



REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI



ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE
MAGISTRATURE

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II

Option :

Administration des Finances

Filière :

Gestion Financière des Collectivités Locales

Année académique : 2010 - 2011

CONTRIBUTION A L'AMELIORATION
DES RELATIONS FINANCIERES ENTRE
L'ETAT ET LES COLLECTIVITES
TERRITORIALES DECENTRALISEES : CAS
DE LA COMMUNE DE PARAKOU

Réalisé et soutenu par :

Arouna ALIDOU

Maître de stage :

Aboudou YOUSAO SALIOU
Directeur de l'Exécution du Budget

Sous la direction de

Professeur Emmanuel HOUNKOU
Agrégé en sciences de gestion
Enseignant à l'ENAM

Mars 2012

Identification du Jury

 **PRESIDENT : WOROOU Rosaline Dado**
épouse **HOUNDEKON**

 **VICE-PRESIDENT : EYEBIYI Gustave**

 **MEMBRE : AYABA Hounsa Napoléon**

**L'ÉCOLE 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.**

Dédicace

Je dédie ce mémoire à :

- mes parents pour tant de sacrifices ;
- mes adorables enfants Hairiyath et Fahim ;
- mon épouse Assimaou pour ton soutien, tes sacrifices et ton encouragement de toutes sortes.

Remerciements

Nous tenons à témoigner notre gratitude à tous ceux qui, d'une manière ou d'une autre, ont facilité la rédaction de ce mémoire notamment :

- au Professeur Emmanuel HOUNKOU, notre Directeur de mémoire, qui malgré ses multiples occupations a accepté de diriger ce travail ;
- à notre maître de stage Aboudou YOUSAO SALIOU qui n'a émis aucune réserve pour me venir en aide ;
- à l'Administration et le corps enseignant de l'ENAM ;
- aux messieurs Osseni ABOUDOU et Cyriaque HOUNTONDI pour leurs diverses contributions ;
- à Madame Charlotte BOCCO pour son soutien et sa contribution ;
- aux honorables membres de jury, à qui revient la responsabilité de juger et de contribuer à l'amélioration de ce travail ;
- à tous mes camarades de promotion pour leur solidarité ;
- à tous ceux qui de près ou de loin ont contribué à la réalisation de ce document.

Liste des Sigles

BGE : Budget Général de l'Etat

BTR : Bordereau de Transfert de Recettes

CFA : Communauté Financière d'Afrique

CFPB : Contribution Foncière des Propriétés Bâties

CFPNB : Contribution Foncière des Propriétés Non Bâties

CGI : Code Général des Impôts

CONAFIL : Commission Nationale des Finances Locales

DCF : Délégué du Contrôleur Financier

DGB : Direction Générale du Budget

DGTCP : Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique

FADeC : Fonds d'Appui au Développement des Communes

FSI : Fonds de Solidarité Intercommunale

MEF : Ministère de l'Economie et des Finances

MDGLAAT : Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire

PDC : Plan de Développement Communal

PTF : Partenaires Techniques et Financiers

RFU : Registre Foncier Urbain

SIGFiP : Système Intégré de Gestion des Finances Publiques

TV : Taxe de Voirie

TVA : Taxe sur Valeur Ajoutée

Liste des Tableaux

Numéro	Titres	Pages
1	Evolution des ressources propres par rapport aux recettes de 2006 à 2010 í	16
2	Evolution des ressources transférées à la commune de Parakou de 2009 à 2011 í ..	21
3	Evolution des ressources transférées à la commune de Parakou de 2009 à 2011 í	23
4	Evolution des transferts financiers à la commune de Parakou de 2008 à 2010 í ..	24
5	Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt í	38
6	Récapitulatif des problèmes spécifiques liés à la problématique identifiée í ...	41
7	Regroupement des objectifs de l'étude í í í í í í í í í í í .	46
8	Point des causes supposées liées aux problèmes en étude í ..	49
9	Tableau de bord de l'étude í ...	50
10	Répartition des données d'enquête par rapport au problème spécifique n° 1 í	63
11	Répartition des données d'enquête par rapport au problème spécifique n° 2 í	64
12	Répartition des données d'enquête par rapport au problème spécifique n° 3 í	65
13	Tableau de synthèse de l'étude í ...	72

Glossaire de l'étude

Assiette fiscale : C'est la base sur laquelle est appliqué le taux de l'impôt ; aussi l'ensemble des opérations administratives tendant à établir l'existence et le montant imposable et constater la présence du fait générateur de l'impôt.

Collectivités Locales : elles désignent des entités territoriales de droit public correspondant à des groupements humains, géographiquement localisées sur une portion déterminée du territoire national dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière.

CONAFIL : la commission nationale des finances locales est l'organe paritaire Administration/Elus chargé du pilotage du FADeC.

Décentralisation : c'est un système d'organisation de l'administration territoriale. C'est le fait pour l'Etat personne morale de droit public de créer sur son territoire en vertu de la loi d'autres personnes morales de droit public auquel il transfère des compétences.

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

Emprunt : c'est un contrat par lequel un agent économique obtient à titre temporaire l'usage d'un bien ou la disposition d'une somme d'argent et s'engage en contrepartie à verser un intérêt au prêteur.

FADeC : le Fonds d'Appui au Développement des Communes est un mécanisme national de financement des communes. Il est destiné au transfert des ressources aux communes.

PTF : les Partenaires Techniques et Financiers sont des bailleurs de fonds de la commune aussi bien par des ressources financières que par un accompagnement dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets de développement.

Transfert : c'est l'ensemble des opérations financières réalisées dans le cadre du budget lesquelles opèrent une redistribution des revenus ; c'est également la rétrocession des ressources de l'Etat vers les communes.

Résumé

Le présent thème qui est intitulé « contribution à l'amélioration des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales décentralisées : cas de la Commune de Parakou » inscrit dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation au cycle II de l'École Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) dans la filière Gestion Financière des Collectivités Locales. En effet, les enseignements que nous avons reçus au cours de notre formation nous ont permis lors de notre stage à la Mairie de Parakou, de constater qu'elle est confrontée entre autres à des problèmes tels que :

- la faiblesse de l'assiette et du rendement fiscal;
- la non régularité des subventions et des rétrocessions de l'État à la commune de Parakou ;
- la non effectivité des emprunts pour effectuer les investissements.

Afin d'apporter des solutions à ces différents problèmes, nous nous sommes fixés un objectif général, celui de déterminer les conditions d'amélioration des relations financières entre l'État et la commune de Parakou pour favoriser une bonne performance dans la mobilisation des ressources financières . Les objectifs spécifiques à atteindre s'énoncent comme suit :

- rechercher les mesures pour améliorer l'assiette et le rendement fiscal ;
- définir les conditions d'un octroi dynamique des subventions et des rétrocessions de l'État à la commune de Parakou ;
- analyser le cadre stratégique de recours à l'emprunt par la commune.

Pour atteindre ces objectifs nous avons émis des hypothèses en tenant compte des causes supposées être à l'origine des problèmes spécifiques. Elles sont formulées de la manière suivante :

-
- le manque d'initiative et de bonne volonté de la part des acteurs impliqués dans la mobilisation des ressources financières sont à l'origine de la faiblesse de l'assiette et du rendement fiscal
 - les difficultés de trésorerie de l'Etat expliquent la non régularité des subventions et des rétrocessions de l'Etat à la commune de Parakou ;
 - l'inexistence de garantie au niveau de la commune est à l'origine du non recours à l'emprunt par celle-ci.

Afin d'identifier les causes réelles des problèmes auxquels la Commune de Parakou est confrontée et de proposer des approches de solutions, nous avons élaboré un questionnaire qui a été adressé à un échantillon représentatif de cent (100) personnes composées des conseillers municipaux, des agents de la mairie et d'autres responsables impliqués dans la gestion des relations financières entre l'Etat et les communes et ce, en fonction de leur niveau de responsabilité au regard des questions abordées.

Par ailleurs, la méthodologie suivie pour réaliser cette étude est la suivante : définition des objectifs de recherche, identification des causes supposées être à la base des problèmes spécifiques, formulation des hypothèses, élaboration du tableau de bord de l'étude, revue de littérature, analyse des données et vérification des hypothèses, proposition des approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre.

Après vérification, toutes nos hypothèses se sont avérées concordantes avec les résultats.

Sommaire

Introduction

Chapitre premier : Des observations de stage au processus de ciblage de la problématique de l'amélioration des relations financières entre l'Etat et la commune de Parakou

Section 1 : Restitution des observations de stage.

Paragraphe 1 : Présentation de la commune de Parakou.

Paragraphe 2 : Etat des lieux de base.

Section 2 : Problématique de l'étude

Paragraphe 1 : Ciblage de la problématique

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

Chapitre deuxième : Du cadre théorique de l'étude aux suggestions pour une amélioration des relations financières entre l'Etat et la commune de Parakou

Section 1 : Cadre théorique et méthodologique

Paragraphe 1 : Objectifs de recherche et revue de littérature

Paragraphe 2 : Choix de la méthodologie

Section 2 : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions.

Paragraphe 1 : Enquête et vérification des hypothèses

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

CONCLUSION

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ANNEXES

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GENERALE

-----@-----

Dès l'avènement des indépendances, le développement économique et social fut l'une des préoccupations majeures des Etats d'Afrique en général et celle d'Afrique de l'Ouest en particulier.

Pendant plusieurs décennies, ces Etats ont connu l'ère de la dictature et du monolithisme politique où toutes les décisions étaient concentrées dans les mains de l'Etat central. Ce système a entraîné tous les Etats dans un désastre économique caractérisé par une paupérisation des citoyens.

A la faveur de la crise économique mondiale des années 80 et les conséquences socio-économiques qui y ont découlé, les manifestations populaires ont poussé les gouvernants à un changement politique. Au Bénin ce changement s'est opéré à travers la conférence des forces vives de la nation de février 1990. L'idée de la décentralisation est devenue un sujet d'actualité. Les états généraux de l'Administration Territoriale qui ont eu lieu en janvier 1993 ont jeté les bases légales en faisant élaborer et adopter six (06) textes de lois et les décrets d'applications. De ce fait, les premières élections municipales et communales ont été organisées courant 2002-2003 avec l'installation de soixante dix-sept (77) conseils communaux et municipaux.

La vision de la décentralisation est de rapprocher l'administration de ses administrés, de responsabiliser les populations dans la gestion de leurs localités contribuant ainsi à la gestion effective des communes sans oublier le contrôle qu'elles exercent sur leurs élus locaux. Ainsi, ne sont-elles plus perçues comme de simples bénéficiaires de l'aide gouvernementale.

La décentralisation a donc pour objectif primordial la lutte contre la pauvreté au sein des couches sociales les plus démunies de la nation béninoise.

Pour atteindre cet objectif, les communes doivent disposer des ressources financières suffisantes. Mais force est de constater que nos collectivités territoriales

sont confrontées à de énormes difficultés d'ordre organisationnel et financier. La difficulté majeure est celle relative aux ressources financières des collectivités locales. Malgré son titre de commune à statut particulier, la commune de Parakou n'échappe pas à cette réalité.

Cependant les relations financières entre l'État et les communes font intervenir différents acteurs qui se déploient pour assurer le développement de cette ville stratégique pour la politique de développement de notre pays. C'est pour apporter notre contribution à cet effort national et local que nous avons choisi, dans le cadre de notre fin de formation en Gestion Financière des Collectivités Locales à l'ENAM, de réfléchir sur le thème « **contribution à l'amélioration des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales décentralisées : cas de la Commune de Parakou** ». Ces relations financières prennent en compte les opérations budgétaires à savoir les recettes et les dépenses. Pour une plus grande efficacité de la présente étude nous avons choisi de l'orienter vers le volet mobilisation des ressources. Aussi, adoptons-nous une présentation bipartite comme suit :

- le chapitre premier abordera la présentation de la structure d'accueil et les observations de stage ainsi que la résolution de la problématique ;
- le chapitre deuxième s'intéressera d'une part aux objectifs, aux hypothèses, à la revue de littérature et d'autre part à la méthodologie de la recherche adoptée, la collecte et l'analyse des données ainsi qu'aux approches de solutions sans oublier les conditions de mise en œuvre.

CHAPITRE PREMIER:

**DES OBSERVATIONS DE STAGE AU
PROCESSUS DE CIBLAGE DE LA
PROBLEMATIQUE DE L'AMELIORATION DES
RELATIONS FINANCIERES ENTRE L'ETAT ET
LA COMMUNE DE PARAKOU.**

Il sera question pour nous de présenter dans ce chapitre les observations de stage et le processus de ciblage de la problématique choisie

SECTION 1 : RESTITUTION DES OBSERVATIONS DE STAGE

Les observations faites au cours de notre stage professionnel seront développées dans la présente section à travers la présentation de la commune et de l'état des lieux de base.

Paragraphe 1 : Présentation de la commune de Parakou

I. Caractéristiques générales de la commune de Parakou

Nous allons présenter ici successivement le milieu physique, le milieu humain, les potentialités économiques et l'organisation administrative

A. Cadre physique de la commune de Parakou

Située environ à 400 km au Nord de Cotonou, la commune de Parakou s'étend sur une superficie de 300 km² dont 80 km² de zone urbanisée. Limitée à l'Est, à l'Ouest et au Sud par la commune de Tchaorou et au Nord par la commune de N'Dali, elle se trouve à 9°21' de latitude Nord et 2°36' de longitude Est à une altitude moyenne de 350 mètres et présente un relief assez modeste.

La commune de Parakou présente un aspect vallonné où l'on observe une succession de croupes ayant généralement un sommet arrondi, surtout dans les régions anciennement cultivées. Vers Alafiarou, au Nord, et au Sud leur sommet est presque plat. Les pentes sont comprises entre 1,5 et 4%. La seule carrière de sable actuellement en exploitation est celle de Kpétékpétérou. A Parakou, le climat est sud soudanien de type tropical humide. Il se caractérise par l'alternance d'une saison de pluie (Mai à Octobre) et d'une saison sèche (Novembre à Avril). C'est en décembre et

en janvier que l'on y enregistre les températures les plus basses. La précipitation moyenne annuelle est de 1200 mm. Le maximum survient entre juin, aout et septembre.

Les températures varient d'une saison à une autre. De mai à octobre, l'amplitude thermique est faible. Les amplitudes thermiques journalières sont fortes surtout durant les mois d'harmattan. De 40°C en début d'après midi, elle peut tomber de 15 à 10°C la nuit.

La commune de Parakou est parcourue de ruisseaux aux affluents de la rive droite de l'Okpara. Les eaux de la zone d'Alaga sont déversées dans l'Ouémé. Les cours d'eau se subdivisent à l'infini et restent à sec de janvier à mai. Leurs vallées généralement très larges ont un fond plat. La région de Parakou se singularise sur le plan pédologique par la prédominance des sols à texture légère, d'épaisseur due à la faiblesse de l'érosion. Cette faiblesse entraîne un lessivage, en profondeur important.

Le couvert végétal observé à Parakou est dominé par la savane arborée. Elle se caractérise par la présence de nérés (*parkia biglobosa*), du faux acajou (*bighia sapinda*), de bois d'ébène (*diospyros mespilifoumis*), le karité (*butyrospeum*). Les bas-fonds sont des prairies marécageuses de savanes, les buissons de bambous (*bambusa arundinacca*). Les jachères sont envahies par des graminées et des arbustes assez divers.

B. Cadre humain de la commune de Parakou

La population de la ville de Parakou est de cent quarante neuf mille huit cent dix neuf (149819) habitants au troisième recensement général de la population et de l'habitat de février 2002 (RGPH3) contre cent trois mille cinq cent soixante dix sept (103577) habitants en 1992 soit un taux d'accroissement de 3,76 %. La population masculine est estimée à 95080, soit 50,22% et les femmes 74739 soit 49,88 %. Elle se caractérise par une forte proportion de jeunes (51,74% de la population avaient moins

de vingt ans en 2002). Elle est estimée en 2010 à 194 247 habitants (INSAE) et pourrait avoisiner 242 079 habitants en 2015.

Les trois quarts de cette population sont installées dans les zones véritablement urbanisées, le reste se retrouve dans les périphéries. Sa densité est de 340 habitants par kilomètre carré (km²).

Les Baribas et apparentés (31,87%) et les Yoroubas et apparentés (23,92%) constituent les deux ethnies d'importance démographique appréciable. On y dénombre ensuite les Fons et apparentés (18,47%), les Dendis et apparentés (12,61%), les Otamari (6,76%), les Yoa-Lokpa (5,92%), les Peulhs (4,35%) sont minoritaires. On y rencontre également d'autres groupes socio-ethniques composés pour la plupart de ressortissant des pays de la sous région. Il s'agit surtout des nigériens, nigérians, burkinabés et maliens. Aussi note-t-on la présence des libanais et indo-pakistanaïses exerçant pour la majorité des activités commerciales

Trois religions principalement y cohabitent. L'islam (plus de 56 % de la population) le Christianisme (moins de 35 % de la population), les religions traditionnelles (moins de 5% de la population), les non déclarés (plus de 4%).

C. Les potentialités et les activités économiques

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

Sur le plan économique Parakou est une ville relais, un important carrefour des grands axes routiers menant au Nigéria et aux pays de l'hinterland (le Niger, le Burkina-Faso, etc.). La rupture de charge rail-route favorise le développement des activités commerciales et de transport avec les sous filières comme les transports urbains par les engins à deux roues, le transport en commun assuré par les véhicules de

petit et moyen gabarit et le transport de marchandises assuré par les camions gros porteurs. La réalisation en cours du projet de construction d'un port sec constitue un atout certain dans ce domaine.

Dans le domaine de transport aérien, la ville abrite un aéroport avec sa piste d'atterrissage en terre qui accueille de rares avions et un projet de construction d'un aéroport international est en cours de réalisation à Tourou, sortie Ouest de la ville.

Dans le domaine de l'éducation, la commune dispose de deux cent vingt neuf (229) établissements scolaires. Elle abrite depuis 2001, la deuxième université du Bénin.

Dans le secteur de la santé, la commune dispose d'un centre hospitalier universitaire départemental, de plusieurs cabinets cliniques et centres de santé. Un grand hôpital vient d'être construit avec l'aide du gouvernement chinois.

Au plan touristique, la commune dispose de plusieurs infrastructures hôtelières et d'accueil et d'un musée de plein air.

Pour les loisirs, il existe dans la ville un stade omnisport, un complexe sportif et un centre culturel français avec son théâtre de verdure et de spectacles.

D. Organisation administrative

L'organisation politique et administrative de la commune de Parakou est régie par deux lois : la loi 97-029 du 15 janvier 1999 et la loi 98-005 du 15 janvier 1999 portant, respectivement organisation des communes en République du Bénin et organisation des communes à statut particulier.

La commune est divisée en trois (3) arrondissements subdivisés chacun en quartiers dont quarante et un (41) au total. Pour exercer des compétences qui lui sont dévolues, la commune de Parakou dispose d'organe politique propre qui s'appuie sur une administration. Il s'agit du conseil municipal composé de vingt-cinq (25) membres qui est l'organe délibérant dont le maire organe exécutif. La commune

exerce ses compétences sous le contrôle de la tutelle du Préfet afin de préserver le respect des lois de la République.

II. Organisation et fonctionnement de l'administration communale

A. Organisation des services de la Mairie

Les missions de l'ensemble des services de la Mairie de Parakou sont définies par l'arrêté municipal n° 50/040/M/CAB du 23 août 2004 portant organisation, attributions et fonctionnement des services de la Mairie de Parakou. Cet arrêté est modifié et complété par l'arrêté municipal n° 50/001/M/ SG du 18 janvier 2005, portant, création, organisation et attributions de la Direction des Relations Extérieures et de la Promotion Municipale de la Mairie de Parakou.

Au terme de l'article 1^{er} de l'arrêté cité en première référence, la Mairie de Parakou est organisée à deux niveaux à savoir : les services municipaux et les services infra-municipaux.

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

1. Le cabinet du Maire

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

- le Directeur de Cabinet ;
- le Directeur Adjoint de Cabinet ;
- l'Inspecteur des Services Municipaux ;
- le Chef du Secrétariat Particulier ;

-
- le Chef du Secrétariat des Adjoints du Maire ;
 - le chef de la Cellule de Communication et des Relations Publiques ;
 - le Chef du Protocole ;
 - les Chargés de Missions.

2. Le Secrétariat Général

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

Sont placés sous l'autorité du Secrétaire Général, un staff et des directions techniques.

a. Le staff

Il est composé du :

- Chef du secrétariat administratif ;
- Chef du service des affaires juridiques ;
- Chef du service informatique ;
- Chef du bureau des marchés publics ;
- Chef du bureau de la documentation et des archives ;
- Chef de la station des transmissions radio et du
- Standardiste.

b. Les directions techniques

Dirigées chacune par un Directeur, elles sont au nombre de cinq (5) et comprennent les services et les bureaux. Il s'agit de :

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

Quant aux services infra-municipaux, ils regroupent les activités infra municipales créées au niveau de chaque arrondissement. Ils se composent du secrétariat administratif d'arrondissement et du bureau de l'état civil. Les activités sont coordonnées par le Chef d'arrondissement. L'animation de tous les services est assurée par un personnel composé de cent soixante onze (171) agents toutes catégories confondues, dont 18 de la catégorie A soit un taux de 10,52 %, 22 de la catégorie B soit un taux de 12,96 %, 24 de la catégorie C soit un taux de 14,04 %, 71 de la catégorie D, soit 41,52 % et enfin 36 de la catégorie E soit un taux de 21,05 %.

B. Fonctionnement des services de la Mairie

Faire de la commune de Parakou « une commune vitrine, bien gouvernée à économie locale prospère, ouverte et sécurisée dans un environnement sain, de bien-être social et à rayonnement culturel national et international », telle est la vision clairement définie dans le plan de développement municipal par les populations.

Pour réaliser cette vision, la mairie s'est dotée d'un ensemble de services. Compte tenu de notre profil et du temps dont nous disposons, notre stage s'est limité à la Direction des Affaires Financières (DAF). Cette direction assure l'exercice des pouvoirs de gestion financière dévolus au Maire par les lois et règlements et a pour mission :

- de mettre en œuvre la politique de gestion financière de la municipalité en vue d'améliorer et de développer les ressources financières de la mairie ;
- de proposer une stratégie de mobilisation des ressources et de maîtrise des dépenses ;

-
- élaborer périodiquement des tableaux de bord de suivi de l'exécution budgétaire à l'attention du Maire ;
 - élaborer en collaboration avec la commission des finances un projet de budget annuel à soumettre au Maire, au plus tard le 15 octobre de chaque année.

Pour accomplir sa mission, la DAF dispose :

- d'un secrétariat ;
- d'un Service du Registre Foncier Urbain (RFU) ;
- d'un Service des Affaires Marchandes (SAM) ;
- d'un Service des Affaires Financières (SAF) ;
- d'un Service du Contrôle de Gestion (SCG).

Les attributions de ces différents services seront présentées en **annexe n°1**.

Paragraphe II : Etat des lieux de base.

Dans ce paragraphe, nous ferons l'état des lieux de base en matière de relations fiscales entre l'Etat et la commune et la gestion financière de la commune de Parakou.

I. Les rapports entre la Direction Départementale des Impôts et des Domaines et la commune de Parakou

A. Procédure d'exécution des recettes fiscales

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires, ce sont les services d'assiettes du Centre des Impôts des Petites Entreprises (CIPE) qui sont chargés des travaux de recensement de la matière imposable ainsi que les travaux de liquidation (calcul du montant des impositions dues). Ainsi, dans les services d'assiettes, est effectuée la liquidation automatiquement par les applications informatiques RFU qui éditent les rôles, après les contrôles nécessaires. Après visa des chefs de services d'assiettes, les rôles provisoires sont transmis par bordereau au Directeur Départemental des Impôts.

En principe, ces rôles devraient être soumis au Maire pour discussion au cours d'une réunion de la commission budgétaire. Un procès verbal est établi pour constater l'accord obtenu pour l'édition des rôles définitifs. Les corrections éventuelles sont faites avant l'édition des rôles d'assiettes et autres documents (rôles de recouvrement, avis d'impositions etc.). Les rôles définitifs et les autres documents fiscaux élaborés en quatre exemplaires sont adressés après homologations par le Directeur Départemental des Impôts aux autorités compétentes.

Le Receveur des Impôts prend en charge les documents fiscaux.

1. Les procédures d'assiette et de recouvrement

a. Procédures d'assiettes et d'émission de titres de recettes (rôle et avis d'imposition)

Elles sont relatives aux travaux d'identification, d'évaluation de la matière imposable et à l'émission des rôles et avis d'imposition. Avant la mise en recouvrement effective des impôts directs et taxes assimilées, les rôles et avis doivent être homologués par le Directeur Départemental des Impôts et des Domaines. Mais auparavant, il est important qu'il soit établi et respecté un chronogramme d'exécution entre l'administration des impôts et la commune et que les délibérations d'assiette à prendre en compte par le conseil municipal soient conformes aux lois et texte en vigueur.

b. Procédures de recouvrement

Elles consistent pour le Receveur des Impôts à :

- prendre en charge administrativement les titres de perception (rôle et avis d'imposition) émis par le service de l'assiette ;
- distribuer les avis d'impositions aux contribuables ;
- mener toutes les diligences requises pour encaisser les montants dus ;
- procéder au reversement systématique des montants encaissés au Trésor Public.

2. Constats relevés dans les relations entre l'Administration fiscale et la commune de Parakou.

Dans le cadre des relations entre l'Administration fiscale et la commune, les points ci-après ont été examinés :

a. En matière de assiettes de l'impôt, de émission des rôles et des avis de imposition :

- le non respect du protocole d'accord entre l'Administration des impôts et la commune ;
- le degré de pertinence des délibérations du Conseil Municipal sur les taux des impôts et taxes locales ;
- la non exhaustivité de l'enquête fiscale ;
- le niveau d'implication de la commune dans les étapes d'enquête fiscale, de mise à jour des données et d'établissement des rôles.

b. En matière de recouvrement :

- la non application du contrat d'objectifs entre l'Administration fiscale et la commune ;
- la prise en charge des rôles et avis de imposition ;
- la distribution des avis/avertissements ;
- l'effectivité des actions de recouvrement ;
- le non respect du délai des versements des montants recouverts ;
- le niveau de collaboration entre les services de recouvrement des impôts et la commune.

B. Constats majeurs

S'agissant des travaux de assiette, de établissement et le respect du contrat d'objectif ne sont pas effectifs dans la commune de Parakou. La non disponibilité d'un chronogramme d'exécution donne lieu à des retards considérables dans la confection, de homologation et la distribution des avis de imposition. Elle est parfois à l'origine des

errements ou improvisations de toutes sortes au niveau des services relevant de l'administration fiscale et ceux des communes. Le conseil municipal est conformé aux taux d'imposition habituels retenus par le CGI et la loi de finances et qui sont de :

- 20% et 4 % de la valeur vénale respectivement pour les fonciers bâtis et non bâtis.
- 12% de la valeur locative pour la patente et la licence. Il est à noter que les principes de fixations des différents taux sont rappelés par la Direction Départementale des Impôts.

Malgré l'existence de RFU qui est un outil qui contribue qualitativement aux travaux d'assiette, l'enquête fiscale est loin d'être exhaustive. La mise à jour est souvent confrontée à des difficultés d'ordre humain. La participation de la commune à la détermination de l'assiette ne porte que sur les moyens humains et matériels. On déplore également l'absence d'un cadre formel de concertation entre les différents acteurs impliqués dans la mobilisation des ressources financières locales, d'où **la faiblesse de l'assiette.**

Quant à la procédure de recouvrement, on constate que le protocole d'accord pour la mobilisation des ressources fiscales signé entre la Mairie et la Direction Départementale des Impôts n'est pas respecté. La distribution des Avis d'Imposition qui est assurée par la recette des Impôts avec l'appui des Agents communaux connaît souvent des retards considérables faute de moyens adéquats. Aussi, les actions en recouvrement telles que le rappel, l'avertissement, la mise en demeure ne sont pas systématiques.

La saisie est rarement mise en application alors que plusieurs redevables choisissent délibérément de ne pas s'acquitter des impôts dus. Les Receveurs des Impôts assurent les reversements soutenus par des états de reversement des impôts, des procès verbaux de transfert de fonds pour des encaissements en numéraire ou des bordereaux récapitulatifs des chèques certifiés pour les encaissements par chèques. Le point des reversements est fait à travers les bordereaux de développement des recettes produits par les receveurs percepteurs. On note enfin la passivité des différents acteurs

dans le processus de la chaîne fiscale. Eu égard à tout ce qui précède, on note **la faiblesse de l'assiette et du rendement fiscal.**

II. La gestion financière de la commune

Les ressources de financement de développement local sont diverses. Il s'agit des :

- **ressources propres à savoir :**
 - o les produits de la fiscalité directe ou indirecte ;
 - o les reversements d'une partie de la fiscalité nationale (TVA et TV) ;
 - o les ressources propres d'exploitation de leur service.
- **subventions ou aides qui sont de trois (3) catégories :**
 - o les subventions de l'Etat ;
 - o les subventions appui ou aides des PTF ;
 - o et les emprunts.

A partir de cette typologie de ressources qui alimentent le budget local, les ressources propres ou ressources endogènes sont générées directement par la commune, soit par l'activité des services, soit par sa propre fiscalité. Elles sont composées de recettes fiscales et de recettes non fiscales. Les subventions aux communes sont soit des subventions de l'Etat ou soit des ressources extérieures. **Les collectivités locales bénéficient d'un appui de l'Etat dans la mobilisation de leurs ressources.**

Le tableau suivant présente l'évolution des ressources propres de la commune de Parakou de 2006-2010 (montant en FCFA).

Tableau n° 1 : Evolution des ressources propres par rapport aux recettes de 2006 à 2010 (en F CFA)

Année	Ressources Propres (RP)			Recettes Totales (RT)			RP/RT (%)	
	Prévisions	Réalizations		Prévisions	Réalizations		Prévisions	Réalizations
		Montant	Taux (%)		Montant	Taux (%)		
2006	1.155.000.000	490.414.117	42,46	1.700.000.000	1.028.505.657	60,50	67,94	47,68
2007	823.513.292	629.336.511	76,42	1.595.412.000	1.254.550.644	78,63	51,61	50,16
2008	978.101.292	751.391.240	76,82	1.750.000.000	1.479.788.693	84,55	55,89	50,77
2009	962.331.000	766.922.366	79,69	2.197.559.002	2.064.003.018	93,92	43,79	37,15
2010	1.427.831.362	575.786.241	40,32	2.323.515.117	1.866.993.634	80,35	61,45	30,84

Source : CONAFiL

En dehors de l'année 2010, les ressources propres de la commune ont évolué de façon croissante. Ceci est le fruit des efforts de sensibilisation et de recouvrement des agents de la Direction Départementale des Impôts Borgou-Alibori et de la Mairie. Cette baisse de recette en 2010 s'explique par l'exonération de l'outillage industriel contenu dans la loi de finances gestion 2009. Le ratio ressources propre / ressources totales quant à lui a connu une augmentation de 2006 à 2008 avant de décroître en 2009 puis en 2010. Cette baisse de croissance s'explique par l'évolution des autres recettes de fonctionnement.

Les ressources propres (recettes fiscales et non fiscales) constituent l'essentiel des recettes de la section de fonctionnement, les subventions et transfert de l'Etat central ou toute autre personne physique ou morale sont déterminés par une décision très largement susceptible de changement. **La part des ressources propres dans le budget de la ville de Parakou qui est de 43,32% en moyenne sur cinq ans est donc faible.**

De plus, la moyenne sur la même période du taux de réalisation des ressources propres est de 63%. Il se pose le problème de la qualité des prévisions budgétaires, ce qui entrave l'accomplissement des missions assignées à la commune en matière de développement ; d'où **la non sincérité des prévisions budgétaires des recettes.**

Face à cette faiblesse de ressources endogènes, la commune de Parakou doit donc s'intéresser au soutien financier de l'Etat et des PTF ainsi qu'au recours à l'emprunt.

A. Les transferts financiers de l'Etat

1. Les subventions et les rétrocessions

a. Les subventions

Au titre des subventions, nous distinguons :

- la subvention d'équilibre ;
- la subvention aux charges salariales ;
- la subvention de substitution à la taxe civique ;

-
- la contribution de l'Etat aux micros projets ;
 - le fonds de solidarité intercommunale.

a.1. La subvention d'équilibre

Elle a été consacrée par l'article 186 de la loi 97-029, du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin. Cette subvention est accordée aux communes dont les ressources financières se révèlent insuffisantes pour l'équilibre du fonctionnement. Il s'agit des communes dont les budgets sont en dessous du seuil de viabilité estimé à 40.000.000 FCFA. Doté depuis l'avènement de la décentralisation, d'un budget largement supérieur à ce montant, la commune de Parakou n'a jamais bénéficié cette subvention.

a.2. La subvention aux charges salariales

Elle est allouée pour aider les communes n'ayant pas assez de moyens financiers à payer leurs charges salariales. Il n'existe pas une clé de répartition de cette subvention. Son montant est déterminé en fonction des besoins de chaque commune.

a.3. La subvention de substitution de la taxe civique

La taxe civique a été supprimée par l'Etat en 1999, et pour compenser le manque à gagner des communes, l'Etat a institué une subvention de substitution à cette taxe. Il est obtenu à partir de la moyenne de recouvrement de cette taxe par la commune sur trois ans avant sa suppression.

a.4. La contribution de l'Etat aux micros projets

Le montant de cette subvention était statique et s'élevait à 12.000.000 FCFA par an et par commune. Cette subvention n'est plus accordée aux communes depuis 2004. Elle a été supprimée au profit de la participation de l'Etat au projet ADECOI (2004-2006) qui intervenait seulement dans les communes du Borgou.

a.5. La contribution de l'Etat au fonds de solidarité intercommunale

Au terme de l'article 56 de la loi 98-007 du 15 Janvier 1999, portant régime financier des communes en République du Bénin, « il est institué un Fonds de Solidarité Intercommunale (FSI) dans le but de contribuer au développement équilibré des communes». Les 77 communes reçoivent 2/3 du crédit inscrit au Budget Général de l'Etat et le tiers (1/3) restant est perçu par les communes ordinaires hormis les excirconscriptions urbaines. Il est à noter que la FSI a été remplacé par le Fonds d'Appui au Développement des Communes FADeC en 2008

b. Les rétrocessions

Hormis les subventions, la commune reçoit d'autres soutiens financiers de la part de l'Etat. Au terme de l'article 10 de la loi 98-007 du 15 Janvier 1999 sus cité, l'Etat devrait rétrocéder à la commune une partie de :

- la Taxe Touristique ;
- la Taxe sur les Véhicules à Moteur ;
- la Taxe de Voirie (TV);
- la Taxe sur Valeur Ajoutée(TVA) perçue au cordon douanier ;
- la taxe sur l'exploitation des carrières et usines.

Dans la pratique, la commune de Parakou ne reçoit que la TV et la TVA. Il se pose alors **le problème de transfert intégral des ressources financières aux communes.**

b.1. La Taxe de Voirie (TV)

La Taxe de Voirie est une taxe perçue au cordon douanier sur les marchandises débarquées au Port Autonome de Cotonou et reversée à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP).

La clé de répartition du produit est fixée par l'arrêté 2004-n° 1146/MFE/MISD/DC/DGATC/DGTCP du 14 septembre 2004, portant modalité de répartition de la TV aux communes.

La loi n° 2008-09 du 02 Janvier 2009, portant loi de finances gestion 2009 dispose en son article 8 que « nonobstant les dispositions de l'article 19 de la loi de finances, gestion 2008, la perception en République du Bénin de la TV sur marchandise, en provenance des pays de l'hinterland est suspendue ».

b.2. la Taxe sur Valeur Ajoutée (TVA)

Perçue sur les opérations commerciales spécifiées par la loi de finances à un taux de 18%, la TVA est recouvrée par les régies financières et reversée au Trésor Public pour la comptabilisation avant d'être transférée aux communes. Elle est rétrocédée aux communes du fait que les opérations commerciales qui la génèrent s'effectuent sur le territoire de la commune avec des dommages que les autorités communales sont tenus de gérer.

Selon l'arrêté n 1145/MFE/MISD/DC/DGB/DGTCP/DGID/DGATC du 14/09/2004, la part du produit de la TVA perçue au cordon douanier revenant aux communes est de 03,4135% à compter du 01 Janvier 2006. Au titre de 2004, il est de 1.4135 % et en 2005, est passé à 2.4135 %. Ce taux actuellement appliqué est insignifiant par rapport aux ressources encaissées par Etat.

c. Les dotations d'investissement

Il s'agit des dotations d'investissement «non affectées» inscrites au budget du Ministère en charge des collectivités locales sous la rubrique «appui budgétaire aux communes» et des dotations du Programme d'Investissement Publics (PIP) des ministères sectoriels dans une ligne prévue a cet effet.

Les dotations d'investissement « non affectées » sont en fait les subventions d'équipement que l'État accordait aux collectivités locales. Elles sont attribuées aux communes annuellement, suivant une clé de répartition définie par la CONAFIL et des critères d'éligibilité notamment la performance de la commune, sa structure, le nombre d'arrondissement, l'indice de pauvreté, le poids urbain, l'effort fourni en matière de mobilisation des ressources locales etc.

Une fois les dotations ordonnancées au profit des communes par le Ministère en charge des collectivités locales, elles sont virées du compte FADeC au Trésor Public et sont mises à la disposition des recettes-perceptions sur leur compte courant bancaire et les Maires en deviennent les ordonnateurs.

Le tableau ci-dessous nous renseigne sur l'évolution des ressources transférées à la commune de Parakou par le FADeC de 2008 à 2010.

Tableau n° 2 : Évolution des ressources transférées à la commune de Parakou de 2008 à 2010 en FCFA.

Ressources FADEC	2008	2009	2010
Fonctionnement	201.630.233	201.630.233	201.630.179
Investissement	106.352.000	97.931.222	68.333.706
Total	307.982.233	294.561.455	269.962.885

Source : SCL/DGTCP

De l'analyse de ce tableau, il ressort une constante des ressources transférées à la commune de Parakou en ce qui concerne le FADeC fonctionnement. Quant au FADeC investissement, on note une diminution du montant passant de 106 982 233 en 2008 à 68 630 179 en 2010, cela est dû au fait que la troisième tranche de cette ressource n'a pas été transférée au cours de cette année. Par conséquent, nous notons **l'octroi tardif des subventions de l'Etat à la commune de Parakou.**

Quant aux dotations d'investissement «affectées», elles concernent les ressources relatives aux compétences à transfert différé. Les ressources doivent être mise à la disposition de la commune pour la construction des écoles maternelles et primaires, des centres de santé, des pistes rurales et ouvrages d'art, l'installation de lignes de télécommunications locales, la réalisation et la gestion de réseau d'éclairage public, la fourniture et la distribution de l'eau potable.

Mais force est de constater que ce transfert de ressources est un processus encore embryonnaire car, certains ministères sectoriels ne sont pas dans cette

dynamique. En effet, certains départements ministériels ont entamé le transfert de ressources financières en direction des entités décentralisées et cela au niveau seulement de quelques unes d'entre elles. Cette situation dénote du fait que les compétences transférées aux communes sont toujours exercées au niveau des Ministères concernés.

On en déduit que **l'exercice par les ministères sectoriels des compétences dévolues aux communes** constitue un goulot d'étranglement dans le processus de transfert effectif des compétences reconnues par les textes de la décentralisation. L'argument avancé est que les communes ne disposent pas de ressources humaines qualifiées pour gérer les fonds et conduire à bon escient les projets. Les ministères qui font les transferts aux communes sont : le Ministère de la Santé (MS), le Ministère de l'Enseignement Maternel et Primaire (MEMP), le Ministère de l'Enseignement Secondaire de la Formation Technique et Professionnelle de Reconversion et de l'Insertion des Jeunes (MESFTPRIJ), le Ministère des Mines, de l'Énergie et de l'Eau (MMEE) et le Ministère de la Micro-finance. Le tableau n°3 indique le point des transferts de ressources par les ministères aux communes.

Tableau n° 3 : Ressources transférées par les ministères sectoriels à la commune de Parakou de 2009 à 2011, (en FCFA)

Années Ministères	2009	2010	2011	Domaines de compétences
MEMP	4.917.240	5.912.500	3.695.000	Construction, réhabilitation, entretien et équipement des infrastructures scolaires de l'EMP et acquisition de matériels pédagogique
MESFTPRIJ	541.490	268.984	0	Construction, réhabilitation, entretien et équipement des infrastructures scolaires de l'ESFTP
MS	11.450	2.545.854	1.915.858	- Préservation des conditions d'hygiène et de salubrité ; - Construction, réhabilitation, équipement et fonctionnement des centres de santé.
MMEE	19.322.026	754.576	660.000	Réalisation des infrastructures hydrauliques
MCMEJF	1.423.000	0	1.243.000	PNDCC
Total	26.215.206	9.481.914	7.513.858	

Source : DGB

Il se dégage de l'analyse du tableau que le montant total de ressources transférées de 2009 à 2011 s'élève à 43.212.978 FCFA. Le MMEE transfère plus de ressources vers les communes, viennent ensuite le MEMP et le Ministère de la Santé. La commune de Parakou a reçu de l'Etat des subventions de la part du MEMP, MESFTPRIJ, MS et du MMEE. Le transfert des ressources par les Ministères sectoriels est effectif à Parakou mais insuffisant.

La Division des Collectivités Locales (DCL) de la Direction de la Préparation du Budget (DPB) est chargée de contrôler et de faire le point des ressources transférées aux communes par les Ministères sectoriels. Mais faute de moyens de déplacement, les agents se contentent des données obtenues à partir du SIGFiP. En prévision de l'importance des ressources que les Ministères doivent transférer chaque année et pour assurer une traçabilité à ces opérations, la Direction Générale du Budget (DGB) en plus du transfert des ressources aux communes a été instruite pour procéder à la **création et à la codification de la ligne spécifique de transfert de ressources aux communes dans le budget de l'Etat**. Cette initiative a été prise pour contraindre ces Ministères à intégrer les ressources à transférer aux communes dans leurs prévisions budgétaires. Le tableau suivant nous montre l'ensemble des subventions et rétrocessions accordées à la commune de Parakou de 2008 à 2010

Tableau n° 4 : Evolution des transferts financiers de Parakou de 2008 à 2010 (en FCFA)

Subventions et rétrocessions (RT)	2008	2009	2010
Taxe de voirie (TV)	368.000.000	520.000.000	520.000.000
Taxe sur Valeur Ajoutée	9.600.000	9.600.000	9.600.000
Substitution Taxe Civique	6.766.400	6.766.400	6.766.400
Subvention aux charges salariales	2.863.779	2.863.779	2.863.779
Substitution taxe de voirie	192.000.000	192.000.000	192.000.000
FADeC Investissement	68.833.706	97.931.222	106.352.000
Total (RT)	648.063.885	829.161.401	837.582.179
Ressources propres (RP)	751.391.240	766.922.366	575.786.241
RT/RP	0,86	1,08	1,45

Source : SCL/DGTCF

L'analyse de ce tableau montre qu'en dehors de 2008, les subventions de l'État sont supérieures aux ressources propres de la commune

2. La procédure de transfert des ressources aux communes

Le transfert des ressources aux communes suit une certaine procédure qu'il convient ici de présenter. Cette procédure varie selon qu'il s'agit des subventions ou des taxes affectées.

a. Cas des subventions

La gestion des subventions s'effectue en huit étapes

Étape n° 1 : l'inscription budgétaire

La DGB procède à l'inscription au Budget Général de l'État des ressources financières à concurrence de la dotation annuelle prévue : c'est la budgétisation au niveau central des ressources destinées aux communes éligibles. Ensuite, elle notifie les crédits budgétaires au ministère en charge de la décentralisation.

Étape n° 2 : la répartition des ressources

La Direction des Ressource Financières et du Matériel (DRFM) du MDGLAAT prépare le projet de décision de répartition des ressources financières aux communes éligibles aux dites ressources et le transmet au Délégué du Contrôleur Financier (DCF). Le DCF vise le projet de décision à l'issue de son contrôle a priori et le retourne au DRFM. Le DRFM notifie à son tour la décision de répartition des ressources aux communes concernées. Dans un premier temps, il soumet le projet ainsi visé par le DCF au Ministre pour y recueillir sa signature avant de le notifier aux communes concernées pour leur permettre de budgétiser les ressources si ce n'était pas fait préalablement. Ensuite, il fait ampliation aux autres acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques.

Étapes n° 3 : la prise en compte des subventions par les communes bénéficiaires

Les communes bénéficiaires des ressources budgétisent le montant des subventions qui leur est octroyé.

Etapes n° 4 : la mise en place des subventions

Le DRFM met de façon effective les ressources à disposition des communes. En effet, suite à la lettre de notification des crédits budgétaires du Ministre en charge des Finances, le DRFM en sa qualité d'ordonnateur délégué, et sur la base de la décision de répartition des ressources financières aux communes ou le cas échéant la décision portant modification de la répartition des ressources, émet un projet de mandat de paiement par département dans le SIGFiP qu'il transmet au DCF pour un contrôle a priori.

Etapes n° 5 : l'exercice du contrôle a priori

Le DCF du MDGLAAT après avoir effectué un contrôle a priori concluant vise le projet de mandat de paiement et le retourne au DRFM.

Etapes n° 6 : Transmission du mandat au RGF

A la réception du mandat de paiement appuyé des pièces justificatives réglementaires, le DRFM procède à l'ordonnancement en le transmettant à la RGF par un bordereau électronique. Il transmet ensuite tout le dossier papier à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP), plus spécialement à la RGF, pour le paiement de la dépense et le transfert aux communes bénéficiaires.

Etapes n° 7 : le paiement de la dépense et le transfert des subventions aux communes.

A la réception du mandat de paiement, le Receveur Général des Finances (RGF), comptable principal de l'État procède au contrôle de régularité de la dépense. Lorsque ce contrôle est concluant, il le signe et y appose le cachet «VU BON A PAYER» et la dépense est inscrite au compte 466-13 intitulé «consignation et retenues diverses » ouvert dans ses livres. Les subventions ainsi mobilisées font ensuite l'objet de transfert au Receveur des Finances du département.

Étapes n° 8 : la prise en charge du transfert et le transfert des subventions par le Receveur des Finances

Après la prise en charge de la subvention par le Receveur des Finances, ce dernier procède à son tour au transfert des dites subventions à chaque commune bénéficiaire par l'intermédiaire du comptable principal de la commune, le Receveur Percepteur (RP).

Étapes n° 9 : la prise en charge et la constatation de recettes au niveau communal

A la réception du transfert des subventions matérialisées par les bordereaux de transfert des recettes (BTR) et les avis P109, le RP passe les écritures de prise en charge et comptabilise le montant de la subvention sur le compte de disponibilité ouvert dans ses livres, et dénommé compte de liaison 390.302.4.XX. Dès lors la commune dispose matériellement des ressources issues des subventions et peut engager des dépenses.

b. Cas des taxes affectées (TVA et TV)

Comme toutes les recettes recouvrées pour le compte du budget général de l'État, la TVA et la TV sont reversées au Trésor Public avant de faire l'objet de répartition. Un compte de la classe 4 est ouvert au nom de chaque bénéficiaire dans les écritures du trésor public pour recevoir ce type de recettes. La répartition de la TVA et celle de la TV faite au profit des communes est la suivante :

▪ Pour la Taxe de Voirie (TV)

80% des produits de la TV sont destinés aux trois communes à statut particulier dans les proportions ci-après :

- Cotonou 60%
- Porto-Novo 24%
- Parakou 16%

Les 20% restant sont distribués aux 74 communes ordinaires sur la base d'une décision conjointe des Ministres chargés des Finances et de la Décentralisation.

Les taxes affectées aux communes sont calculées sur la base des recettes effectuées en année N-1. A cet effet, le RGF calcule le taux revenant à chaque commune et met les ressources à leur disposition par le biais du RF en établissant les BTR. Dès réception des BTR, le RF les notifie au RP. Le RP reçoit les BTR, émet les avis de recouvrement P109 puis passe dans la comptabilité communale l'écriture de prise en charge. Il informe le Maire de cette recette.

Par rapport aux différents mécanismes de transfert des subventions ou des taxes affectées, **on constate une procédure trop longue de transfert de ressources.** Ceci ne permet pas aux communes de disposer à temps des ressources pour effectuer les dépenses prévues au budget communal. De même, malgré l'effort réalisé par l'Etat pour assister les communes, il apparaît que les subventions qui leurs sont accordées ne représentent qu'une part infime du budget général de l'Etat. Ainsi, en 2008 alors que le budget général de l'Etat était de 783 085 000 000 FCFA (base engagement), les subventions accordées étaient de 10 289 487 000 FCFA soit 1,3%. En 2009, par rapport au budget de l'Etat qui était de 807 616 000 000 FCFA, les subventions accordées étaient de 13 150 737 000 FCFA soit 1,6%. En 2010 pour un budget de 895 939 600 000 FCFA (engagement), les subventions étaient de 9 770 737 000 FCFA soit 1,1%

B. Le fonds d'appui au développement des communes (FADeC)

Le FADeC est régi par le décret n° 2008-276 du 19 mai 2008, portant création du FADeC. Il est un mécanisme national de financement des communes et a pour objectifs de :

- mobiliser des ressources destinées au développement des communes et des structures intercommunales ;
- concourir à la correction des déséquilibres entre les communes par un système de péréquation ;

-
- transférer les ressources additionnelles nécessaires aux communes pour exercer leurs compétences ;
 - financer des actions de renforcement institutionnel des communes ;
 - harmoniser les procédures de financement des communes.

La mise en œuvre du FADeC se traduit par un mécanisme budgétaire consistant en l'inscription dans le budget général de l'Etat d'une ou des ligne (s) de crédits destinée (s) à financer des dépenses de fonctionnement d'investissement des communes. Ces communes sont financées aussi bien par les ressources nationales que par les ressources venant des PTF. Le FADeC est placé sous la tutelle du Ministère en charge des collectivités locales et administré par la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFiL) qui dispose d'un Secrétariat Permanent. Les fonds sont attribués aux communes sous forme de dotation annuelle suivant une clé de répartition définie par la CONAFiL.

Les fonds du FADeC sont gérés par le Trésor Public sur ordonnancement du Ministre en charge de la décentralisation. Une fois les dotations au profit des communes ordonnancées, ces fonds sont mis à la disposition des RP sur leur compte courant bancaire, les Maires des communes bénéficiaires en deviennent ordonnateur dans le respect des procédures de gestion des fonds communaux.

Une ligne budgétaire destinée à une dotation d'équilibre permettant aux communes d'assurer leur charge de fonctionnement liée au niveau de service requis qu'elles doivent apporter sur leur territoire. Une ligne budgétaire destinée à l'investissement des communes comprenant une dotation «non affectée» et une dotation affectée. Ces deux lignes budgétaires sont bien distinctes et non fongibles.

❖ La dotation «non affectée»

La commune l'utilise librement pour exécuter les dépenses d'investissement contenues dans son PDC. La commune est libre de l'orientation à donner à cette dotation. Toutefois, certaines dépenses ne sont pas éligibles sur cette dotation. Il s'agit

des dépenses ne faisant pas partie des domaines de compétences communales, de bâtiments à caractère religieux, des véhicules, des résidences et logements, des hôtels, des motels et d'autres infrastructures d'hébergement, du remboursement des avances et emprunts contractés par la commune.

❖ La dotation «affectée»

La commune l'utilise pour financer les dépenses d'investissement pour lesquelles, elles ont été mobilisées. Elles représentent les ressources transférées par les ministères sectoriels dans le cadre de la réalisation de travaux spécifiques inscrits dans le cadre de la réalisation de travaux spécifiques inscrits dans leur Programme d'Investissement Public (PIP) sectoriels respectifs.

La procédure d'acheminement des ressources aux communes par le FADeC se présente comme suit :

- **La programmation et la budgétisation au niveau du budget général de l'Etat**

L'allocation de ressources aux communes débute par les arbitrages budgétaires. En effet, lors du cadrage budgétaire, la CONAFiL en collaboration avec la DGB invite les Ministères sectoriels à procéder à une estimation des ressources mobilisables pour les investissements des compétences par secteur et par département. Il doit être tenu compte à cet effet des objectifs sectoriels pour l'année à venir en matière d'accès aux services de base et de la situation objective des réalisations accompagnées des indicateurs précis. On note **une volonté d'adéquation des PDC aux objectifs dégagés par les orientations nationales.**

La DGB confirme la part prévisionnelle des dotations non affectées. En ce qui concerne les dotations affectées, les services déconcentrés des Ministères sectoriels programment conjointement avec les communes les investissements de compétences nationales pour lesquelles l'Etat mettra à leur disposition des fonds spécifiques. A cet effet, les informations suivantes sont fournies aux services techniques déconcentrés par les ministères :

-
- les crédits délégués ;
 - les dotations affectées
 - les crédits non transférés aux communes mais relevant de leur compétence ;
 - les investissements/équipements gérés par le ministère et relevant de leur compétence ;
 - le budget programme sectoriel.

Le montant de la dotation à affecter par commune est alors déterminé de façon consensuelle dans le cadre du Conseil Départemental de Coordination et de Concertation. Par ailleurs, la CONAFiL procède à la répartition des dotations non affectées, la DGB veille à l'inscription des allocations affectées dans les lignes PIP des ministères sectoriel.

- **La budgétisation au niveau des communes**

Après le vote de la loi de Finances de l'année, des ajustements sont faits par rapport aux dotations issues des arbitrages budgétaires et la nouvelle répartition est communiquée aux communes qui les intègrent dans leurs budgets primitifs et leurs Programmes Annuels d'Intégration (PAI).

On note que, les délais prévus dans le manuel de procédure du FADeC au titre des arbitrages budgétaires ne sont pas respectés. Il ressort de ce qui précède que la mise en œuvre du budget communal intervient tardivement suite au **retard du transfert des ressources aux communes** ; ceci offre à la commune qu'une marge de manœuvres réduites pour exécuter efficacement le budget avant la clôture de l'exercice budgétaire. On en déduit **un retard dans la mise en exécution de certaines dépenses d'investissements.**

- **L'abondement du FADeC**

La mise à disposition des fonds au profit des RP intervient par le réseau du Trésor Public. En effet, le compte de dépôt FADeC ouvert dans les livres du Trésor est abondé suivant un calendrier précis. Ainsi, suite à l'inscription des dotations budgétaires dans le SIGFiP, les communes reçoivent :

- 30% du montant total des dotations dont elles bénéficient en février
-

-
- 40% en mai
 - 30% en septembre.

Des décisions de mandatement des tranches successives sont émises par les DRFM des Ministères sectoriels concernés pour les dotations non affectées.

Ensuite, la RGF opère les transferts dans les comptes courants respectifs des communes.

- **Le transfert des fonds aux Receveurs-percepteurs.**

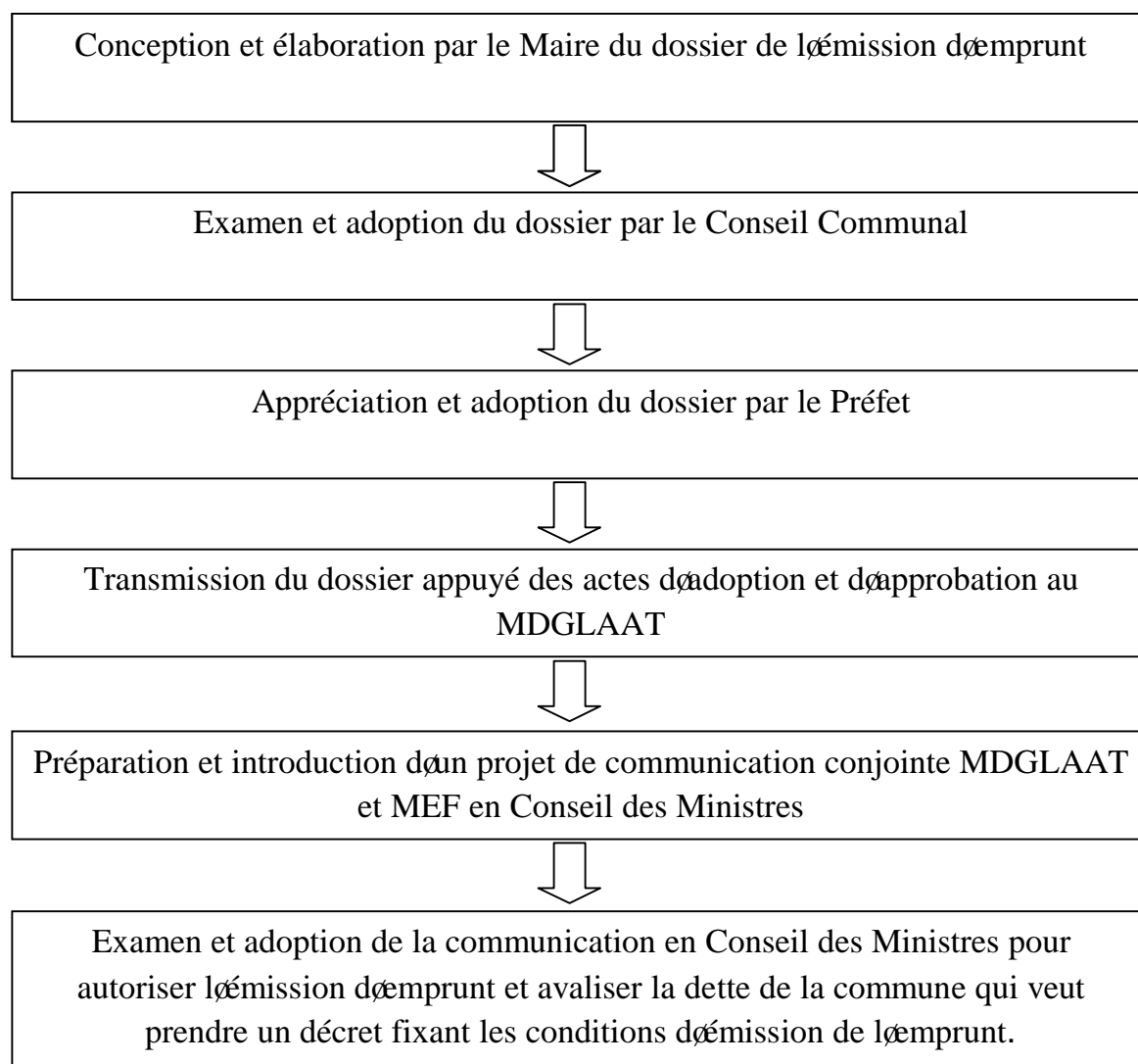
Les fonds sont mis à la disposition des RP par le réseau du Trésor. A la réception des mandats émis, le RGF les prend en charge et consigne la dépense. Il établit les bordereaux de transfert de ressources sur la base des montants revenant à chaque commune et les transferts au RF qui le notifie au RP de son arrondissement financier. Le RP informe le Maire qui peut effectuer les dépenses conséquentes. Ces ressources transférées aux communes et non utilisées à la fin d'un exercice budgétaire ne sont pas annulées et sont donc réinscrites en balance d'entrée à l'exercice suivant.

C. Le recours à l'emprunt.

La loi 98-007 du 15 Janvier 1998, portant régime financier des communes en République du Bénin, en son article 15 prévoit au titre des recettes d'investissement «le produit des emprunts et avances». Aussi, l'article 2 du décret n° 2005-374 du 23 juin 2005 fixant les modalités d'emprunt par les communes et de leurs garanties, a-t-il autorisé le recours à l'emprunt. Une commune ou un groupement de commune peut contracter des emprunts auprès des institutions de financement, des collectivités locales, des banques nationales ou internationales et sur le marché financier. Il convient de rappeler que les emprunts sont destinés à financer les investissements. Pour qu'une commune contracte un emprunt, il faut au préalable qu'elle bénéficie de la protection de l'Etat. C'est dire qu'en plus de l'autorisation légale, il faut l'approbation de l'Etat.

En outre, dans les contrats de prêts, les établissements de crédit privilégient les états financiers de synthèse comme garanties. Or ces documents ne sont pas encore produits au niveau des communes. Les efforts financiers des communes ne peuvent pas être appréciés à travers les comptes administratifs et les comptes de gestion, étant donné que les autorités locales suivent toujours des formations pour maîtriser la comptabilité communale ce qui fait que peu de communes au Bénin exploitent cette possibilité de financement.

De plus, l'autorisation accordée à la commune pour réaliser l'émission d'emprunt doit suivre la démarche très longue ci-après :



La commune de Parakou a tenté l'expérience de l'émission d'emprunt obligataire à travers la mise en place d'un programme qui prépare la localité à des formations économiques.

Les choix effectués répondent à un souci légitime dans un contexte qui opte pour l'émergence de la nation à travers la création de la richesse et la mise en valeur des potentialités de chaque localité. Ce programme vise à faire de la commune de Parakou la capitale d'affaires.

Plusieurs objectifs de développement ont présidé à son établissement dans l'intérêt d'optimiser les fonctions économiques majeures actuelles de la ville afin d'accroître les ressources propres de la municipalité et sa capacité à investir et à offrir l'emploi et les services éventuels aux populations.

Le programme vise également à aménager le territoire communal en tant que besoins et atouts précieux pour les résidents et pour l'image de marque de la commune, pour la culture locale et pour l'économie touristique tant au niveau national, régional et international. Le programme veut contribuer enfin à consolider la vision du gouvernement qui entend réaliser un développement durable et un aménagement plus équilibré du territoire national par la création de nouveaux pôles économiques. Ainsi, a été mis en place un programme d'ensemble. Ce programme dénommé programme d'habilitation économique de la ville de Parakou est structuré comme suit :

Phase 1 : Infrastructures de soutien

- construction d'un parking gros porteur,
- construction d'une gare routière,
- construction d'un centre d'affaires,
- construction d'un centre international des conférences couplées avec un hôtel de référence.

Phase 2 : Super structures

- construction d'un port sec ;

-
- extension et aménagement de l'aéroport ;
 - construction d'une foire internationale.

Phase 3 : Viabilisation d'une zone d'urbanisation contrôlée.

Pour la viabilisation d'un périmètre de cinq mille (5000) hectares pour accueillir les nouvelles installations qu'engendrerait l'urbanisation rapide de la ville due au développement des activités portuaires, aéroportuaires et industrielles pour le financement des projets inscrits en deuxième plan, la Mairie a engagé un lobbying auprès de l'Etat en vue de l'inscription des projets de cette phase dans ses priorités car, ses projets relevant au premier chef des compétences de l'Etat. Quant aux projets de la deuxième phase, la commune a décidé d'émettre un emprunt obligataire pour lever les ressources financières nécessaires en financement de ce programme d'engagements.

Ainsi, par l'arrêté municipal n 50/017/M/SG du 29/06/2007 l'émission d'un emprunt obligataire par appel public à l'épargne dans la zone UEMOA d'un montant de 6.825 millions de FCFA a été autorisé par le conseil municipal. Mais jusqu'à présent le Conseil des Ministres n'a pas autorisé l'émission de cet emprunt. On note alors le non recours à l'emprunt obligataire pour la réalisation des investissements dans la commune de Parakou.

SECTION 2 : PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE

Cette section aborde l'inventaire des forces et faiblesses qui résultent de l'état des lieux de base sur les relations financières entre l'Etat et la commune de Parakou, les problèmes spécifiques liés à la problématique identifiée et la démarche méthodologique visant à résoudre les problèmes choisis :

Paragraphe 1 : Ciblage de la problématique

Les atouts et problèmes énumérés dans l'état des lieux, le regroupement, des différents problèmes par centre d'intérêt et par problématique nous permettent de retenir la problématique des relations financières entre l'Etat et la commune de Parakou.

I. Inventaire des atouts et problèmes

A l'issue des différents constats faits dans le cadre de l'état des lieux, il se dégage des atouts et des problèmes qui se présentent comme suit.

A. Atouts (forces et opportunités)

Au titre des forces et opportunités, on peut retenir :

1. l'existence du Registre Foncier Urbain (RFU) ;
2. la commune de Parakou bénéficie d'un appui substantiel de l'Etat dans la mobilisation des ressources ;
3. les dotations de l'Etat à la commune de Parakou sont très diversifiées ;
4. l'existence d'un contrat d'objectif entre la mairie de Parakou et la Direction Départementale des Impôts ;

B. Problèmes (Faiblesses et menaces)

Au titre des problèmes, on peut retenir :

1. la faiblesse de l'assiette et du rendement fiscal ;
2. le non recours à l'emprunt ;
3. la non régularité des subventions et rétrocessions de l'Etat ;
4. la faiblesse des ressources propres ;
5. la non sincérité des prévisions budgétaires des recettes ;
6. l'exercice par les ministères sectoriels des compétences dévolues aux communes ;
7. le transfert non intégral des ressources financières aux communes ;

8. l'insuffisance des ressources allouées aux communes ;
9. le retard dans le transfert des ressources aux communes ;
10. l'insuffisance des recettes d'investissement.

II. Regroupement des problématiques par centre d'intérêt

Les différents problèmes qui ont découlé de notre état des lieux sont classés par centre d'intérêt dans le tableau suivant :

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

Centre d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problème général	Problématique
Gestion des finances locales	<ul style="list-style-type: none"> - Faiblesse des ressources propres - Non sincérité des prévisions budgétaires - Insuffisance des recettes d'investissement 	Gestion non optimale des finances locales	Problématique de la gestion optimale des ressources endogènes
Transfert des compétences et des ressources	<ul style="list-style-type: none"> - Insuffisance des ressources allouées aux communes - Transfert non intégral des ressources financières aux communes - L'exercice par les Ministères sectoriels des compétences dévolues aux communes 	Insuffisance des compétences et des ressources financières transférées aux communes	Problématique du transfert effectif des compétences et des ressources financières aux communes
Mobilisation optimale de ressources financières	<ul style="list-style-type: none"> - Faiblesse de la assiette et du rendement fiscal ; - Non recours à l'emprunt - Procédure trop longue de transfert des ressources - La non régularité des subventions et des rétrocessions 	Faible niveau des ressources financières de la commune de Parakou	Problématique des relations financières entre l'Etat et les communes

Source : Réalisé par nous-mêmes

III. Choix de la problématique et formulation du sujet

Une analyse des différents problèmes identifiés laisse percevoir que tous les centres d'intérêts représentent des problématiques importantes auxquelles les autorités locales devront résolument faire face en vue d'améliorer les performances de la Mairie de Parakou. La problématique des relations financières entre l'Etat et la commune est composée d'un ensemble de problèmes constituant un frein à la réalisation de la bonne performance de la commune.

Plusieurs facteurs internes et externes influent sur la mobilisation des ressources et par ricochet les relations financières de l'Etat avec la Municipalité de Parakou.

Au nombre des facteurs internes, nous distinguons des facteurs politiques, socio-économiques et managériaux.

- **Les facteurs politiques** : ils se rapportent à la faible prise de conscience des élus locaux ou parfois leur opposition à des réformes qui vont à l'encontre de leurs intérêts ou encore à la mauvaise gestion des autorités locales.
- **Les facteurs socio-économiques** : ce sont essentiellement l'incivisme fiscal, la faible conscience citoyenne de la population et la forte informalisation de l'économie locale, toute chose qui induit la faiblesse des ressources propres de la commune.
- **Les facteurs managériaux** : la gouvernance locale notamment la corruption, la gabegie, la faible motivation des agents, la non maîtrise des dépenses de fonctionnement et le non recours à l'emprunt pour financer les investissements.

Quant aux facteurs externes, ils se rapportent au rôle de l'Etat central dans la mobilisation des ressources communales. Les contraintes à ce niveau sont :

- le faible accompagnement des communes dans leur stratégie de recours à l'emprunt ;

-
- le caractère restrictif de la réglementation organisant l'accès des communes à l'emprunt ;
 - l'insuffisance et le retard des transferts des ressources aux communes ;
 - le fort encadrement des impôts locaux par l'Etat.

Tous ces problèmes sont importants, les uns que les autres et la non résolution de ces derniers risque d'entraver le bon fonctionnement de la mairie. Pour cela, nous avons retenu à travers les problématiques possibles énumérés dans le tableau ci-dessus, celles relatives aux relations financières entre l'Etat et la commune étant entendu que :

- la problématique relative au transfert effectif des compétences et des ressources financières aux communes connaît un début de solution avec l'avènement du FADeC. En effet, certains Ministères ciblés bénéficient d'un accompagnement de la CONAFiL pour le transfert intégral des compétences relevant des communes et exercées par les Ministères ;
- la problématique de la gestion optimale des ressources endogènes ne permet pas, quant à elle, de résoudre totalement les préoccupations relatives à la mobilisation optimale des ressources financières étant donné que la part de ces ressources endogènes reste insignifiante par rapport aux recettes totales de la commune.

C'est pour cela que nous devons retenir « **la problématique des relations financières entre l'Etat et la commune** ».

Rappelons que cette problématique se libelle à travers le problème général de la mauvaise performance de la mobilisation des ressources financières et pour problème spécifique :

- faiblesse de l'assiette et du rendement fiscal ;
- la non régularité des subventions et des rétrocessions ;
- la non effectivité des emprunts pour effectuer les investissements.

Paragraphe 2 : Spécification et vision globale des résolutions de la problématique choisie

I. Spécification de la problématique choisie

L'objectif de l'amélioration des relations financières est de favoriser la mobilisation des ressources financières et par conséquent le développement à la base de façon équilibrée à travers la mise en place des services sociaux de base aux populations et l'amélioration de leur cadre de vie. Le récapitulatif des problèmes spécifiques liés à la problématique choisie se présente comme suit.

Tableau 6 : Récapitulatif des problèmes spécifiques liés à la problématique identifiée

Centre d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problème général	Problématique
Mobilisation des ressources financières	<ul style="list-style-type: none"> – Faiblesse de l'assiette et du rendement fiscal ; – Procédure trop longue des transferts des ressources ; – La non régularité des subventions et des rétrocessions ; – le non recours à l'emprunt. 	Faible niveau des ressources financières de la commune de Parakou	Problématique des relations financières entre l'État et la commune de Parakou

Source : Réalisé par nous-mêmes.

Le récapitulatif des problèmes spécifiques nous indique que la problématique retenue regroupe quatre problèmes spécifiques. Toutefois nous n'avons pas la prétention de tous les résoudre dans le cadre de notre étude. C'est pour cette raison que nous ferons un choix rationnel pour limiter le champ de l'étude à trois problèmes spécifiques.

Ainsi, le problème spécifique relatif à la longue procédure de transfert des ressources ne fera pas l'objet de notre étude. Il trouvera sa solution suite à la

résolution des autres problèmes spécifiques. En effet, la longue procédure de transfert des ressources n'est que la résultante du problème spécifique lié à la non régularité des subventions et le reversement des taxes et donc sera éradiqué en même temps que lui.

Notre étude sera basée sur la résolution du problème général qu'est le faible niveau des ressources financières de la commune de Parakou. Il comporte les problèmes spécifiques suivants :

- **la faiblesse de l'assiette et du rendement fiscal;**
- **la non régularité des subventions et des rétrocessions ;**
- **le non recours à l'emprunt.**

C'est fort de ce qui précède que nous formulons le thème de notre mémoire comme suit : « **Contribution à l'amélioration des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales décentralisées : cas de la commune de Parakou** ».

II. Détermination de la vision globale

A. Vision globale de résolution de la problématique choisie

Une fois les problèmes spécifiques à résoudre choisis, la problématique formulée et spécifiée, il importe de préciser la vision globale pouvant permettre de résoudre les problèmes spécifiques choisis et par voie de conséquence le problème général.

En ce qui concerne le problème spécifique n°1 relatif à la faiblesse de l'assiette et du rendement fiscal, nous pouvons énoncer une absence d'un cadre de concertation formelle et d'un manque de collaboration entre l'Administration fiscale et la commune. La résolution de ce problème sera basée sur la normalisation des relations pour une meilleure mobilisation des ressources propres locales. Ceci passera par une contractualisation autour d'objectifs assortie d'indicateur de performance et une meilleure implication de la commune dans la chaîne fiscale.

Quant au problème spécifique n° 2 relatif à la non régularité des transferts, nous pouvons dire que la procédure réglementaire ne permet pas aux communes de disposer

à temps, des ressources pour effectuer des opérations budgétaires y relatives. Cette défaillance du système actuel peut amener les autorités en charge de la mise à disposition des transferts au profit des communes non seulement à augmenter le montant des fonds à transférer mais aussi, à revoir la procédure en corrigeant les goulots d'étranglement. Ainsi, la volonté de ces autorités à les prévoir et à les dégager à temps sur une base spécifique permettra leur démarcation de la procédure habituelle. Ce problème sera réglé à travers la recherche d'un procédé adéquat de mise à disposition des ressources aux communes.

Quant au problème spécifique n° 3, les efforts de la municipalité pour recourir à l'emprunt sont jusque là restés vains. La réflexion ici portera sur les différents mécanismes permettant à la commune de Parakou de mobiliser des ressources financières par le procédé d'emprunt.

B. Séquence de résolution de la problématique

La restitution de la vision globale de résolution de la problématique retenue suivra dans la démarche, le canevas ci-après :

- la fixation des objectifs ;
- la formulation des hypothèses de travail ;
- la construction du tableau de bord de l'étude ;
- la revue de littérature ;
- le choix de l'outil de mobilisation des données ;
- le choix de l'outil d'analyse des données ;
- la mobilisation des données ;
- l'analyse des données ;
- l'établissement du diagnostic ;
- les approches de solutions et leurs conditions de mise en œuvre.

CHAPITRE DEUXIEME :

**DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX
SUGGESTIONS POUR UNE AMELIORATION
DES RELATIONS FINANCIERES ENTRE
L'ETAT ET LA COMMUNE DE PARAKOU.**

SECTION 1 : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE RECHERCHE

Les objectifs, hypothèses et le point des contributions antérieures sur les relations financières de l'Etat avec les communes et l'analyse des données collectées constituent l'essentiel de cette section.

Paragraphe 1 : Objectifs de recherche et la revue de littérature

Avant de fixer des objectifs et de formuler les hypothèses, rappelons le problème général et les problèmes spécifiques se rapportant auxdits objectifs.

Problème général : faible niveau des ressources financières de la commune de Parakou

Problèmes spécifiques :

- la faiblesse de l'assiette et du rendement fiscal ;
- la non régularité des subventions et des rétrocessions ;
- la non effectivité de l'emprunt pour effectuer les investissements.

I. Fixation des objectifs

Les objectifs sont définis à deux niveaux : le niveau général et le niveau spécifique conformément au tableau ci-après :

Tableau n° 7 : Regroupement des objectifs de l'étude

Niveau		Objectifs de recherche	Produits attendus au terme de l'étude
Niveau général		Déterminer les conditions d'amélioration des relations financières entre l'Etat et la commune de Parakou pour favoriser une bonne performance dans la mobilisation des ressources financières.	Les conditions d'amélioration des relations financières entre l'Etat et la commune de Parakou pour favoriser une bonne performance dans la mobilisation des ressources financières sont déterminées.
Niveau spécifique	1	Rechercher des mesures pour améliorer l'assiette et le rendement fiscal	Les mesures permettant d'améliorer l'assiette et le rendement fiscal sont trouvées
	2	Définir les conditions d'un octroi dynamique des subventions et des rétrocessions de l'Etat à la commune de Parakou	Les conditions permettant l'octroi dynamique des subventions et rétrocessions de l'Etat seront identifiées
	3	Analyser le cadre stratégique de recours à l'emprunt par la commune de Parakou	A l'issue de l'étude le cadre stratégique de recours à l'emprunt sera analysé

Source : réalisé par nous même

II. Identification des causes et formulations des hypothèses de travail

Les causes sont les éléments supposés expliquer un phénomène ou une relation et les hypothèses sont des réponses provisoires aux questions de recherche. L'analyse de la situation faisant objet de notre étude nous permet de formuler les causes et hypothèses de recherche.

A. Causes et hypothèses liées au problème spécifique N° 1.

Le problème spécifique n° 1 est lié à la faiblesse de l'assiette et du rendement fiscal. Nous avons identifié deux causes pouvant être à la base de ce problème à savoir :

- absence d'un guide des relations entre l'Administration des impôts et la commune ;

- manque d'initiative et de bonne volonté de la part des acteurs impliqués dans la mobilisation des ressources financières locales.

L'absence d'un guide des relations ne semble pas vraiment expliquer le problème de la faiblesse de l'assiette et du rendement fiscal. Les services déconcentrés du ministère en charge des finances accordent peu d'attention aux impôts locaux, la priorité est accordée aux impôts d'Etat pour lesquels les indicateurs de performance sont fixés. L'illustration de cette situation est l'opérationnalisation de la TDL qui peine à démarrer parce que les Inspecteurs des Impôts perçoivent cette activité comme une tâche supplémentaire et demande au Maire de leur fournir du personnel d'appui à cet effet. Donc cette cause n'est pas plausible. Mais le manque d'initiative et de bonne volonté de la part des acteurs impliqués dans la mobilisation des ressources financières locales se rapproche plus de la source du problème. Cette cause se traduit par la passivité des autorités locales dans la détermination de la substance même de leur autonomie financière. Elles sont totalement exclues de l'établissement de l'assiette alors qu'elles ont une meilleure connaissance des potentiels fiscaux.

B. Causes et hypothèses liées au problème spécifique n° 2

Le problème spécifique n°2 est lié à la non régularité des subventions et des rétrocessions. En effet toutes les subventions prévues par la loi ainsi que, la part de la TVA et de la TV rétrocédée à la commune de Parakou sont insuffisantes et lui parviennent tardivement. Deux causes semblent être à la base de ce problème. Il s'agit :

- la lourdeur de la procédure de transfert des dotations,
- les difficultés de trésorerie de l'Etat.

La lourdeur de la procédure de transfert des dotations pourrait expliquer ce problème. Cependant dans nos investigations, nous avons constaté qu'après les étapes de mandatement exécutées par la Direction Générale du Budget, l'établissement et l'envoi du Bordereau de Transfert des Recettes (BTR), les Recettes Perceptions ne

reçoivent la dotation qu'au moment où le Service de la Trésorerie de la Recette Générale des Finances indique qu'il y a disponibilité dans la caisse de l'Etat. Ce n'est donc pas une cause pouvant véritablement expliquer notre problème.

Par contre, les difficultés de trésorerie de l'Etat peuvent aisément expliquer ce problème car, l'Etat béninois est toujours confronté à des difficultés de trésorerie en ce sens que, notre budget est essentiellement fiscal et ne permet de couvrir à temps toutes les charges publiques. Toutes ces difficultés influent négativement sur le montant de l'appui financier de l'Etat aux communes.

C. Causes et hypothèses liées aux problèmes spécifiques n° 3

Une analyse du problème spécifique n°3 concernant le non recours à l'emprunt par la commune de Parakou, nous a permis d'identifier deux causes à savoir :

- le manque de mesures favorisant les emprunts municipaux nous semble plausible, mais ne saurait être à la base du non recours, à l'emprunt par la commune en ce sens que plusieurs dispositions sont prises à savoir, la conception, l'élaboration et l'adoption du dossier d'emprunt obligatoire par le conseil municipal de Parakou. Mais, force est de constater que malgré la pertinence du projet, il n'a pas abouti.
- l'inexistence des garanties au niveau de la commune paraît être à l'origine des difficultés d'accès à l'emprunt par la commune car, les moyens financiers dont dispose la commune ne lui permettent pas d'accéder plus facilement au crédit en ce sens qu'elle dégage annuellement une épargne brute (garantie) très peu significative. La commune de Parakou ne dégage pas de ressources suffisantes pour la réalisation des investissements. De plus, elle ne dispose pas d'une capacité d'endettement requise pour bénéficier des prestations des institutions de crédit qui ne peuvent accorder de crédit sans garanties.

Le tableau suivant présente l'ensemble des causes supposées générer les problèmes spécifiques retenus.

Tableau n° 8 : Point des causes supposées liées aux problèmes en étude

	Causes supposées	Observations
NIVEAU GENERAL		
Mauvaises performances de la municipalité dans la mobilisation des ressources financières	/	/
NIVEAUX SPECIFIQUES		
1. Faiblesse de l'assiette et du rendement fiscal	Absence d'un guide des relations entre l'Administration des impôts et la commune	Non retenue
	Manque d'initiative et de bonne volonté de la part des acteurs impliqués dans la mobilisation des ressources financières locales	Retenue
2. La non régularité des subventions et des rétrocessions	La lourdeur de la procédure de transfert des dotations	Non retenue
	Les difficultés de trésorerie de l'Etat	Retenue
3. La non effectivité de l'emprunt pour effectuer les investissements	Le manque des mesures favorisant les emprunts municipaux	Non retenue
	L'inexistence de garantie au niveau de la commune	Retenue

Source : Réalisé par nous même

D. Point des hypothèses de l'étude

1. Hypothèse n° 1

Le manque d'initiative et de bonne volonté de la part des acteurs impliqués dans la mobilisation des ressources financières sont à l'origine de la faiblesse de l'assiette et du rendement fiscal.

2. Hypothèse n° 2

Les difficultés de trésorerie de l'Etat expliquent la non régularité des subventions et des rétrocessions de l'Etat à la commune de Parakou.

3. Hypothèse n°3

L'inexistence de la garantie au niveau de la commune est à l'origine du non recours de l'emprunt par celle-ci.

III. Synthèse des préoccupations : le tableau de bord de l'étude

Il permet d'avoir une vue synoptique sur l'ensemble de la réflexion menée jusqu'à la formulation des hypothèses.

Tableau n° 9 : Tableau de bord de l'étude

Niveau d'analyse	Problèmes	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
GENERAL	Faible niveau des ressources financières de la commune de Parakou.	Déterminer les conditions d'amélioration des relations financières entre l'Etat et la commune de Parakou pour favoriser une bonne performance dans la mobilisation des ressources financières		
SPECIFIQUES	Faiblesse de l'assiette et du rendement fiscal	Rechercher les mesures pour améliorer l'assiette et le rendement fiscal.	Manque d'initiative de bonne volonté de la part des acteurs impliqués dans la mobilisation des ressources financières	Le manque d'initiative et de bonne volonté de la part des acteurs impliqués dans la mobilisation des ressources financières sont à l'origine de la faiblesse de l'assiette et du rendement fiscal
	La non régularité des subventions et des rétrocessions	Définir les conditions d'un octroi dynamique des subventions et des rétrocessions de l'Etat à la commune de Parakou	Les difficultés de trésorerie de l'Etat	Les difficultés de trésorerie de l'Etat expliquent la non régularité des subventions et des rétrocessions de l'Etat à la commune de Parakou
	Non effectivité de l'emprunt pour effectuer les investissements	Analyser le cadre stratégique de recours de l'emprunt par la commune	L'absence de garantie au niveau de la commune	L'absence de la garantie au niveau de la commune est à la base du non recours de l'emprunt de celle-ci

Source : nos investigations

IV. Revue de littérature

Plusieurs auteurs ou personnes ressources avertis des questions sur le financement des collectivités locales avaient émis des opinions sur les problèmes en résolutions. Les points de vue exprimés par les uns et les autres, les textes ou toutes autres instructions ont abordé dans une certaine mesure les problèmes spécifiques que sont :

- la faiblesse de la assiette et le rendement fiscal ;
- la non régularité des subventions et des rétrocessions ;
- la non effectivité de l'emprunt pour effectuer les investissements.

A. Point des connaissances sur la faiblesse de la assiette et le rendement fiscal

Selon le lexique budgétaire de madame Félicienne GUINIKOUKOU (septembre 2001), la assiette est le service chargé de déterminer la base d'imposition et d'opérer la liquidation des impôts.

Pour Francis QUEROL, la assiette fiscale est une opération fiscale qui aboutit à l'identification de l'élément qui supporte la taxation : la base d'imposition. Pour lui deux méthodes permettent d'identifier la matière imposable : la méthode indiciaire dite méthode traditionnelle et la méthode dite déclarative qui a quasiment remplacé la méthode indiciaire. Cette méthode est axée sur un dialogue entre l'administration, le contribuable et le tiers. Selon cette méthode, les méthodes d'évaluations de la base d'impositions sont doubles :

- l'évaluation au réel de la base d'imposition selon laquelle, le contribuable est tenu de déclarer certains éléments qui rendent fidèlement compte de sa situation fiscale ;
 - l'évaluation forfaitaire de la base d'imposition ou la base d'imposition n'est pas exactement connue : elle est donc fixée approximativement à la suite d'une négociation entre l'administration et le contribuable.
-

Selon lui, deux procédures de recouvrement sont envisageables.

Tout d'abord, le recouvrement normal des impositions qui correspond à la situation dans laquelle le contribuable acquitte la dette fiscale dans le délai prescrit et selon les modalités prévues.

Ensuite, le recouvrement forcé des impositions suppose une défaillance du contribuable dans leur paiement. Dans ce dernier cas, l'administration engage alors des poursuites qui ont plus de chance d'aboutir que la créance fiscale si elle est accompagnée de garantie à son profit. Pour cet auteur l'administration doit contraindre le contribuable à se libérer de sa dette, en cas de besoin, par la force dans un délai maximum de quatre (04) ans.

Monsieur Constantin BAH (2006) a par ailleurs proposé des solutions pour faciliter l'imposition et l'amélioration du rendement des contributions foncières par le cadastre qui est l'ensemble des documentations sur lesquelles sont enregistrés le découpage d'un territoire en propriété et en culture ainsi que les noms des propriétaires des différentes parcelles. Cette amélioration du rendement des contributions foncières est possible par la mise en œuvre d'un certain nombre d'activités appelées missions des cadastres.

Ces missions du cadastre comportent cinq (05) missions spécifiques mais complémentaires qui sont :

- la mission fiscale : la mission fiscale du cadastre assure l'ensemble des évaluations foncières des propriétés bâties et des propriétés non bâties. En matière de propriétés non bâties, la valeur locative de chaque parcelle n'est pas déterminée cas par cas mais d'après un tarif à l'hectare établi dans chaque commune par nature de culture ou de propriétés et par classe. En matière de propriétés bâties, l'évaluation se fait par local et non par propriété, la valeur locative servant de base commune aux divers impôts directs

locaux. Il faut souligner que la mission fiscale du cadastre nécessite une actualisation des valeurs locatives cadastrales des propriétés bâties et non bâties à des périodes régulières ;

- la mission foncière : la mission foncière mène deux séries d'opérations. La première de caractère réel a trait à l'identification et à la détermination physique des biens. La seconde de caractère personnel concerne l'identification des personnes et de leur droit ;
- la mission technique : pour accomplir sa mission fiscale et foncière le cadastre s'appuie sur un plan support qui représente la propriété foncière en vue de permettre l'identification et la description physique, la confection et la maintenance des missions techniques de service ;
- la mission complémentaire : elle consiste à collecter ou à constituer des banques de données qui permettront aux collectivités locales ou d'organismes publics, d'orienter leurs actions ;
- la mission conduite : il s'agit ici des fonctions parafiscales d'une part (financement de certains régimes sociaux de l'agriculture par exemple) et économique d'autre part (remembrement rural, fichier cadastral forestier).

B. Point des connaissances sur la non régularité des subventions et des rétrocessions.

En France pour résorber le problème de la non régularité du transfert des taxes dues aux communes, il y a eu la création d'un organe chargé de réguler ces reversements. Cet organe est le Comité des Finances Locales (CFL).

Au Burkina Faso, les ressources nécessaires aux Collectivités Locales pour l'exercice de leur compétence leur sont dévolues soit par transfert de fiscalité, soit par dotation ou les deux à la fois. Mais force est de constater qu'il y a souvent du retard quant aux reversements des taxes dues aux communes. Cette situation résulte pour l'essentiel des contraintes générales liées à la conduite du processus de décentralisation et aux contraintes spécifiques que l'on peut résumer en deux points :

- la nécessité de la prudence au niveau de l'Etat ;
- la complexité du sujet.

L'impression d'une hésitation de la part des décideurs se fonde sur les retards dont se plaignent parfois par les autorités communales notamment en ce qui concerne les transferts des ressources financières. Au plan budgétaire, l'accompagnement des transferts de compétences par des transferts de ressources induit une nouvelle vision et une nouvelle configuration du budget de l'Etat qui doit afficher de manière claire et cohérente les transferts programmés.

Au Sénégal des travaux réalisés sur la non régularité des transferts révèlent que le rôle essentiel est dévolu aux autres services de l'Etat comme la Direction chargée du Budget au Ministère des Finances, celle qui est assignataire des dépenses du budget général de l'Etat et celle assurant la tutelle des collectivités locales au Ministère en charge de ce secteur. Les uns et les autres doivent en effet effectuer le calcul et la répartition des montants à transférer, préparer les décisions de versement, procéder au mandatement et assurer le transfert des sommes aux receveurs concernés. De la collecte de ces taxes jusqu'à leur transfert, il est à remarquer qu'aucun organe des collectivités locales n'intervient, ce qui ne facilite pas le contrôle des reversements qui sont faits.

C. Point des connaissances sur le non recours à l'emprunt

Selon Michel Arnaud (2000), les besoins d'emprunts des collectivités locales pensent que la mise sur pied d'un financement durable des locaux par la mobilisation de l'épargne nationale s'impose mais exige beaucoup de temps sauf là où le processus est déjà engagé. Le financement par emprunt doit être mené avec le renforcement des ressources locales, la maîtrise des dépenses et de l'endettement, ce qui n'est pas le cas pour la majorité des collectivités africaines.

En revanche, Maurice HOUNTONDI (2002) va plus loin en affirmant que les collectivités locales béninoises n'ont pas recours aux emprunts alors que ces derniers permettent d'accroître substantiellement leur capacité d'investissement immédiate et de

faire face aux besoins de financement de leur croissance sans pour autant négliger la maintenance en reportant la charge sur les générations futures.

Le recours à l'emprunt a pour effet à la fois :

- de libérer les ressources pour la maintenance des investissements existants ;
- de limiter la charge budgétaire immédiate de l'investissement neuf ;
- d'assurer le remboursement de l'emprunt.

Par ailleurs, Félicienne GUINIKOUKOU (2003) se situe dans la même optique mais prend soin de préciser que le recours à l'emprunt constitue pour les collectivités locales aussi bien un risque majeur que l'une des opportunités de financement de l'urbanisation. Les ressources d'emprunt sont nécessaires aux communes face à l'insuffisance des ressources fiscales locales qu'elles doivent compléter. Mais l'accès des collectivités locales à l'emprunt ne se fait que sous la tutelle de l'Etat, car il implique les autorités financières nationales autant que les bailleurs de fonds. Il appartient donc à l'Etat de mettre en place des dispositions permettant un accès de toutes les collectivités locales aux ressources extérieures à des conditions compatibles avec la durée des investissements publics et la capacité de remboursement des communes.

Dans plusieurs pays d'Afrique, l'Etat joue le rôle actif dans la mobilisation de ses ressources extérieures destinées aux collectivités locales. L'auteur va plus loin en affirmant que les ressources d'emprunt doivent être considérées comme essentiellement complémentaires aux ressources ordinaires. Leur mobilisation obéit à des conditions précises telles que :

- l'emprunt est un apport du capital et non un revenu et son remboursement doit être inscrit au budget ;
 - l'emprunt doit être canalisé vers les investissements et non les salaires ;
 - le remboursement de l'emprunt doit être assuré par des ressources certaines ;
 - un ratio prudentiel doit être observé.
-

En plus le recours à l'emprunt et aux marchés financiers apparaît inévitable face à l'insuffisance des ressources fiscales, locales et se présente comme une stratégie nécessaire sur les communes souhaitant réaliser le contenu de leur programme de développement (AUBRY et KALTJOB, 2000).

Cependant, l'emprunt ne peut financer qu'une dépense d'investissement et ne peut être utilisé pour rembourser un prêt antérieur. La collectivité s'engage à créer et à mettre en recouvrement les impositions directes pour assurer le paiement des annuités (MUZELLEC R. 1998).

Paragraphe 2 : Choix de la méthodologie

Elément crucial de tout travail, la méthode de recherche nous permettra de mieux identifier l'outil d'analyse des données et de produire des informations utiles à des analyses subséquentes. Elle s'articulera autour de deux points essentiels : une approche empirique et une approche théorique.

I. Approche empirique de l'étude

L'approche empirique vise à mettre en exergue la méthode d'enquête envisagée à travers les outils de mobilisation des données, ceux relatifs à leur dépouillement et à leur présentation. En effet, c'est un outil qui facilite la mise en relief de la méthode d'investigation envisagée. Les étapes à suivre sont entre autres :

- la fixation des objectifs de l'enquête (collecte de données) ;
- l'identification de la population mère et la définition de l'échantillon ;
- le repérage des données à mobiliser ;
- l'élaboration du questionnaire ;
- le dépouillement et la présentation des données.

A. Objectifs de l'enquête

L'objectif de notre enquête est de réunir tous les éléments nécessaires à la vérification des hypothèses précédemment formulées. A la fin de l'enquête nous verrons si :

- le manque d'initiative et de bonne volonté de la part des acteurs impliqués dans la mobilisation des ressources financières est à l'origine de la faiblesse de l'assiette et du rendement fiscal ;
- les difficultés de trésorerie de l'Etat expliquent la non régularité des subventions et des rétrocessions de l'Etat à la commune de Parakou ;
- si l'inexistence de la garantie au niveau de la commune est à la base du non recours de l'emprunt de celle-ci.

B. De l'identification de la population mère aux outils de présentation des données.

1. Identification de la population mère

Notre étude ayant un rapport direct avec la gestion financière des collectivités territoriales décentralisées en général et celle de la Mairie de Parakou en particulier, notre population cible est donc le personnel des structures directement ou indirectement impliquées dans cette opération, soit une population mère composée des agents des structures ci-après :

- la Mairie de Parakou ;
- la Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale ;
- la Direction Départementale des Impôts du Borgou-Alibori ;
- le Service des Collectivités Locales de la DGTCP ;
- la Recette-Perception de Parakou ;
- le Secrétariat Permanent du CONAFiL ;
- la Division des Collectivités Locales de la DGB

2. L'échantillonnage, techniques de collecte et outils de présentation des données.

• L'échantillonnage

Il s'agit pour nous de réaliser une enquête sur un échantillon de cent vingt (120) individus représentant la population mère. Cet échantillon comprend sept (07) sous-groupes répartis suivant le degré d'implication de chaque structure retenue au niveau de la population mère. Ainsi, cette répartition se présente de la manière suivante :

- la Mairie de Parakou : (67 agents) ;
- la Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale (05 agents) ;
- la Direction Départementale des Impôts du Borgou-Alibori : (10 agents) ;
- le Service des Collectivités Locales de la DGTCP (15 agents) ;
- la Recette-Perception de la Mairie de Parakou (10 agents) ;
- le Secrétariat Permanent du CONAFiL (03 agents) ;
- la Division des Collectivités Locales de la DGB : (10 agents).

• Collecte de données

Pour vérifier les hypothèses émises, nous avons utilisé les techniques d'enquête et d'interview comme procédés de collecte de données. L'enquête a été réalisée au moyen d'un questionnaire et l'interview grâce à un guide d'entretien.

Le questionnaire a servi à recueillir des informations auprès de la majorité des agents ciblés. Il s'articule autour des grands axes de nos préoccupations que sont les variables à expliquer à savoir :

- la faiblesse de l'assiette et du rendement fiscal ;
- la non régularité des subventions et des rétrocessions ;
- la non effectivité de l'emprunt pour effectuer les investissements.

Quant au guide d'entretien, il nous a servi de recueillir auprès de certains cadres clés, des informations complémentaires relatives à ces trois problèmes.

- **Centre d'intérêt du questionnaire**

Le questionnaire est composé de questions posées au cours de l'enquête et nous a permis de recenser les informations pour mieux :

- Appréhender les raisons qui expliquent la faiblesse de l'assiette et du rendement fiscal ;
- Comprendre les facteurs qui expliquent la non régularité des subventions et des rétrocessions ;
- Identifier les causes pouvant justifier le non recours à l'emprunt pour la commune de Parakou.

- **Technique de dépouillement**

Les données recueillies auprès des enquêtés seront traitées de façons manuelles. Les données étant plus qualitatives que quantitatives, les résultats de nos enquêtes seront présentés par la méthode de tri à plat compte tenu de leur caractère qualitatif.

II. Approche théorique de l'étude

L'approche théorique à développer, consiste à identifier les causes réelles qui sont à la base des problèmes. Plusieurs outils d'analyse peuvent être utilisés notamment les théories et les modèles, les repères et les normes, les seuils de décision.

A. Choix théorique lié au problème de la faiblesse de l'assiette et du rendement fiscal.

1. Présentation de la théorie retenue

L'approche théorique retenue ici est celle proposée par Francis QUEROL qui impose les techniques modernes de détermination de l'assiette et du recouvrement des recettes fiscales.

2. Repère et norme liés à la thématique portée par le problème en résolution.

Cette théorie suggère les techniques d'identification de la matière imposable et de recouvrement des recettes fiscales. En effet, pour l'auteur deux méthodes permettent

d'identifier la matière imposable : la méthode traditionnelle et la méthode déclarative. Aussi le recouvrement normal traduit-il la situation dans laquelle le contribuable acquitte la dette fiscale dans le délai prescrit et selon les modalités prévues alors que le recouvrement forcé correspond à une défaillance du contribuable dans le paiement de l'impôt.

3. Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n° 1

La cause réelle des difficultés dans la faiblesse de l'assiette et le recouvrement fiscal de la Mairie de Parakou sera identifiée grâce aux résultats du questionnaire et du guide d'entretien. La cause qui sera retenue est celle qui réunira plus de 50 % des avis.

B. Choix théorique lié au problème de la non régularité des subventions et des rétrocessions

1. Présentation de la théorie retenue

L'approche théorique que nous retiendrons pour résoudre le problème de la non régularité des subventions et des rétrocessions destinées à la commune sera celle qui est utilisée au Sénégal et qui préconise que la Direction du Budget du Ministère chargé des Finances et celle assurant la tutelle des collectivités locales du Ministère en charge de ce secteur doivent effectuer le calcul et la répartition des montants à transférer, préparer les décisions de versement procéder au mandatement et assurer le transfert des sommes aux receveurs concernés.

2. Repère et norme liés à la thématique portée par le problème en résolution.

Ce problème sera résolu si ces deux directions participent activement dans la détermination et dans le processus des subventions et de rétrocession des taxes aux communes.

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

La cause qui sera retenue ici sera celle qui portera plus de 50 % des avis des enquêtés.

C. Choix théorique lié au problème du non recours à l'emprunt

1. Présentation de la théorie retenue

L'approche théorique que nous retiendrons pour analyser le problème du non recours à l'emprunt sera celle de Michel Arnaud. Cette approche recommande la mise sur pied d'un financement durable des investissements locaux par la mobilisation de l'épargne nationale.

2. Repères et normes liés à la thématique portée par le problème en résolution

Il s'agit des mesures et conditions à partir desquelles le problème de non recours à l'emprunt sera réglé. Ce problème sera résolu à condition que le financement par emprunt soit mené avec le renforcement des ressources locales et la maîtrise des dépenses et de l'endettement.

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

La cause qui sera retenue ici sera celle qui portera plus de 50 % des avis des enquêtés.

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

L'enquête du terrain est une nécessité de la recherche scientifique. Elle permet un recensement des causes qui expliquent réellement les problèmes identifiés et conduit ainsi aux propositions des solutions pouvant éradiquer ces problèmes.

Paragraphe 1 : Enquête et vérification des hypothèses

Ce paragraphe sera non seulement consacré à la réalisation de l'enquête, à la présentation des résultats issus de l'enquête, mais aussi à la vérification des hypothèses

I. Collecte, dépouillement et présentation des données

A. Préparation et déroulement des enquêtes

1. Mobilisation des données

Le questionnaire et le guide d'entretien élaborés nous ont permis de recueillir les opinions et les avis des autorités rencontrées dans les différentes structures ciblées. Les divers avis portent sur les rapports entre l'Etat et la commune et les approches de solution pour une amélioration des relations financières entre l'Etat et la commune de Parakou

2. Difficultés rencontrées et limites des données recueillies

Les difficultés majeures restent l'indisponibilité des agents rencontrés. Vu leur emploi de temps très chargé, ils n'ont pu nous accorder le temps nécessaire pour approfondir les entraves observées. De même, les entretiens font ressortir le manque de maîtrise, de tous les contours du problème par certains agents. Enfin prétextant du secret professionnel, d'autres ont exprimé une réticence à nous entretenir sur le sujet.

Lors de la collecte des données certaines informations sont liées au temps relativement limité que les enquêtés nous consacrent pour répondre aux questions. Aussi le rapprochement des statistiques obtenues au niveau du service des finances locales de la Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale (DGDGL) ne concordent elles pas toujours avec celles obtenues par le Service des Collectivités Locales de la DGTCP. Le manque de concordance nous a beaucoup embarrassés.

Les limites quant à elles découlent des difficultés ci-dessus énumérées. Elles sont également relatives à la rétention d'information et la prise de position de la part de

certaines autorités. Toute chose entravant l'exhaustivité et la fiabilité des données recueillies.

B. Présentation et analyse des données

Les résultats de l'enquête sont présentés en tenant compte des problèmes spécifiques en résolution. Mais avant, il convient de préciser que sur les 111 questionnaires distribués et les 09 personnes interviewées, 91 questionnaires ont été récupérés et ont pu être exploités. Soit 100 réponses collectées et exploitables. Ce qui correspond à un taux de 83,33%.

Les questionnaires non exploitables tiennent au fait que les intéressés ont coché plus d'une case par question. Ceci étant, nous passons à la présentation des résultats obtenus par rapport à nos différentes préoccupations.

1. Présentation et analyse des résultats de l'enquête du problème spécifique n° 1

Tableau n° 10 : Répartition des données d'enquête par rapport au problème de la faiblesse de l'assiette et du rendement fiscal.

CAUSES	EFFECTIFS	FREQUENCES
Absence d'un guide des relations entre l'administration fiscale et la commune	30	30 %
Manque d'initiative et de bonne volonté de la part des acteurs impliqués dans la mobilisation des ressources financières	60	60 %
Rareté des recensements et incivisme fiscal	10	10%
Autres	00	00%
Total	100	100%

Sources : Résultat d'enquête

L'analyse des résultats d'enquête consignés dans le tableau n°10 révèle que 30 % des enquêtés ont retenu comme cause de la faiblesse de l'assiette et du rendement fiscal l'absence d'un guide des relations entre l'administration fiscale et la commune, 60 % affirment que c'est le manque d'initiative et de bonne volonté de la part des acteurs

impliqués dans la mobilisation des ressources financières et 10 % retiennent que la rareté des recensements et l'incivisme fiscal comme base de ce problème.

2. Présentation et analyse des résultats de l'enquête du problème spécifique n° 2

Tableau n° 11 : Répartition des données d'enquête par rapport au problème de la non régularité des subventions et des rétrocessions

CAUSES	EFFECTIFS	FREQUENCES
Lourdeur de la procédure de transfert des dotations	25	25 %
Difficultés de trésorerie de l'Etat	55	55 %
Le manque de visibilité dans l'inscription des crédits alloués aux communes	15	15 %
Autres	05	5 %
Total	100	100 %

Sources : Résultats d'enquête

Le tableau ci-dessus montre que 25 % des personnes interrogées lient la non régularité de subventions et des rétrocessions à la lourdeur de la procédure de transfert des dotations, 55 % ont retenu les difficultés de trésorerie de l'Etat comme cause de ce problème alors que 15 % affirment que c'est le manque de visibilité dans l'inscription des crédits alloués aux communes qui est la base de ce problème et enfin 5 % soutiennent que c'est le manque d'information sur le montant des transferts.

3. Présentation et analyse des résultats de l'enquête du problème spécifique n° 3

Tableau n° 12 : Répartition des données d'enquête par rapport au problème du non recours à l'emprunt

CAUSES	EFFECTIFS	FREQUENCES
Le manque de mesure facilitant les emprunts	25	25 %
L'absence de garantie au niveau de la commune	55	55 %
L'absence de garantie au niveau de l'Etat	20	20 %
Autres	00	00 %
Total	100	100 %

Sources : Résultats d'enquête

Il ressort de l'analyse du tableau n° 12 que 25 % des personnes interrogées lient le non recours à l'emprunt au manque de mesures facilitant l'emprunt, 55 % considèrent que c'est plutôt l'absence de garantie au niveau de la commune et 20 % attestent que c'est l'absence de garantie au niveau de l'Etat qui explique le problème.

II. Vérification des hypothèses et établissement des éléments de diagnostic

A. Vérification des hypothèses

Cette partie sera consacrée à la vérification des hypothèses formulées en tenant compte des seuils de décisions fixées. En effet, pour éradiquer les causes se trouvant à la base des problèmes, il est fixé comme seuil de décision tout item qui aura un poids supérieur ou égal à 50 % à défaut, il sera simplement maintenu l'item le plus élevé.

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

Les résultats de nos enquêtes en ce qui concerne la faiblesse de l'assiette et du rendement fiscal font apparaître que 30 % des personnes interrogées lient ce problème à l'absence d'un guide des relations entre l'administration fiscale et la commune, 60 % ont retenu que le manque d'initiative et de bonne volonté de la part des acteurs

impliqués dans la mobilisation des ressources financières comme la cause de ce problème alors que 10 % la rattachent à la rareté des recensements et l'incivisme fiscal.

L'hypothèse n° 1 selon laquelle le manque d'initiative et de bonne volonté de la part des acteurs impliqués dans la mobilisation des ressources financières est à l'origine de la faiblesse de l'assiette et du rendement fiscal se trouve donc confirmée.

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

L'analyse du tableau de répartition des résultats de l'enquête par rapport à la non régularité des subventions et des rétrocessions nous a révélé que 25 % des personnes interrogées ont retenu comme cause la lourdeur de la procédure du transfert des dotations, 55 % affirment que ce sont les difficultés de trésorerie de l'Etat, 15 % attestent que c'est le manque de visibilité dans l'inscription des crédits alloués aux communes et 10 % indiquent que c'est le manque d'informations sur le montant des transferts. Ainsi, ce problème a pour cause les difficultés de trésorerie de l'Etat.

L'hypothèse n°2 selon laquelle les difficultés de trésorerie de l'Etat expliquent la non régularité des subventions et des rétrocessions de l'Etat à la commune de Parakou est confirmée.

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

L'analyse des données de l'enquête à ce niveau, a permis de retenir que 25 % des personnes interrogées lient le non recours à l'emprunt au manque de mesure facilitant les emprunts municipaux, 55 % considèrent que c'est plutôt l'inexistence de garantie au niveau de la commune, alors que 20% attestent que c'est l'inexistence de garantie au niveau de l'Etat qui explique ce problème. Il s'en suit que la cause réelle du non recours à l'emprunt est l'inexistence de garantie au niveau de la commune.

L'hypothèse n° 3 selon laquelle l'inexistence de garantie au niveau de la commune est à l'origine du non recours à l'emprunt est donc confirmée.

B. Points des éléments du diagnostic

La vérification des hypothèses nous a permis d'identifier les causes réelles qui sont à la base de nos différents problèmes en résolution. Nous pouvons alors formuler les éléments de diagnostic suivants :

1. Elément du diagnostic lié au problème spécifique n° 1

A partir de la vérification de l'hypothèse n°1, nous retenons comme cause réelle de la faiblesse de l'assiette et du rendement fiscal de la commune de Parakou le manque d'initiative et de bonne volonté de la part des acteurs impliqués dans la mobilisation des ressources financières.

2. Elément du diagnostic lié au problème spécifique n° 2.

La vérification de l'hypothèse n°2 nous permet de retenir comme cause réelle de la non régularité des subventions et des rétrocessions à la commune de Parakou, les difficultés de trésorerie de l'Etat.

3. Elément du diagnostic lié au problème spécifique n° 3

Suite à la vérification de l'hypothèse spécifique n°3, nous retenons de façon définitive que l'absence de garantie au niveau de la commune explique le non recours à l'emprunt de celle-ci.

Paragraphe 2 : Approche de solutions et conditions de mise en œuvre.

I. Approches de solutions

Il s'agit dans cette partie, de proposer des solutions pour l'amélioration des différentes causes se trouvant à la base des problèmes spécifiques.

A. Approches de solutions au problème spécifique n° 1

La principale cause de ce problème est le manque d'initiative et de bonne volonté de la part des acteurs impliqués dans la mobilisation des ressources financières. Pour résoudre ce problème, il faut :

- améliorer la collaboration entre la cellule RFU et la Direction Départementale des Impôts (Borgou-Alibori) ;
- assurer la synergie entre les différentes structures impliquées dans la mobilisation des ressources financières ;
- procéder dans un court terme à un recensement approfondi des bâtiments, immeubles et foncier non bâties ainsi que toutes les activités menées dans la commune ;
- renouveler tous les cinq (05) ans le recensement approfondi ;
- mettre sur pied une politique de sensibilisation de la population sur l'importance du paiement des impôts et taxe et surtout sur l'usage qui en est fait ;
- améliorer le fonctionnement des services chargés du **recouvrement** ;
- veiller à la perception de toutes les taxes ;
- distribuer les avis d'imposition dans les délais afin de ne pas pénaliser les contribuables ;
- informer la population sur l'impact négatif de l'incivisme fiscal et les élus locaux sur la nécessité de la gestion transparente et participative des ressources financières locales ;
- apurer les dossiers des contribuables pour favoriser les relances systématiques des contribuables défaillants.

B. Approches de solutions au problème spécifique n° 2

Le diagnostic établi révèle que le problème spécifique n° 2 lié à la non régularité des subventions et des rétrocessions de l'Etat à la commune de Parakou est dû aux difficultés de trésorerie de l'Etat. A cet effet, il faudrait que l'Etat définisse un

pourcentage fixe au terme des recettes de fonctionnement, ce qui permettra de connaître sa contribution réelle.

En effet, quelle que soit la conjoncture économique et financière qui prévaudra, l'Etat devrait dégager les ressources nécessaires. En outre, il devrait simplifier la procédure de transfert par l'adoption d'une procédure exceptionnelle d'exécution des dépenses publiques en l'occurrence la procédure d'exécution des dépenses publiques par engagement ordonnancement, les crédits de transferts doivent être mis à disposition au début de chaque semestre pour permettre leur consommation pendant l'exercice qui les a autorisés.

C. Approches de solutions au problème spécifique n° 3

Le problème spécifique n°3 relatif au non recours à l'emprunt de la commune de Parakou est dû à l'inexistence de garanties au niveau de la commune. L'éradication de la cause de l'inexistence de garantie au niveau de la commune pourrait passer par la création d'institutions spécialisées dans l'octroi des crédits aux communes, assorties de modalités souples et adaptés à leur situation. De même, le renforcement de partenariat entre les institutions financières et les collectivités locales, faciliterait l'accès de celle-ci au crédit. Pour que la commune de Parakou soit crédible vis-à-vis des prêteurs, il faudrait une stabilité de ses recettes et une meilleure évaluation de son patrimoine.

Par ailleurs, les élus locaux devraient renforcer la mobilisation des ressources propres. L'accès au crédit et la maîtrise des risques liés aux emprunts exige une discipline rigoureuse dans la gestion municipale. Dans ce cadre, les autorités communales devraient mettre de l'efficacité et de la transparence dans la gestion municipale.

En effet, l'efficacité dans la gestion municipale se construit à partir de l'intégrité et de la compétence des élus, de l'adhésion des citoyens, de l'efficacité des services municipaux mais aussi, à partir de l'importance accordée à l'entretien des infrastructures et équipements municipaux.

II. Conditions de mise en œuvre

Les solutions proposées ne trouveront leur efficacité qu'après la mise en place de certaines conditions. Ainsi, l'éradication des causes à la base des problèmes identifiés repose sur certaines recommandations.

A. Recommandations à l'endroit de l'Etat

L'Etat est l'acteur principal du processus de décentralisation. Ainsi, la réussite de ce processus ne peut se faire sans son implication totale. De ce fait, pour chacun des problèmes spécifiques abordés, l'action de l'Etat est nécessaire.

En ce qui concerne la faiblesse de l'assiette et du rendement fiscal, il urge que l'Etat aide la Mairie à renforcer ses capacités en lui procurant les moyens humains et matériels adéquats. L'Etat doit aussi créer de nouvelles ressources afin de substituer aux mesures d'allègement fiscal de la loi de finances gestion 2009, car ces mesures ont amenuisé les ressources déjà insuffisantes des communes handicapant ainsi le bon fonctionnement des services de celle-ci.

Quant à la non régularité des subventions et des rétrocessions, l'Etat doit veiller au versement effectif des subventions et rétrocession de façon régulière, insuffler un nouveau dynamisme au CONAFiL, transférer les compétences ainsi que les ressources telles que prévues par les textes.

En ce qui concerne la mobilisation de l'emprunt, l'Etat doit s'employer à faciliter le recours à ce type de financement en créant des conditions pour que les banques se mettent en confiance pour accorder de crédit aux communes, en finançant les initiatives privées locales par le biais de la micro finance. Afin d'améliorer la capacité de remboursement de crédit l'Etat doit aider la commune à mettre en place une politique saine en matière de gestion de la trésorerie et du recours à l'emprunt par son appui technique.

B. Recommandations à l'endroit des PTF

L'appui des PTF dans le cadre de l'accroissement des ressources financières est indispensable. Mais leur soutien reste très sollicité en matière de recours à l'emprunt. Ils doivent donc faire un effort pour octroyer des prêts à la commune et l'aider à mieux rentabiliser les revenus de ces prêts. Les institutions financières béninoises ont beaucoup à gagner dans le processus de la décentralisation si elles s'y investissent davantage. Elles doivent être des pourvoyeurs de fonds à la commune en matière de financement des investissements communaux. Ainsi, les banques primaires existantes doivent penser à un élargissement de leurs activités dans le financement des investissements locaux.

C. Recommandation à l'endroit des autorités locales

Les autorités locales doivent être guidées par l'ambition d'afficher une image de marque pour la commune. Dans ce sens, elles devraient opter pour une gestion efficace et efficiente des ressources financières, un renforcement des capacités de la commune en ressources humaines compétentes et une participation plus accrue de la population aux activités communales.

Au-delà de ces mesures, les dirigeants de la commune sont tenus d'évaluer les besoins réels de celle-ci en termes d'infrastructures sociocommunautaires en vue de faire des propositions techniques conséquentes. Aussi, devraient-ils adopter une bonne politique en matière de l'assiette et le recouvrement des impôts et taxes, amener l'Etat central à leur accorder plus de subventions et de rétrocessions et enfin avoir une bonne politique du recours à l'emprunt.

III. Tableau de synthèse de l'étude

Tableau n° 13 : Tableau de synthèse de l'étude.

Niveau d'analyse	Problématique	Objectifs	Causes réelles	Synthèse du diagnostic	Approches de solutions	
Niveau général	<u>Problème général</u> Faible niveau des ressources financières de la commune de Parakou.	<u>Objectif général</u> Déterminer les conditions d'amélioration des relations entre l'Etat et la commune de Parakou une bonne performance dans la mobilisation des ressources financières.	/	/	/	
Niveau spécifiques	1	<u>Problème spécifique N° 1</u> Faiblesse de l'assiette et du rendement fiscal	<u>Objectif spécifique n° 1 :</u> Rechercher les mesures pour améliorer l'assiette et le rendement fiscal	<u>Cause spécifique n° 1</u> Le manque d'initiative et de bonne volonté de la part des acteurs impliqués dans la mobilisation des ressources financières.	<u>Diagnostic n° 1</u> Le manque d'initiative et de bonne volonté de la part des acteurs impliqués dans la mobilisation des ressources financières sont à l'origine de la faiblesse de l'assiette et du rendement fiscal ;	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Améliorer la collaboration entre la cellule RFU et la -DDI (Borgou-Alibori) ; ▪ procéder dans un court terme à un recensement approfondi de la matière imposable ; ▪ instituer des équipes de veille par arrondissement pour assurer de façon permanente le recensement des nouvelles matières imposables ; ▪ sensibiliser la population sur l'importance du paiement des impôts et taxes et surtout sur l'usage qui en est fait ; ▪ améliorer le fonctionnement des services chargés du recouvrement ; ▪ veiller à la perception de toutes les taxes ; ▪ distribuer les avis d'impositions dans les délais
	2	<u>Problème spécifique N° 2</u> La non régularité des subventions et des rétrocessions de l'Etat à la commune de Parakou.	<u>Objectif spécifique n° 2</u> Définir les conditions d'un octroi dynamique des subventions et des rétrocessions de l'Etat à la commune de Parakou	<u>Cause spécifique n° 2</u> La difficulté de trésorerie de l'Etat.	<u>Diagnostic n° 2</u> Les difficultés de trésorerie de l'Etat expliquent la non régularité des subventions et des rétrocessions de l'Etat à la commune de Parakou	<ul style="list-style-type: none"> ▪ définir un pourcentage fixe au terme des recettes de fonctionnement ; ce qui permettra de connaître la contribution réelle de l'Etat ; ▪ simplifier la procédure de transfert des ressources financières aux communes
	3	<u>Problème spécifique N° 3</u> Non effectivité de l'emprunt pour financer les investissements.	<u>Objectif spécifique n°3</u> Analyser le cadre stratégique du recours à l'emprunt par la commune.	<u>Cause spécifique n° 3</u> L'absence de garantie au niveau de la commune	<u>Diagnostic n°3</u> L'absence de la garantie au niveau de la commune est à la base du non recours à l'emprunt de celle-ci	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Création d'institutions spécialisées dans l'octroi des crédits aux communes ; ▪ Renforcement du partenariat entre les institutions financières et les communes ; ▪ Stabilisation des recettes de la commune et une meilleure évaluation de son patrimoine ; ▪ Gestion rigoureuse des affaires municipales

Source : réalisé par nous même.

CONCLUSION GENERALE

-----@-----

Le processus de décentralisation amorcé au Bénin depuis 2003 s'inscrit dans la double perspective de faire participer, d'une part les citoyens à la gestion de la chose publique ainsi que la prise en charge à la base par la population de ses propres affaires et d'autres part, rapprocher l'administration de l'administré de même que la mise en valeur du potentiel économique des collectivités locales . Le processus doit être soutenu afin d'impliquer réellement le citoyen dans l'exercice du pouvoir à la base. L'une des voies pour y parvenir, est de régler le problème de la faiblesse des ressources locales. C'est dans ce contexte que notre réflexion qui a porté sur les relations financières entre l'Etat et la municipalité de Parakou a mis en évidence les difficultés rencontrées par cette commune dans son développement. Ces difficultés sont au nombre de trois (03) à savoir :

- la faiblesse de l'assiette et du rendement fiscal ;
- la non régularité des subventions et des rétrocessions ;
- le non recours à l'emprunt.

L'analyse de ces différents problèmes spécifiques nous a amené à poser différentes hypothèses et à établir un diagnostic.

Le diagnostic établi nous renseigne que :

- le manque d'initiative et de bonne volonté de la part des acteurs impliqués dans la mobilisation des ressources financières est à l'origine de la faiblesse de l'assiette et du rendement fiscal ;
- les difficultés de la trésorerie de l'Etat expliquent la non régularité des subventions et des rétrocessions de l'Etat à la commune de Parakou ;
- l'inexistence de la garantie au niveau de la commune est à la base du non recours à l'emprunt de celle-ci.

La présente étude nous a permis alors de faire une analyse approfondie des relations financières entre l'Etat et la commune de Parakou sur le volet de la mobilisation des ressources. Il en ressort nombre de difficultés qui méritent d'être résolues sans délai. La ville de Parakou comme les autres gagneraient à s'inscrire dans cette dynamique d'amélioration desdites relations. Elle a besoin pour cela non seulement d'un soutien franc de l'Etat mais aussi et surtout de travailler dans le sens d'une meilleure mobilisation des ressources endogènes.

La mise en œuvre des politiques locales par la ville passe certes par une mobilisation optimale de ses ressources, elle dépend aussi de la qualité de ses dépenses auxquelles lesdites recettes servent.

C'est pourquoi nous encourageons d'autres initiatives comme la présente à consacrer des travaux de réflexions sur le volet exécution des dépenses publiques dans les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales.

Nous resterons néanmoins convaincus que notre modeste contribution à la recherche des moyens de résolution des problèmes liés à la faiblesse du niveau des ressources financières aidera la commune de Parakou à limiter les risques auxquels elle se trouve actuellement confrontée.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

-----@-----

I. OUVRAGES

1. ARNAUD, M (2000) : « **Les besoins d'emprunt des Collectivités Locales** », PDM ,150 pages.
2. BAH C. (2006) « **Gérer le foncier au Bénin à partir d'un cadastre informatisé à but multiples** » nouvelle édition mise à jour à Cotonou le 18 août 2006 ;
3. BOUVIER M. « **Finances Locales** » France 5^{ième} Ed LGDJ Paris.
4. FRISON R. (2001) « **la perception de l'autonomie financière des Collectivités Locales en Europe** » ,89 pages.
5. GAUDEMET P.M. (1970) « **les ressources publiques : emprunt et impôt** » Ed MONTCHRESTIEN 986-988 pages.
6. MARTINEZ J.C. et Di MALTA P. (1999) « **droit budgétaire** » 3^{ième} Ed Librairie de la Cour de Cassation Paris 50-53 pages.
7. LABIE F. (2002) « **les forces des collectivités Territoriales** » Ed CNFPT, 360 pages.
8. KLOPFER M. (1997) « **Gestion Financière des Collectivités Locales** » Paris le Moniteur Collection le Courrier des Maires et des Elus Locaux 535 pages.
9. MUZZELEC R. (1998) « **Finances Locales** » Dalloz, Paris 340 pages.
10. QUEROL F. (2002) « **Finances Publiques** » Ed ellipses 251 pages.
11. SALLE V. (1995) « **Gestion Financière des Collectivités Locales** » Ed ESKA 190 pages.
12. YATTA P. (2000) « **Décentralisation financière en Afrique : succès problèmes et contraintes** » PDM Cotonou (Bénin) 10 pages.

II. MEMOIRES

13. **AGBETOGAN S.J. (2009) : « problématique de la mobilisation optimale des ressources exogènes des Collectivités Locales : cas de la commune de Bohicon » UAC, ENAM, AFT, cycle I**
14. **AFFOGBOLOU F. (2009) : « contribution à la consommation optimale des subventions de l'Etat par les communes » UAC, ENAM AFT cycle II.**
15. **DJISSO KASSA R. « contribution à l'amélioration du transfert des ressources financières par l'Etat à la Municipalité de Cotonou. » UAC, ENAM, AFT cycle I.**
16. **EZI R. K. (2009): « Contribution à la mobilisation des ressources financières des communes en République du Bénin : cas de Abomey-Calavi » UAC, ENAM, AFT, cycle I.**

III. REVUE ET RAPPORT

17. **GUINIKOUKOU F. (2003) « transfert de compétence transfert de ressources » 8 Pages**
18. **HONTONDI M. (2002) « Acte de l'Atelier de formation à la gestion urbaine » Cotonou, Bénin, 200 Pages.**
19. **LISBOA S. (2004) « les stratégies de mobilisation des ressources locales » communication 16 pages.**
20. **PDM (2000) « Accès des Collectivités Africaines à l'emprunt et aux marchés financières », série séminaires PDMX.**

21. SY.O (1997) « **stratégie de financement des collectivités locales au Mali** »
Bamako (Mali), 16 Pages.
22. La territoriale (2007) « **la réforme de l'Administration Territoriale** » 1^{er},
2ieme, 3^{iem} semestre (2007) 38 et 39 pages.

IV. TEXTES LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE

23. Mission de Décentralisation, recueil des lois sur la décentralisation et leur
décret d'application ;
24. Loi n°2008-09 du 02 janvier 2009 portant loi de finances gestion 2009 ;
25. Arrêté interministériel n°1145/MFE/MISD/DC/DGB/DGTCP/DGATC du 14
septembre 2004 portant modalité de répartition de la Taxe de Voirie aux
communes ;
26. Arrêté n°1146/MFE/MISD/DC/DGB/DGTCP/DGATC du 14 septembre 2004
portant modalité de répartition du produit de la TVA perçue au cordon
douanier ;
27. Arrêté municipal n°50/040/M/CAB du 24 août 2004 portant, organisation,
attribution et fonctionnement des services de la Mairie de Parakou,
28. Comptes administratifs 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, Mairie de Parakou,
DAF.
29. Manuel de procédure du FADeC.

ANNEXES

- I- Fonctionnement des services de la mairie
- II- Questionnaires

ANNEXE N°1: ATTRIBUTIONS DES SERVICES DE LA

DAF

1- Le secrétariat

Il doit :

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

2- Le service du RFU

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

a- Le bureau des affaires foncières et de la cartographie

Il est chargé :

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

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

Ce bureau est chargé :

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

c- Le bureau de la fiscalité

Il se charge:

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

3- Le service des affaires marchandes

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

a- Le bureau des délégations de service public

Il doit :

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

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

Il est chargé :

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

- de régler les conflits entre les usagers des marchés et les agents percepteurs.

c- Le bureau de la publicité

Il se charge :

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

d- Le bureau de l'exploitation du domaine public

Ce bureau est chargé :

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

e- La régie des recettes

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

4- Le service des affaires financières

Ce service comporte quatre bureaux :

a- Le bureau du budget

Il a en charge :

- l'élaboration du projet de budget ;
- l'élaboration du compte administratif ;

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

b- Le bureau de l'ordonnancement

Il est chargé :

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

c- Le bureau de la paye

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

d- Le bureau du matériel

Ce bureau a en charge :

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

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

5- Le service du contrôle de gestion

Il est chargé :

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

Annexe 2 : QUESTIONNAIRE

Ce questionnaire adressé aux cadres et agents de la mairie de Parakou de même qu'aux cadres et agents des autres structures impliquées dans la gestion des relations financières avec la mairie de Parakou s'inscrit dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation au cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, en vue de contribuer à l'amélioration des relations financières entre l'Etat et la municipalité de Parakou. Les réponses que vous apporterez nous permettront d'avoir une vision plus large et des informations pour une étude plus minutieuse.

NB : cochez la case qui, selon vous, correspond le mieux à chaque question ;

Identité de l'enquêté

(facultatif) í

Nom í

Prénom í

• Problème spécifique n°1

1- Quest qui peut selon vous, expliquer la faiblesse de la assiette et du rendement de la fiscalité dans la municipalité de Parakou ?

- l'absence d'un guide des relations entre l'administration fiscale la municipalité ;
- le manque d'initiative et de bonne volonté de la part des acteurs impliqués dans la mobilisation des ressources financières ;
- la rareté des recensements et l'incivisme fiscal ;
- autre à préciser

2- quelles propositions d'amélioration pouvez-vous faire ?

í
í í

TABLE DES MATIERES

CHAPITRE PREMIER: DES OBSERVATIONS DE STAGE AU PROCESSUS DE CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE L'AMELIORATION DES RELATIONS FINANCIERES ENTRE L'ÉTAT ET LA COMMUNE DE PARAKOU.	3
SECTION 1 : RESTITUTION DES OBSERVATIONS DE STAGE.....	4
PARAGRAPHE 1 : PRESENTATION DE LA COMMUNE DE PARAKOU.....	4
I. Caractéristiques générales de la commune de Parakou.....	4
A. Cadre physique de la commune de Parakou.....	4
B. Cadre humain de la commune de Parakou.....	5
C. Les potentialités et les activités économiques.....	6
D. Organisation administrative.....	7
II. Organisation et fonctionnement de l'administration communale.....	8
A. Organisation des services de la Mairie.....	8
1. Le cabinet du Maire.....	8
2. Le Secrétariat Général.....	9
B. Fonctionnement des services de la Mairie.....	10
PARAGRAPHE II : ETAT DES LIEUX DE BASE.	11
I. Les rapports entre la Direction Départementale des Impôts et des Domaines et la commune de Parakou.....	11
A. Procédure d'exécution des recettes fiscales.....	11
1. Les procédures d'assiette et de recouvrement.....	12
2. Constats relevés dans les relations entre l'Administration fiscale et la commune de Parakou.	13
B. Constats majeurs.....	13
II. La gestion financière de la commune.....	15
A. Les transferts financiers de l'État.....	17

CONTRIBUTION A L'AMELIORATION DES RELATIONS FINANCIERES ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITES LOCALES : CAS DE LA
MUNICIPALITE DE PARAKOU

1. Les subventions et les rétrocessions.....	17
2. La procédure de transfert des ressources aux communes	25
B. Le fonds d'appui au développement des communes (FADeC)	28
C. Le recours à l'emprunt	32
SECTION 2 : PROBLEMATIQUE DE L'ÉTUDE.....	35
PARAGRAPHE 1 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE.....	36
I. Inventaire des atouts et problèmes.....	36
A. Atouts (forces et opportunités).....	36
B. Problèmes (Faiblesses et menaces)	36
II. Regroupement des problématiques par centre d'intérêt	37
III. Choix de la problématique et formulation du sujet	39
PARAGRAPHE 2 : SPECIFICATION ET VISION GLOBALE DES RESOLUTIONS DE LA PROBLEMATIQUE CHOISIE.....	41
I. Spécification de la problématique choisie	41
II. Détermination de la vision globale	42
A. Vision globale de résolution de la problématique choisie	42
B. Séquence de résolution de la problématique	43
CHAPITRE DEUXIEME : DU CADRE THEORIQUE DE L'ÉTUDE AUX SUGGESTIONS POUR UNE AMELIORATION DES RELATIONS FINANCIERES ENTRE L'ÉTAT ET LA COMMUNE DE PARAKOU.....	44
SECTION 1 : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE RECHERCHE	45
PARAGRAPHE 1 : OBJECTIFS DE RECHERCHE ET LA REVUE DE LITTERATURE.....	45
I. Fixation des objectifs	45
II. Identification des causes et formulations des hypothèses de travail	46
A. Causes et hypothèses liées au problème spécifique N° 1.	46

CONTRIBUTION A L'AMELIORATION DES RELATIONS FINANCIERES ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITES LOCALES : CAS DE LA
MUNICIPALITE DE PARAKOU

B.	Causes et hypothèses liées au problème spécifique n° 2	47
C.	Causes et hypothèses liées aux problèmes spécifiques n° 3	48
D.	Point des hypothèses de l'étude	49
1.	Hypothèse n° 1	49
2.	Hypothèse n° 2	49
3.	Hypothèse n°3	49
III.	Synthèse des préoccupations : le tableau de bord de l'étude	49
IV.	Revue de littérature	51
A.	Point des connaissances sur la faiblesse de l'assiette et le rendement fiscal	51
B.	Point des connaissances sur la non régularité des subventions et des rétrocessions	53
C.	Point des connaissances sur le non recours à l'emprunt	54
	PARAGRAPHE 2 : CHOIX DE LA METHODOLOGIE	56
I.	Approche empirique de l'étude	56
A.	Objectifs de l'enquête	57
B.	De l'identification de la population mère aux outils de présentation des données.	57
1.	Identification de la population mère	57
II.	Approche théorique de l'étude	59
A.	Choix théorique lié au problème de la faiblesse de l'assiette et du rendement fiscal.	59
1.	Présentation de la théorie retenue	59
2.	Repère et norme liés à la thématique portée par le problème en résolution	59
3.	Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n° 1	60
B.	Choix théorique lié au problème de la non régularité des subventions et des rétrocessions	60
1.	Présentation de la théorie retenue	60
2.	Repère et norme liés à la thématique portée par le problème en résolution	60
3.	Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n° 2	60

C. Choix théorique lié au problème du non recours à l'emprunt.....	61
1. Présentation de la théorie retenue.....	61
2. Repères et normes liés à la thématique portée par le problème en résolution.....	61
3. Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n° 3.....	61
 SECTION 2 : DES ENQUETES DE VERIFICATION DES HYPOTHESES AUX CONDITIONS DE MISE EN ű UVRE DES SOLUTIONS.....	 61
 PARAGRAPHE 1 : ENQUETE ET VERIFICATION DES HYPOTHESES	 62
I. Collecte, dépouillement et présentation des données	62
A. Préparation et déroulement des enquêtes	62
1. Mobilisation des données.....	62
2. Difficultés rencontrées et limites des données recueillies	62
B. Présentation et analyse des données	63
1. Présentation et analyse des résultats de l'enquête du problème spécifique n° 1	63
2. Présentation et analyse des résultats de l'enquête du problème spécifique n° 2	64
3. Présentation et analyse des résultats de l'enquête du problème spécifique n° 3	65
II. Vérification des hypothèses et établissement des éléments de diagnostic	65
A. Vérification des hypothèses	65
1. Degré de vérification de l'hypothèse n° 1.....	65
2. Degré de vérification de l'hypothèse n° 2.....	66
3. Degré de vérification de l'hypothèse n°3.....	66
B. Points des éléments du diagnostic	67
1. Élément du diagnostic lié au problème spécifique n° 1.....	67
2. Élément du diagnostic lié au problème spécifique n° 2.....	67
3. Élément du diagnostic lié au problème spécifique n° 3.....	67
 PARAGRAPHE 2 : APPROCHE DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ű UVRE.....	 67

CONTRIBUTION A L'AMELIORATION DES RELATIONS FINANCIERES ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITES LOCALES : CAS DE LA
MUNICIPALITE DE PARAKOU

I.	Approches de solutions	67
A.	Approches de solutions au problème spécifique n° 1	68
B.	Approches de solutions au problème spécifique n° 2	68
C.	Approches de solutions au problème spécifique n° 3	69
II.	Conditions de mise en œuvre	70
A.	Recommandations à l'endroit de l'État	70
B.	Recommandations à l'endroit des PTF	71
C.	Recommandation à l'endroit des autorités locales	71
III.	Tableau de synthèse de l'étude	72
	CONCLUSION GENERALE	73
	REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	75
	ANNEXES	XII
	TABLE DES MATIERES	XX