESUME	viii
SOMMAIRE	ix
INTRODUCTION	1
CHAPITRE PREMIER : CADRE INSTITUTIONNEL ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE ...	5
Section 1 : Cadre institutionnel de l'étude et état des lieux	6
Paragraphe 1 : Présentation de la commune d'Abomey – Calavi	6
I- Situation géographique	6
II- Organisation administrative	7
1- Le Service du Budget et de la Comptabilité (SBC)	8
2- Le Service des Recettes et Equipements Marchands (SREM)..	9
3- Le Service des Ressources Humaines (SRH)	10
4- Le Service de l'Information et de la Documentation (SID)	10
Paragraphe 2 : Etat des lieux sur la gestion financière de la commune d'Abomey-Calavi ...	11
I- Le processus de budgétisation locale	11
II- La mobilisation des ressources	15
A- La mobilisation des ressources fiscales	16

B-	La mobilisation des ressources non fiscales propres	19
III-	Les investissements publics locaux et leurs investissements	23
Section 2 :	Ciblage de la problématique	31
Paragraphe 1 :	Choix et spécification de la problématique	31
I-	Inventaire des éléments de l'état des lieux	31
A-	Inventaire des atouts	31
B-	Inventaire des problèmes	32
C-	Regroupement des problèmes spécifiques par centres d'intérêt..	33
II-	Choix et spécification de la problématique	35
A-	Choix de la problématique	35
B-	Spécification de la problématique	36
Paragraphe 2 :	Vision globale et séquence de résolution de la problématique	38
I-	Vision globale	38
II-	Séquence de résolution de la problématique spécifiée	40
CHAPITRE DEUXIEME: CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE ET APPROCHES DE SOLUTIONS POUR L'AMELIORATION DE LA GOUVERNANCE FINANCIERE DANS LA COMMUNE D'ABOMEY – CALAVI		41
Section 1:	Cadre théorique et méthodologie de l'étude	42
Paragraphe 1 :	Objectifs et hypothèses de l'étude	42
I-	Objectifs de l'étude	42
A-	Objectif général	42
B-	Objectifs spécifiques	42
II-	Hypothèses de l'étude	43

A- Cause et hypothèse liées au problème spécifique n° 1	43
B- Cause et hypothèse liées au problème spécifique n° 2	44
C- Cause et hypothèse liées au problème spécifique n° 3	45
III- Tableau de bord de l'étude (TBE)	46

Paragraphe 2 : Adoption de la méthodologie de recherche à partir de la revue de littérature

.....	48
I- Revue de littérature	48
A- Aperçu général sur la gouvernance locale	48
B- La participation citoyenne	49
1- Définition et principes du budget participatif	50
2- L'expérience de Porto Alegre au Brésil	51
C- La transparence dans la gestion des affaires publiques	54
D- Le financement efficient des politiques publiques	55
II-Méthodologie de l'étude	57
A- L'approche empirique	57
1- Objectifs des enquêtes	58
2- Identification de la population mère et définition de l'échantillon	58
3- Collecte des données	59
4- Techniques de dépouillement et outil d'analyse et de présentation statistique	59
5- Difficultés rencontrées	59
B- L'approche théorique	60
1- Les conditions de la participative effective des citoyens au processus de prise de décision financière	60
a- Norme d'amélioration	60
b- Seuil de décision pour l'analyse des données	60

2-	Les conditions liées au problème spécifique n° 2	60
	a- Norme d'amélioration	60
	b- Seuil de décision pour l'analyse des données	60
3-	Les conditions d'un financement optimal des investissements dans la commune d'Abomey – Calavi	61
	a- Norme d'amélioration	61
	b- Seuil de décision pour l'analyse des données	61
Section 2: Enquêtes de vérification des hypothèses et approches de solutions		62
Paragraphe 1 : Enquête et vérification des hypothèses		62
I-	Présentation et analyse des données	62
	A- Présentation et analyse des données relatives au problème de la faible participation des citoyens au processus de prise de décision financière	62
	B- Présentation et analyse des données relatives au problème de manque de transparence dans le système de mobilisation des ressources non fiscales propres de la commune d'Abomey - Calavi	63
	C- Présentation et analyse des données relatives au financement insuffisant des investissements	64
II-	Vérification des hypothèses et établissement des éléments de diagnostic	65
	A- Vérification des hypothèses	65
	1- Degré de validation de l'hypothèse n° 1	65
	2- Degré de validation de l'hypothèse n° 2	66
	3- Degré de validation de l'hypothèse n° 3	66
	B- Etablissement des éléments de diagnostic	66
	1- Diagnostic lié au problème spécifique n° 1	66

2- Diagnostic lié au problème spécifique n° 2	66
3- Diagnostic lié au problème spécifique n° 3	67
Paragraphe 2: Approches de solutions et conditions de mise en œuvre	67
I- Approches de solutions	67
A- Approches de solutions au problème de la faible participation des citoyens au processus de prise de décision financière	67
B- Approches de solutions au problème de manque de transparence dans le système de mobilisation des ressources non fiscales propres de la commune d'Abomey – Calavi	68
C- Approches de solutions au problème de l'insuffisance de financement des investissements	69
II- Conditions de mise en œuvre	70
A- Recommandations à l'endroit des autorités communales ...	70
B- Recommandations à l'endroit de l'Etat	71
C- Recommandation à l'endroit des populations et des OSC	72
CONCLUSION	73
BIBLIOGRAPHIE	75
ANNEXES	77
TABLE DES MATIERES	80