

REPUBLIQUE DU BENIN

§§§§§§§§§§

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEURE ET DE LA  
RECHERCHE SCIENTIFIQUE

§§§§§§§§§§

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

§§§§§§§§§§



ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE  
MAGISTRATURE (ENAM)

§§§§§§§§§§

**CYCLE II**

## MÉMOIRE DE FIN DE FORMATION

POUR L'OBTENTION DU DIPLÔME D'ADMINISTRATEUR

OPTION : ADMINISTRATION  
DES FINANCES

FILIERE : GESTION FINANCIERE DES  
COLLECTIVITES LOCALES

Année académique : 2010-2011

**THEME:**

CONTRIBUTION A L'EFFECTIVITE  
DE L'EQUILIBRE REEL DES  
BUDGETS COMMUNAUX.

*Réalisé et soutenu par :*

**Clément Kocou NOUGBODOHOUE**

*Sous la direction de :*

Maître de stage :

**M. Léonard ADJOVI**

Chef division préparation du budget  
à la mairie de Cotonou.

Directeur de mémoire :

**Professeur Nicaise MEDE**

Agrégé des facultés de droit  
Enseignant à l'ENAM.

**Mars 2012**

## **IDENTIFICATION DU JURY**

### PRESIDENTE

NOM : Dr WOROU HOUNDEKON

Prénoms : Dado Rosaline

### VICE-PRESIDENT

NOM : EYEBIYI

Prénoms : Gustave Hubert

### MEMBRE

NOM : AYABA

Prénoms : Hounsa Napoléon

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

## ***DEDICACES***

A :

- *ma chère épouse, Hortense A. ADOUKONOU,  
pour son assistance habituelle sans faille ;*
- *tous mes enfants ;*
- *mes frères ;*
- *mes géniteurs pour les efforts qu'ils ont consentis  
pour mon éducation.*

## REMERCIEMENTS

*L'achèvement de ce travail n'a été possible que grâce à l'assistance, la collaboration prompte, bénévole et permanente de certaines personnes. Qu'il me soit permis de manifester ici mes sincères et profondes gratitudee à tous ceux qui, de près ou de loin et d'une manière ou d'une autre, ont contribué à la réalisation de ce travail de recherche.*

*Je remercie :*

- ❖ Mon Directeur de Mémoire, Professeur Nicaise MEDE, qui malgré ses multiples occupations a accepté de suivre ce travail sans marchander sa disponibilité au prix d'énormes sacrifices;*
- ❖ Mon maître de stage, monsieur Léonard ADJOVI qui a su partager avec moi et sans réserve aucune, ses expériences de gestionnaire de finances locales;*
- ❖ Toutes les autorités de la Mairie de Cotonou, de Kandi et d'Abomey-Calavi ;*
- ❖ Monsieur Joseph-Aristide HOUINATO, Administrateur du trésor pour ses contributions salutaires ;*
- ❖ Monsieur Simon DAKO, Docteur en Droit public pour son affection ;*
- ❖ Monsieur Eric DEWEDI, Docteur en Droit privé pour toute sa contribution ;*

- ❖ *Monsieur Benjamin AVAMASSE, Administrateur des services financiers pour son altruisme sans faille ;*
- ❖ *Monsieur Félix FANOU, Administrateur du trésor pour toute sa disponibilité à mon encadrement ;*
- ❖ *Monsieur Antoine NOUGBODHOUE en service à l'inspection des Finances ;*
- ❖ *Monsieur Bonaventure NOUGBODOHOUE, Greffier au Tribunal de Première Instance de Cotonou ;*
- ❖ *Mes jeunes frères Virgile, Martial, Rolland Sabin, Euloge, Dève, et Alex;*
- ❖ *Tous mes pasteurs, dirigeants spirituels qui sans cesse ont prié pour l'accomplissement de cette œuvre.*
- ❖ *Tous ceux qui me sont chers et m'ont encouragé pour l'aboutissement de cette formation.*

## LISTE DES SIGLES

- AIF : Association Internationale des maires des Communes Francophones ;
- DDIDAL : Direction Départementale des Impôts et des Domaines de l'Atlantique et du Littoral ;
- DGB : Direction Générale du Budget ;
- DGTCP : Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique ;
- DSE : Département des Services Economiques ;
- DSEF : Direction des Services Economiques et Financiers
- DSF : Département des Services Financiers ;
- DSFI : Direction des services financiers et de l'informatique;
- FADeC : Fonds d'Appui au Développement des Communes
- LGBC : Logiciel de Gestion Budgétaire des Communes à Statut particulier ;
- LGBCO : Logiciel de Gestion Budgétaire des Communes Ordinaires ;
- PACTE : Programme d'Appui aux Collectivités territoriales
- PME : Petites et Moyennes Entreprises
- PMI : Petites et Moyennes Industries
- PS : Problème Spécifique
- PTF : Partenaires Techniques et Financiers ;
- RFU : ; Registre Foncier Urbain ;
- RGPH : Recensement Général de la Population et de L'Habitat ;
- SBC : Service du Budget et de la Comptabilité ;
- SF : Service de la Fiscalité ;
- SG : Secrétaire Général ;
- SID : Service de l'Information et de la Documentation ;
- SIGFiP : Système intégré de Gestion des Finances Publiques ;
- SREM : Service des Recettes et Equipements Marchands
- SRPRS : Service de la Régie Principale et des Régies Secondaires.

## LISTE DES TABLEAUX

N°	Titres	Pages
01	Point d'exécution des prévisions budgétaires en dépenses de Cotonou de 2006 à 2010	17
02	Evolution des recettes totales de la municipalité de Cotonou de 2006 à 2010 (en francs CFA).	18
03	Récapitulatif des centres d'intérêt liés aux problèmes identifiés	25
04	Identification des problématiques possibles	26
05	Récapitulation des problèmes spécifiques.	29
06	Tableau de bord de l'étude.	39
07	Echantillon pour le questionnaire.	53
08	Taux de réalisation du questionnaire.	57
09	Statistique des résultats du questionnaire (PSN°1).	58
10	Statistique des résultats du questionnaire (PSN°2).	59
11	Statistique des résultats du questionnaire (PSN°3).	60
12	Synthèse de l'étude	70

## LISTE DES GRAPHIQUES

N°	Titres	Pages
01	Taux de réalisation du questionnaire	57
02	Répartition des réponses obtenues par déterminant du problème spécifique n°1 :	58
03	Répartition des réponses obtenues par déterminant du problème spécifique n°2	59
04	Répartition des réponses obtenues par déterminant du problème spécifique n°3	60

## RESUME

La bonne gestion des finances locales exclut tout déficit budgétaire et ne tolère pas un équilibre budgétaire avec excédent de ressources. L'équilibre

budgetaire des collectivités décentralisées est un équilibre financier sincère et réel. L'équilibre réel du budget communal n'est pas seulement l'égalité mathématique entre recettes et dépenses au niveau des deux sections (fonctionnement et investissement) ; il exige également la sincérité des prévisions budgétaires. Mais une analyse approfondie des documents budgétaires des trois communes ciblées à savoir Cotonou, Kandi et Abomey- Calavi met en évidence des indices d'un équilibre artificiel. C'est pour contribuer à la réalisation d'un équilibre réel mieux appréciable que nous avons choisi d'axer notre réflexion sur le thème : « contribution à l'effectivité de l'équilibre réel des budgets communaux » ceci, dans le cadre de la réalisation de notre mémoire de fin de formation au cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature.

Au terme de notre analyse, nous avons découvert que les difficultés du respect de l'équilibre réel des budgets des collectivités locales découlent des problèmes ci-après :

- l'inadéquation des outils de gestion et de suivi des dépenses locales,
- la faible capacité de mobilisation des ressources propres ;
- la défaillance du contrôle budgétaire de la tutelle.

A ces différents problèmes, les causes suivantes ont été identifiées. Il s'agit :

- des imperfections du logiciel de gestion budgétaire des communes,
- de l'absence de stratégie de maîtrise des potentialités et du recouvrement ;
- du défaut d'assistance suffisante en matière budgétaire à l'autorité de tutelle.

Pour la résolution des problèmes identifiés, nous avons formulé des hypothèses que nous avons essayées de vérifier au moyen d'un questionnaire. Pour ce faire, nous avons adopté une méthodologie dans laquelle l'approche théorique nous a permis de retenir les outils de vérification des hypothèses formulées ; l'approche empirique nous a permis de faire ressortir les techniques de collecte, de présenter et d'analyser les données. Enfin, nous avons fait des propositions visant à la réalisation d'un équilibre réel effectif des budgets communaux.

# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION GENERALE</b>	<b>1</b>
<b>CHAPITRE PREMIER : MECANISME DE FONCTIONNEMENT DU CADRE DE L'ETUDE ET PROBLEMATIQUE LIEE A L'EQUILIBRE REEL DES BUDGETS COMMUNAUX.</b>	<b>5</b>
<b><u>SECTION I</u>: Cadre physique de l'étude et observations de stage.</b>	<b>6</b>
<b><u>PARAGRAPHE I</u> : DE LA MAIRIE DE COTONOU AU CADRE DE L'ETUDE.</b>	<b>6</b>

<b><u>PARAGRAPHE II</u></b> : RESTITUTION DES OBSERVATIONS DE STAGE.	<b>16</b>
<b><u>SECTION II</u></b> : Ciblage de la problématique de l'étude	<b>24</b>
<b><u>PARAGRAPHE I</u></b> : CHOIX ET SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE.	<b>24</b>
<b><u>PARAGRAPHE II</u></b> : SPECIFICATION ET VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE.	<b>28</b>
<b>CHAPITRE DEUXIEME</b> : CADRE THEORIQUE ET APPROCHES DE SOLUTIONS POUR L'EFFECTIVITE DE L'EQUILIBRE REEL DES BUDGETS COMMUNAUX.	<b>33</b>
<b><u>SECTION I</u></b> : Cadre théorique et méthodologique de l'étude.	<b>34</b>
<b><u>PARAGRAPHE I</u></b> : OBJECTIFS, IDENTIFICATION DES CAUSES ET FORMULATION DES HYPOTHESES	<b>34</b>
<b><u>PARAGRAPHE II</u></b> : LA REVUE DE LITTÉRATURE ET METHODOLOGIE DE L'ETUDE.	<b>40</b>
<b><u>SECTION II</u></b> : Enquête, vérification des hypothèses et solutions.	<b>54</b>
<b><u>PARAGRAPHE I</u></b> : COLLECTE ET ANALYSE DES DONNEES : LE DIAGNOSTIC ETABLI.	<b>54</b>
<b><u>PARAGRAPHE II</u></b> : APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DE CES SOLUTIONS.	<b>64</b>
<b>CONCLUSION GENERALE</b>	<b>71</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>74</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>76</b>
<b><i>TABLE DES MATIERES</i></b>	<b>77</b>

# **INTRODUCTION GENERALE**

L'Etat unitaire caractérisé par un mécanisme centralisé de prise de décisions est certes, un atout pour l'unité de toutes les collectivités qui le composent. Mais les spécificités politiques, économiques et culturelles pouvant caractériser les différentes collectivités existant au sein d'un Etat unitaire, ne s'épanouissent pas toujours dans ce type d'organisation politique. C'est pour cette raison que la loi n°90-032 du 11 décembre 1990 portant constitution de la République du Bénin a consacré la libre administration des collectivités décentralisées selon les dispositions des articles 150 à 153. La loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin a libéré les collectivités décentralisées des liens de la hiérarchie administrative<sup>1</sup> de l'Etat central. De même, la loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin a consacré l'autonomie financière<sup>2</sup> de ces collectivités décentralisées.

Par conséquent, les outils juridiques matérialisant la libre administration affirmée par la constitution ont désormais consacré la liberté d'action administrative et celle des opérations budgétaires et financières des communes du Bénin. Cependant, certaines limites ont été apportées à cette liberté dans le but de préserver l'unité nationale ; étant donné que la libre administration ne rime pas avec la désintégration des collectivités décentralisées de l'Etat central qui demeure après tout un Etat unitaire.

La mise en œuvre des mesures d'encadrement du caractère unitaire de l'Etat béninois se caractérise par la soumission des collectivités décentralisées à la tutelle administrative de l'Etat central par le mécanisme du contrôle de la légalité des actes pris par le conseil communal et le maire ainsi que du budget de la commune. La tutelle exerce ce contrôle par voie d'approbation, d'annulation ou de substitution. De même, l'encadrement des opérations budgétaires et comptables des collectivités décentralisées est assuré par l'exigence du respect de l'équilibre

---

<sup>1</sup> Voir article 1<sup>er</sup> Loi 97-029 du 15 janvier 1999

<sup>2</sup> Voir article 2 Loi 98 -007 du 15 janvier 1999

réel des budgets locaux en vue de les soumettre à une discipline budgétaire qui vise après tout l'incorporation des finances locales dans les finances publiques. Ainsi, il apparaît important d'affirmer que le principe de l'équilibre réel est un véritable instrument de surveillance de toutes dérives financières des communes qui pourraient compromettre à court ou à moyen terme les finances publiques qui sont déjà, et comme ce fut le cas en 1982 en France, éprouvées par la récession économique qui s'aggrave d'année en année.

Il nous paraît de ce fait, très important de jeter un regard sur l'observation effective du respect du principe de l'équilibre réel des budgets communaux à travers la gestion budgétaire de trois collectivités décentralisées en République du Bénin qui se trouve à ses premières heures de l'expérience de la gestion décentralisée. C'est ainsi qu'en tenant compte à la fois du régime juridique des communes, de l'importance de leur budget et de l'implantation géographique nous avons choisi : Cotonou qui est une commune à statut particulier ; Abomey-Calavi qui aspire à avoir le statut particulier et proche de Cotonou et Kandi qui est une commune ordinaire située au nord du Bénin en vue de procéder à l'observation du respect de l'équilibre réel des budgets communaux. Dans ce cadre institutionnel, s'est donc déroulée l'observation des mécanismes mis en place en vue d'observer l'application de cette règle budgétaire ou de constater les facteurs qui constitueraient un écart par rapport à son respect par nos collectivités locales. C'est ainsi qu'à travers la description du cadre institutionnel de notre étude, nous avons effectué des observations qui nous permettent de tirer les conclusions conduisant à l'existence d'un problème du respect du principe de l'équilibre réel dans les budgets de ces différentes communes.

La problématique de l'effectivité de l'équilibre réel des budgets de ces différentes communes se trouve entre autres sous-tendue par les problèmes spécifiques suivants :

- inadéquation des outils de gestion et de suivi des dépenses locales,
- faible capacité de mobilisation des ressources propres,

- défaillance du contrôle de tutelle en matière budgétaire.

L'articulation de ces trois problèmes spécifiques s'enchaîne pour donner naissance au problème général de l'absence de l'équilibre réel des budgets locaux dont nous envisageons rechercher les causes afin d'y apporter une solution par la ``contribution à l'effectivité de l'équilibre réel des budgets communaux`` ayant fait l'objet de notre étude.

Notre démarche consistera à présenter dans un premier chapitre le mécanisme de fonctionnement du cadre de l'étude et la problématique liée à l'effectivité de l'équilibre réel des budgets locaux, et dans un second chapitre le cadre théorique et méthodologique en vue d'apporter des approches de solutions pour un équilibre réel effectif des budgets des collectivités décentralisées au Bénin.

**CHAPITRE PREMIER :**  
**MECANISME DE FONCTIONNEMENT DU CADRE DE  
L'ETUDE ET PROBLEMATIQUE LIEE A L'EQUILIBRE  
REEL DES BUDGETS COMMUNAUX.**

Ce chapitre sera consacré dans un premier temps à la présentation du cadre physique et dans un second temps au ciblage de la problématique.

## **SECTION 1 : CADRE PHYSIQUE DE L'ÉTUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE**

Le cadre physique de notre étude s'étend de la municipalité de Cotonou à deux autres communes béninoises et l'état des lieux résulte des constats faits suite à nos observations sur le terrain.

### **PARAGRAPHE I: De la Mairie de Cotonou au cadre de l'étude**

Nous présenterons d'abord la mairie de Cotonou et ensuite nous aborderons le cadre d'étude proprement dit.

#### **I.1 Historique, organisation et fonctionnement de la mairie de Cotonou**

##### **I.1.1 Bref aperçu sur la commune de Cotonou**

Capitale économique et ville phare du BENIN, la commune de Cotonou est située sur le corridor littoral qui s'étend du lac Nokoué à l'océan Atlantique. Elle est limitée au nord par la commune de Sô-Ava et le lac Nokoué, au sud par l'océan Atlantique, à l'EST par la commune d'Abomey- Calavi. Elle couvre une superficie de 79 km<sup>2</sup>.

Le Port Autonome et l'Aéroport International font de cette ville la plus importante porte d'entrée et de sortie du Bénin.

Sur le plan géographique, Cotonou a un climat de type subéquatorial avec deux saisons de pluie et deux saisons sèches qui s'alternent.

La ville de Cotonou présente un relief accidenté avec des marécages. Elle est souvent menacée par de graves inondations. Sa population a été évaluée en 2002 à 665100 habitants selon le RGPH3.

La ville de Cotonou est une ville cosmopolite et le surpeuplement de Cotonou est dû à la présence sur son territoire de la plupart des ministères, des entreprises publiques et privées.

Sur le plan économique, plusieurs activités économiques s'exercent dans les domaines de la culture maraichère, des PME et PMI, du commerce et divers. Sur le territoire de la ville, sont implantées beaucoup d'unités économiques, ce qui fait de Cotonou la ville la plus industrialisée du Bénin. La commune de Cotonou dispose de deux grands marchés à savoir le marché international « Dantokpa » et le marché « Ganhi » dont le transfert par l'Etat central dans le patrimoine de la municipalité demeure problématique. Elle dispose également de quarante-quatre (44) marchés secondaires dont la gestion est entièrement assurée par la mairie.

Sur le plan de l'administration territoriale, Cotonou est une commune-département<sup>3</sup> selon les dispositions de l'article 7 de la loi 97-028 du 15 Janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin. En effet, elle est la seule commune sous la tutelle du département du Littoral. La ville de Cotonou comprend treize (13) arrondissements subdivisés en cent quarante-quatre (144) quartiers de ville. Ces arrondissements et quartiers de ville ne sont dotés ni de personnalité juridique ni d'autonomie financière.

### **I.1.2 Organisation et fonctionnement**

Selon les dispositions de l'article 4 de la loi 98-005 du 15 Janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier, la ville de Cotonou qui remplit les critères<sup>4</sup> requis, est érigée en commune à statut particulier.

La municipalité est administrée par le conseil municipal, l'organe délibérant et dirigée par le maire, l'organe exécutif. Le conseil municipal compte quarante-cinq (45) conseillers dont trois adjoints au maire.

---

<sup>3</sup> Voir article 7 de la loi 97-028 du 15-01-99 disposant de la répartition des communes selon leurs ressort territorial. Cotonou est la seule commune -département au Bénin.

<sup>4</sup> Les critères sont définis par l'article 2 de la même loi

Le conseil municipal prend des décisions par délibération et se réunit en session ordinaire quatre (4) fois l'an.

Le maire est le premier responsable de la commune et le chef de l'administration communale. Il préside aussi le conseil municipal.

- L'administration municipale de Cotonou est régie par l'arrêté 2007-029/ MCOT/SG/SP du 23 Mars 2007 portant attributions, organisation et fonctionnement des services de la mairie de Cotonou. Cet arrêté organise la mairie de Cotonou suivant deux niveaux : les services infra municipaux et Les services municipaux.

#### **❖ Les services infra municipaux**

Ils regroupent les services municipaux créés au niveau des arrondissements.

Ils comprennent :

- le secrétariat administratif d'arrondissement,
- le bureau de l'état civil,
- le bureau d'arrondissement.

Les activités des services municipaux d'arrondissement sont coordonnées par le chef d'arrondissement.

#### **❖ Les services municipaux**

Les services municipaux sont de trois ordres. Il s'agit notamment :

- du cabinet du maire,
- du secrétariat général,
- des directions techniques.

Les directions techniques sont sous la subordination du secrétaire général. Elles sont dirigées par des directeurs et subdivisées en services dirigés par des chefs de service. Ces différents services comprennent des sous-services appelés divisions opérationnelles permettant la mise en œuvre des plans de travail. (Voir organigramme de la mairie de Cotonou en annexe).

La direction des services économiques et financiers, l'une des directions techniques importantes de la mairie, a été notre structure d'accueil de stage, plus précisément le Département des Services Financiers (DSF).

Pendant cette période de stage, nous nous sommes intéressés aussi à l'administration financière de deux autres communes à savoir Abomey-Calavi et Kandi en vue de faire une analyse comparative de la gestion budgétaire et financière de nos communes. Ainsi, notre cadre d'étude se présente comme suit :

## **I.2 Le cadre de l'étude: les services financiers des trois mairies**

Nous exposerons ici les attributions, organisation et fonctionnement du département des services financiers de la mairie de Cotonou et ceux des administrations chargées des opérations budgétaires et financières des deux autres communes à savoir Abomey-Calavi et Kandi. Mais les opérations budgétaires et financières de toutes ces communes s'effectuent avec la collaboration de certaines structures déconcentrées de l'Etat central qui ne peuvent paraître inaperçues dans cette étude.

### **I.2.1 Attributions, organisation et fonctionnement des différentes administrations financières des trois communes en étude**

#### **1.2.1.1 Le département des services financiers de la mairie de Cotonou**

Le département des services financiers est chargé de l'élaboration du projet de budget de la mairie et de l'exécution du budget voté par le conseil municipal et approuvé par le préfet. A ce titre, il intervient dans les opérations de prévision et de réalisation des recettes et des dépenses de la commune.

Pour mener à bien sa mission, le DSF est doté d'un secrétariat administratif et de trois services principaux notamment :

- le Service de la Fiscalité (SF),
- le Service de la Régie Principale des Recettes (SRPR),
- le Service du Budget et de la Comptabilité (SBC).

### ❖ Le service de la fiscalité

Le service de la fiscalité en collaboration avec la Direction Départementale des Impôts et des Domaines de l'Atlantique et du Littoral (DDIDAL) assure l'émission, la liquidation et le recouvrement des impôts locaux.

Il assure aussi le suivi et le contrôle de la réalisation des objectifs qualitatifs et quantitatifs que la municipalité a fixés avec les services départementaux des impôts. Ces objectifs sont, chaque année, consignés dans un protocole d'accord.

### ❖ Le service de la régie principale des recettes

Ce service est créé par arrêté n°017/MCOT/SG/DSEF/DSF du 9 Juin 2004 portant institution d'une régie principale de recettes et de régies auxiliaires de recettes. Il s'occupe du recouvrement des recettes propres de la mairie de Cotonou et assure les relations entre les services publics marchands. Il comprend quatre divisions :

- la Division du Domaine Public,
- la Division des Marchés Secondaires,
- la Division de la Publicité,
- la Division de l'Analyse des Statistiques et Stratégies de Recouvrement des recettes propres.

### ❖ Le service du budget et de la comptabilité :

Il s'occupe de l'élaboration du projet de budget et de l'exécution du budget sous la responsabilité du maire. Il assure la gestion du patrimoine et le suivi des éléments de l'actif immobilisé de la commune. IL tient aussi la comptabilité des stocks. Ce service comprend les divisions ci-après :

- la Division de la Préparation du Budget (DPB),
- la Division de l'Exécution du Budget (DEB),
- la Division de la Comptabilité, du Patrimoine et du Suivi des Valeurs Inactives (DCPSVI).

### **I.2.1.2 La Direction des services financiers et de l'informatique de la mairie de Kandi<sup>5</sup>**

Cette direction est chargée de :

- gérer et suivre l'ensemble des ressources permettant à la commune de faire face à ses missions ;
- définir, analyser et mettre en œuvre la politique de gestion financière de la commune ;
- proposer une stratégie de développement et de mobilisation des ressources et maîtriser les coûts en liaison avec le service des impôts, la recette- perception, la cellule RFU et les services marchands ;
- réguler les recettes et les dépenses ;
- Soumettre au maire un projet de budget annuel avant le 15 novembre de chaque année ;
- prévalider les avants- projets de documents financiers ;
- présenter au maire un plan trimestriel de trésorerie ;
- gérer les ressources informatiques et assurer leur entretien.

Elle est subdivisée en trois services à savoir :

- le Service du Budget, de la Comptabilité et du Matériel;
- le Service Marchand ;
- le Service Informatique.

#### **❖ Le Service du Budget, de la Comptabilité et du Matériel**

Ce service est chargé d'élaborer et de suivre l'exécution du budget de la commune, de gérer les comptes, le matériel et d'en assurer la maintenance.

Il est composé de deux divisions à savoir :

- la Division du Budget,
- la Division de la Comptabilité et du Matériel.

---

<sup>5</sup> La DSFI est régie par l'arrêté n°54 / 022 / MKDI/SG/SAG/SA du 26- 11-2007 portant création, attributions organisation et fonctionnement de service de la mairie de Kandi

### ❖ **Le Service Marchand**

Il est chargé de suivre les activités de recouvrement au niveau des infrastructures marchandes et d'en maximiser le rendement, de gérer la régie des recettes et les infrastructures marchandes. Il comprend deux divisions à savoir :

- la régie des recettes,
- la division de gestion des infrastructures marchandes.

### ❖ **Le Service Informatique**

Il est chargé d'identifier les besoins en équipements et logiciels, de concevoir le schéma directeur informatique, d'élaborer les plans d'équipements informatiques, de coordonner et de suivre les activités du personnel. Il comprend deux divisions à savoir :

- la division des applications,
- la division de la maintenance.

#### **1.2.1.3 La Direction des Ressources de la mairie d'Abomey-Calavi<sup>6</sup>**

Cette Direction a pour attributions :

- l'élaboration, l'exécution et le suivi du budget communal,
- l'établissement en fin d'exercice du compte administratif,
- la planification financière,
- la gestion de l'approvisionnement des stocks et de l'inventaire,
- le suivi du recouvrement des impôts et taxes,
- le traitement des salaires,
- la mise en place du registre foncier urbain et le suivi des opérations fiscales,
- l'administration des affaires sociales du personnel communal,
- la formation des agents communaux et la gestion des carrières,

---

<sup>6</sup> Elle est régie par l'arrêté n°20/25/MCAL/SG/SA du 02 Mai 2005 portant attributions organisation fonctionnement des services de la mairie d'Abomey-Calavi

- l'équipement, la diffusion et la maintenance des technologies de l'information et de la communication au sein des services communaux,
- la conservation de la documentation et des archives de la commune.

La Direction des Ressources (DR) comprend un secrétariat et quatre (04) services à savoir :

- le Service du Budget et de la Comptabilité (SBC),
- Le Service des Recettes et des Equipements marchands (SREM),
- le Service des Ressources Humaines (SRH),
- le Service de l'Information et de la Documentation (SID).

Parmi ces services, ceux qui ont retenu notre attention sont le SBC, le SREM et le SID.

#### **❖ Le Service du Budget et de la comptabilité**

Le service du Budget et de le Comptabilité est chargé de :

- la coordination des informations nécessaires à l'élaboration du budget ;
- l'exécution du budget communal après approbation ;
- la tenue de la comptabilité des dépenses engagées ;
- l'exécution et le suivi des dépenses financées par les subventions de l'Etat ;
- la gestion de la caisse de menues dépenses ;
- la rationalisation des dépenses communales ;
- l'organisation matérielle et financière des cérémonies, réceptions et manifestations officielles en collaboration avec la cellule de communication et du protocole ;
- la gestion du patrimoine de la Commune tel que les bâtiments administratifs de la Commune et la résidence du Maire etc.
- la gestion et la comptabilisation du matériel notamment le matériel informatique, les onduleurs, les copieurs, les téléphones, les télécopieurs, le matériel de bureau ;
- l'élaboration en fin d'exercice des comptes administratifs;
- la comptabilisation des recettes ;

- l'élaboration des rapports mensuel, trimestriel et annuel d'activités du service.

Le Service du Budget et de la Comptabilité comprend trois divisions :

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

#### **❖ Le Service des Recettes et Equipements Marchands (SREM).**

Il est chargé de :

- l'exécution et du suivi des recettes ordinaires et extraordinaires ;
- l'émission des ordres de recettes ;
- l'accroissement des ressources fiscales et non fiscales par la mise en œuvre d'une politique de développement des ressources à travers la création de services et opérations génératrices des recettes (marchés, gares routières, abattoirs, établissements publics communaux, régies, etc.) ;
- les opérations et les prestations de services générateurs de recettes, les services marchands, en rapport avec les services des impôts et de la recette-perception ;
- l'élaboration des rapports mensuel, trimestriel et annuel d'activités du service.

Ce service comprend deux divisions :

- la Régie des Recettes (RR),
- la Division de la Gestion des Equipements Marchands (DGEM).

#### **❖ Le service de l'Information et de la Documentation (SID)**

Ce service est chargé de :

- l'équipement, la diffusion et la maintenance des TIC au sein des services communaux,
- l'assistance technique aux utilisateurs des matériels et du logiciel,
- l'analyse et la conception d'applications informatiques,
- la conservation de la documentation et des archives de la commune,
- la création d'une banque d'informations sur la commune et ses partenaires,

- l'élaboration des rapports mensuel, trimestriel et annuel d'activités du service.

Il est subdivisé en deux divisions à savoir :

- la Division de l' Informatique (DI),
- la Division des Archives et de la Documentation (DAD).

## **I.2.2 Les structures de l'Etat impliquées dans la gestion budgétaire communale**

Il s'agit essentiellement des services déconcentrés du ministère de l'économie et des finances d'une part, et de la tutelle d'autre part.

### **I.2.2.1 Les services déconcentrés du ministère en charge des finances**

#### **❖ Les services des impôts :**

Ils interviennent dans la détermination de l'assiette, la liquidation et le recouvrement des impôts locaux en collaboration avec les services de la fiscalité des communes.

#### **❖ Les recettes-perceptions**

Elles jouent le rôle de comptable et de conseiller du maire

#### **❖ Le service des collectivités locales de la DGTCP**

Il procède à la centralisation des comptes de gestion élaborés par les receveurs des communes.

### **I.2.2.2 La tutelle administrative**

Elle constitue l'organe déconcentré de l'État central doté d'un pouvoir de contrôle de la légalité des actes pris par les conseils communaux et les maires ainsi que des budgets des communes relevant de sa compétence. Ce contrôle s'exerce par voie d'approbation, d'annulation ou de substitution. Elle n'a ni personnalité juridique, ni autonomie financière.

## **PARAGRAPHE II : Restitution des observations de stage**

Les constats significatifs reposent sur les observations personnelles que nous avons faites au cours de notre stage.

### **II.1 Etat des lieux**

L'état des lieux sera axé sur les missions des différentes administrations financières des trois communes en étude et sur leur fonctionnement. Il s'agit en fait de l'élaboration et de la gestion du budget dans chacune des trois communes et des outils de gestion adoptés à cette fin.

- ❖ Les trois communes disposent de personnel suffisant composé de cadres compétents. Elles sont dotées de moyens nécessaires pour l'accomplissement de leurs missions.

**Conclusion séquentielle: existence de ressources humaines compétentes (Force). Existence de moyens de travail (Force).**

- ❖ Les documents budgétaires à savoir : le budget primitif, le budget supplémentaire, le compte administratif sont élaborés à bonne date au niveau de ces communes cibles.

Le budget primitif est élaboré par le maire, adopté par le conseil communal de la localité et approuvé par l'autorité de tutelle à bonne date. Il est rendu exécutoire dès le premier Janvier de chaque année. Aussi le compte administratif est élaboré à la fin de chaque exercice budgétaire. Il est voté par le conseil municipal et accompagné du compte de gestion transmis à l'autorité de tutelle au plus tard le 15 Juillet de chaque année.

**Conclusion séquentielle : Respect des délais prescrits par les textes en vigueur pour la production et la transmission des documents budgétaires (Force).**

- ❖ Toutes ces localités élaborent au début de chaque trimestre leur plan trimestriel de trésorerie. L'élaboration de cet outil précieux de

gestion permet aux maires d'éviter le mandatement confronté à l'indisponibilité de fonds au niveau de la caisse des receveurs-percepteurs.

**Conclusion séquentielle : Existence au début de chaque trimestre du plan trimestriel de trésorerie (Force).**

- ❖ Malheureusement les responsables communaux s'écartent des priorités définies dans le plan de trésorerie et procèdent à l'engagement des dépenses non prévues.

**Conclusion séquentielle : Non respect de la programmation du plan de trésorerie (Faiblesse).**

- ❖ Les prévisions budgétaires ne sont jamais totalement atteintes. On note des écarts remarquables entre les prévisions budgétaires et les réalisations. Le tableau suivant nous permettra d'apprécier le taux d'exécution du budget de la commune de Cotonou.

**Tableau n°1 :** Point d'exécution des prévisions budgétaires en dépenses de Cotonou de 2006 à 2010 (en francs CFA)

Années	Prévisions	Réalisations	Taux de réalisation
2006	10 807 778 764	8 674 847 187	80,26%
2007	10 892 178 363	9 211 164 875	84,57%
2008	11 666 243 904	10 155 408 271	87,05%
2009	14 870 443 530	11 500 142 592	77,34%
2010	15 712 232 910	11 865 464 709	75,52%

*Source : extrait des comptes administratifs de Cotonou de 2006 à 2010*

Le taux de réalisation est compris sur la période d'étude entre 75% et 88%. Cela note l'existence d'un écart important entre les prévisions et les réalisations. En outre, il est à constater à travers la lecture des comptes administratifs que les

montants sont inscrits en prévisions sur certaines lignes budgétaires tant en recettes qu'en dépenses et qui n'ont connu aucune exécution mais qui se reportent de budget en budget sur plusieurs années. De même, sur certains comptes, il n'existe aucune prévision alors que des réalisations ont été faites. Tous ces montants gonflent à tort le montant du budget. Par exemple, le chapitre 11. Réserves a été toujours porté en prévisions et n'a jamais connu d'exécution. D'autres cas de ce genre existent dans les différents budgets consultés.

Pour Abomey-Calavi et Kandi les mêmes constats sont faits (voir en annexe le point d'exécution des prévisions de ces deux communes de 2006 à 2010).

**Conclusion séquentielle: Non sincérité des évaluations prévisionnelles des recettes et des dépenses (Faiblesse).**

- ❖ Une étude sur les recettes budgétaires de la commune de Cotonou nous permet de produire le tableau ci-après.

**Tableau n°2 :** Evolution des recettes totales de la commune de 2006 à 2010 (en francs CFA)

Années	Recettes fiscales	Pourcentage par rapport aux recettes totales	Recettes Non Fiscale	Pourcentage par rapport aux recettes totales	Reversements et autres recettes	Pourcentage par rapport aux recettes totales	Recettes totales
2006	5569679933	64,20%	1133902126	13,07%	1971265128	22,72%	<b>8674847187</b>
2007	5577221497	60,47%	1327402563	14,39%	2318973722	25,14%	<b>9223597782</b>
2008	6387384211	61,05%	1500154144	14,34%	2574977669	24,61%	<b>10462516024</b>
2009	5693911456	48,09%	1548425783	13,08%	4598720686	38,84%	<b>11841057925</b>
2010	5437117483	44,91%	1711368341	14,14%	4958548677	40,96%	<b>12107034501</b>
Totale recettes sur la période sous étude	<b>28665314580</b>	<b>55,74%</b>	<b>7221252957</b>	<b>13,80%</b>	<b>16422485882</b>	<b>30,45%</b>	<b>52309053419</b>
Moyennes	<b>5733062916</b>		<b>1444250591</b>		<b>3284497176</b>		<b>10461810684</b>

*Source : extrait des comptes administratifs de Cotonou de 2006 à 2010*

Nous notons à partir de ce tableau une forte proportion des recettes fiscales dans les recettes totales de la municipalité de Cotonou. Ce résultat est obtenu grâce à la mise en œuvre de l'outil du RFU dans le cadre du Projet de Gestion Urbaine

Décentralisée (PGUD). Même constat est fait au niveau des deux autres communes dotées aussi de RFU (voir tableau en annexe).

**Conclusion séquentielle : La mise en œuvre du RFU constitue un facteur d'accroissement des recettes fiscales (opportunité).**

- ❖ Dans les procédures de mise à jour de la base de données du RFU et de la cartographie, la deuxième étape relative à l'adressage et au panneauage a été occultée. Cela entraîne les descentes régulières sur le terrain pour effectuer de mise à jour de la base d'information du RFU et entraîne des difficultés pour l'identification des parcelles.

**Conclusion séquentielle : difficultés d'identification partielle des matières imposables (Faiblesse).**

A partir du tableau ci-dessus, nous constatons que les subventions de l'Etat et autres reversements occupent aussi une proportion non négligeable dans les recettes totales de la municipalité de Cotonou.

**Conclusion séquentielle : efforts remarquables de l'Etat central à transférer les ressources aux collectivités décentralisées (opportunité).**

- ❖ Les recettes non fiscales représentent la plus faible proportion de recettes totales. Cette faible participation des recettes non fiscales est contraire à ce qu'on aurait cru si l'on tient compte du volume des activités économiques qui s'exercent aussi bien dans la ville de Cotonou que dans les deux autres communes en étude. Aussi, les communes ne disposent pas de stratégies pour un recouvrement optimal.

**Conclusion séquentielle: non maîtrise des potentialités de la commune (faiblesse). Absence de politique de recouvrement des ressources propres (faiblesse).**

- ❖ Les conseillers communaux ne sont pas souvent associés aux programmes de recouvrement des recettes non fiscales. Les responsables locaux ne disposent d'aucun moyen pour contrôler les

produits de recouvrement. Par ailleurs nous remarquons le manque de séances de sensibilisation et d'information au profit de la population. Toutes ces situations amenuisent la volonté du contribuable de s'acquitter des droits et entraînent des pertes énormes de ressources propres.

**Conclusion séquentielle: manque de moyens de contrôle du recouvrement (faiblesse) et absence de communication entre les responsables communaux et les citoyens (faiblesse).**

- ❖ La loi 98-007 du 15 Janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin prévoit en son article 43 la tenue de la comptabilité des dépenses engagées par la commune. Aussi, l'article 45 de cette même loi exige-t- il au maire de communiquer trimestriellement sa comptabilité des dépenses engagées à l'autorité de tutelle. La commune de Cotonou et les deux autres communes n'ont pas adopté une procédure de suivi des engagements des dépenses.

**Conclusion séquentielle : non tenue du registre des dépenses engagées (faiblesse).**

- ❖ Le logiciel (LGBC) utilisé à Cotonou n'assure pas pleinement le suivi des engagements des dépenses. En effet, ce logiciel autorise l'engagement de nouvelles dépenses sur une ligne budgétaire déjà en dépassement ou en cas d'insuffisance ou d'indisponibilité de crédit. De même, le logiciel (LGBCO) utilisé au niveau des deux communes choisies présente le même dysfonctionnement.

**Conclusion séquentielle : Imperfections et inadaptation du logiciel de gestion budgétaire des communes (Faiblesse).**

- ❖ Les prestataires de services après services faits produisent les factures qu'ils adressent au service du budget et de la comptabilité. Il n'existe pas un suivi rigoureux des factures, cela a pour corollaire

la non évaluation des engagements exigibles et le non respect des échéances.

**Conclusion séquentielle : Absence d'un suivi des échéances des factures (Faiblesse).**

- ❖ Le compte administratif est normalement établi à l'aide de la comptabilité administrative (base engagement) tenue par le maire. Les comptes administratifs élaborés par les services financiers de la commune de Cotonou et les communes de Calavi et de Kandi ont pour base d'informations les dépenses mandatées non payées. Cela ne permet pas d'avoir une idée réelle des dépenses engagées.

**Conclusion séquentielle : Non fiabilité du compte administratif (faiblesse).**

- ❖ Il est difficile d'évaluer les immobilisations appartenant à chacune des communes étant donné qu'il n'existe à aucun moment une liste exhaustive des biens meubles et immeubles ou des matériels. Aussi, aucune des communes ne pratique l'amortissement sur ses immobilisations. Dans les comptes administratifs, le compte ``68, dotation aux amortissements`` n'est jamais mouvementé. Le compte 28.Amortissements non plus.

**Conclusion séquentielle : Manque de suivi des mouvements de l'actif immobilisé (Faiblesse).**

- ❖ La mairie de Cotonou a des impayés qui n'apparaissent nulle part dans le compte administratif ni dans les documents annexes au compte administratif. Malgré l'existence des impayés, les comptes administratifs de la commune présentent le plus souvent des soldes excédentaires. Une telle situation nous paraît floue et semble compromettre la fiabilité des comptes administratifs.

**Conclusion séquentielle : absence de fiabilité dans la situation financière de la commune. (Faiblesse).**

- ❖ L'autorité de tutelle a tout de même approuvé le compte administratif de chaque année réalisé par le maire et voté par le conseil municipal malgré ces irrégularités.

**Conclusion séquentielle : Absence de rigueur dans le contrôle des documents budgétaires par l'autorité de tutelle (Menaces).**

- ❖ Ces différents documents à savoir le budget primitif, le budget supplémentaire et le compte administratif sont approuvés par le préfet. Pendant l'exercice de son pouvoir d'approbation, le préfet est assisté par le receveur des finances du département et de certains cadres de son service. A ce niveau, nous constatons que cette équipe d'appui qui aide le préfet n'est pas suffisante vu le nombre de communes qui sont sous sa tutelle et par conséquent le nombre de documents à étudier. Cela a pour impact quelques flottements non négligeables constatés en matière de contrôle budgétaire.

**Conclusion séquentielle : Défaut d'assistance suffisante en matière de contrôle budgétaire par le préfet du département (menace).**

## **II.2 Inventaire des éléments de l'état des lieux de base**

Au niveau de l'état des lieux, nous avons fait certains constats relatifs à la gestion budgétaire et financière de chacune des trois communes en étude. Ces constats seront regroupés par nature en atouts et problèmes.

### **II.2.1 Inventaire des atouts : Forces et opportunités**

- Existence de ressources humaines qualifiées et de moyens performants de travail,
- Respect les délais fixés par la loi pour la réalisation et la transmission au préfet des documents budgétaires ;
- Elaboration du plan trimestriel de trésorerie à bonne date,

- Mise en œuvre du RFU, un facteur d'accroissement des recettes fiscales de la municipalité ;
- Existence du manuel de procédures administratives comptables et financières ;
- Efforts remarquables de l'Etat central à transférer les ressources aux communes.

### **II.2.2 Inventaire des problèmes : faiblesses et menaces**

- Non respect de la programmation du plan trimestriel de trésorerie ;
- Manque de sincérité dans les évaluations prévisionnelles des recettes et des dépenses ;
- Inscription de montants fictifs au budget prévisionnel des communes ;
- Difficultés liées à l'identification des matières imposables ;
- Manque de moyens de contrôle des produits de recouvrement ;
- Absence de communications entre les responsables locaux et la population ;
- Non maîtrise des potentialités des communes ;
- Manque d'une bonne politique de recouvrement des ressources propres ;
- Non tenue du registre de suivi des dépenses engagées,
- Imperfections et inadaptation du logiciel de gestion budgétaire des communes ;
- Absence de suivi des échéances de règlement des factures ;
- Manque de fiabilité du compte administratif,
- Manque de suivi de l'actif immobilisé,
- Absence de rigueur dans le contrôle budgétaire par la tutelle,
- Inexistence de correspondance en matière budgétaire entre les responsables communaux et les préfets,
- Défaut d'assistance suffisante pouvant appuyer les préfets dans leur fonction d'approbation des documents budgétaires,

- Non implication des élus locaux dans le processus de recouvrement des ressources propres.

## **SECTION II : CIBLAGE DE LA PROBLÉMATIQUE DE 'ÉTUDE**

Il s'agira de procéder dans un premier temps au ciblage de la problématique et dans un second temps à la vision globale de résolution de cette problématique.

### **PARAGRAPHE I: Choix et spécification de la problématique**

Ce paragraphe sera consacré au regroupement des problèmes identifiés par centre d'intérêt afin d'identifier les différentes problématiques possibles.

#### **I.1 Regroupement des problèmes identifiés par centre d'intérêt et identification des problématiques possibles**

L'ensemble des problèmes identifiés a un lien direct ou indirect avec cinq centres d'intérêt que nous pouvons considérer comme des problèmes spécifiques à énoncer dans les lignes qui suivent.

##### **I.1.1 Regroupement des problèmes identifiés par centre d'intérêt**

Les différents problèmes identifiés peuvent être regroupés en cinq (5) centres d'intérêts compte tenu des caractéristiques communes qui unissent les uns entre eux ou qui les dissocient des autres.

Ainsi, le tableau récapitulatif des différents centres d'intérêt se présente comme suit:

**Tableau n°3** : Récapitulatif des centres d'intérêt liés aux problèmes identifiés

Centres d'intérêt	Libellés
<b>Inadéquation des outils de gestion et de suivi des dépenses locales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Imperfections du logiciel de gestion budgétaire utilisé par les communes</li> <li>- Inadaptation du logiciel à la gestion budgétaire des communes</li> <li>- Absence de fiabilité du compte administratif ;</li> <li>- Absence de tenue manuelle du registre des dépenses engagées ;</li> <li>- Non respect du plan trimestriel de trésorerie ;</li> <li>- Absence de tenue de comptabilité des engagements</li> <li>- Inscription de montant fictif au budget prévisionnel</li> </ul>
<b>Faible mobilisation de ressources propres</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Absence de moyens de contrôle des produits du recouvrement ;</li> <li>- Non implication des élus locaux dans les processus de recouvrement ;</li> <li>- Absence de stratégie de maîtrise des potentialités et de recouvrement des ressources propres ;</li> <li>- Absence de communications entre les responsables communaux et les citoyens.</li> </ul>
<b>Défaillance du contrôle de tutelle en matière budgétaire</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inexistence de communication entre les responsables communaux et les préfets ;</li> <li>- Défaut d'assistance suffisante à l'autorité de tutelle dans l'exercice de son pouvoir de contrôle budgétaire ;</li> <li>- Manque de rigueur dans le contrôle budgétaire par l'autorité de tutelle.</li> </ul>
<b>Non suivi des stocks de fournitures et autres consommables</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pénurie de fournitures de bureau à tous les niveaux ;</li> <li>- Absence de tenue de fiche de stock.</li> </ul>
<b>Non suivi des mouvements des immobilisations</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Absence de pratique d'amortissement des immobilisations ;</li> <li>- Absence de fiche de suivi de mouvements des immobilisations.</li> </ul>

### I.1.2 Identification des problématiques possibles

A partir du regroupement par centre d'intérêt des problèmes identifiés réalisé plus haut, nous pourrons identifier les problématiques suivantes :

**Tableau n°4:** Identification des problématiques possibles

Numéro	Libellé de problématique	Problème général	Problèmes spécifiques
1.	La problématique de l'effectivité de l'équilibre réel des budgets communaux	Absence de l'équilibre réel des budgets communaux	1. Inadéquation des outils de gestion et de suivi des dépenses ; 2. faible capacité de mobilisation des ressources propres ; 3. défaillance du contrôle de tutelle
2.	- la problématique de la gestion efficace des stocks et du suivi des immobilisations.	Absence de techniques de suivi des immobilisations et des stocks.	1. absence de pratique d'amortissement des immobilisations ; 2. mauvaise gestion de stock des fournitures et autres consommables.

SOURCE : Etats des lieux

L'analyse de ces problèmes par centre d'intérêt et les problématiques possibles nous permettent de procéder au choix de la problématique de notre étude.

## **I.2 Choix de la problématique de l'étude et formulation du sujet**

### **I.2.1 Choix de la problématique de l'étude**

Au cours de la restitution du mécanisme de fonctionnement du système de préparation et d'exécution du budget local, différents problèmes ont été identifiés et regroupés en deux différentes problématiques. Il s'agit de :

- la problématique de l'effectivité de l'équilibre réel des budgets communaux,
- la problématique de la gestion efficace des stocks et du suivi des éléments d'actifs immobilisés des communes.

Ces problématiques sont toutes importantes et leur résolution rendra plus performante la gestion budgétaire et financière des collectivités décentralisées.

En effet, la loi a doté les communes d'autonomie financière. Cette autonomie financière permet à ces dernières de réaliser leur budget propre et de l'exécuter conformément aux normes et principes budgétaires en vigueur. L'équilibre réel est un principe budgétaire fondamental des finances locales. Il est une exigence légale qui permet aux collectivités locales décentralisées d'éviter les lourdes dettes susceptibles d'être répercutées sur les finances de l'Etat central. Le principe de l'équilibre réel est le segment essentiel du processus budgétaire qui permet aux communes d'avoir des budgets réalistes et sincères.

Dans le souci d'apporter notre modeste contribution à une gestion financière locale basée sur des données prévisionnelles plus fiables permettant à nos communes d'atteindre des résultats pertinents, nous avons choisi de mener notre étude sur la problématique de l'effectivité de l'équilibre réel des budgets locaux.

Le problème général qui sous-tend cette problématique est l'apparence d'un budget mathématiquement équilibré en recettes et en dépenses tant à la section de fonctionnement qu'à la section d'investissement. En effet, la gestion budgétaire et financière de nos communes est caractérisée par les problèmes spécifiques ci-après :

PSa- Imperfections et inadaptation du logiciel de gestion budgétaire des communes par rapport au processus d'engagement des dépenses ;

PSb- Non respect de la programmation du plan de trésorerie ;

PSc- Absence du registre manuel des engagements,

PSd- Non fiabilité des comptes administratifs ;

PSe- Absence de techniques appropriées d'évaluation des prévisions en recettes et en dépenses ;

PSf- Faible niveau des recettes non fiscales ;

PSg- Absence de stratégie de maîtrise des potentialités et de politique de recouvrement des ressources propres.

PSH- Non implication des élus locaux dans les processus de recouvrements,

PSi- Absence de mécanisme de contrôle du recouvrement ;

PSj- Absence de communications entre responsables locaux et population ;

PSk- Défaut d'assistance suffisante au préfet en matière de contrôle budgétaire,

PSl- Absence de communication entre les responsables communaux et les Préfets,

PSm- Manque de rigueur dans le contrôle de tutelle.

## **I.2.2 Formulation du sujet**

Parmi toutes les problématiques que nous avons dégagées, nous nous sommes proposé d'orienter nos recherches sur celle relative au respect de l'équilibre réel qui doit caractériser les budgets des communes. Ainsi, pour participer à la résolution du problème général lié à cette problématique, nous avons formulé notre thème comme suit : « **Contribution à l'effectivité de l'équilibre réel des budgets communaux.** »

## **PARAGRAPHE II : Spécification et vision globale de résolution de la problématique**

### **II.1 Spécification de la problématique**

Nous nous appliquerons ici à faire la synthèse des différents problèmes spécifiques énumérés plus haut et ensuite nous nous attacherons à la pertinence du problème général d'absence d'équilibre réel des budgets des collectivités territoriales décentralisées.

### **II.1.1 Synthèse des problèmes spécifiques**

A l'analyse des problèmes spécifiques énumérés au paragraphe précédent, certains se rejoignent et peuvent faire l'objet de regroupement selon qu'ils convergent vers une même famille. Ainsi nous pourrions obtenir ce qui suit :

Les problèmes spécifiques PSa, PSb, PSc, PSd et PSe sont relatifs à l'inadéquation des outils de gestions et de suivi des dépenses locales ;

Les problèmes spécifiques PSf, PSg, PSh, Psi, PSj et PSk sont liés à la faible capacité de mobilisation des ressources propres.

Les problèmes spécifiques PSk, PSl et PSm sont afférents à la défaillance du contrôle budgétaire de la tutelle.

De ce qui précède, il résulte le tableau récapitulatif des problèmes spécifiques ci-après :

**Tableau n°5** : Récapitulation des problèmes spécifiques

Problème général	Absence d'équilibre réel des budgets communaux	
Problèmes spécifiques	1	Inadéquation des outils de gestion et de suivi des dépenses locales.
	2	Faible capacité de mobilisation des ressources propres.
	3	Défaillance du contrôle budgétaire de la tutelle.

**Source** : Résultat des états des lieux

### **II.1.2 Pertinence du problème général**

L'ensemble des problèmes spécifiques liés au problème général nous permet d'affirmer à l'issue de nos investigations, que le problème général d'absence de l'équilibre réel des budgets communaux n'a pas encore été résolu jusque-là et sa pertinence n'est plus à démontrer.

Notre démarche dans ce travail consistera alors à rechercher les failles, à les analyser et à leur trouver des solutions. Ainsi il nous semble opportun de centrer notre réflexion sur les problèmes spécifiques tels que résumés en trois points essentiels à savoir :

- inadéquation des outils de gestion et de suivi des dépenses locales ;
- faible capacité de mobilisation des ressources propres ;
- défaillance du contrôle budgétaire de la tutelle.

Comment entendons-nous résoudre alors ces problèmes?

## **II.2 Détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée**

### **II.2.1 Vision globale**

Les problèmes spécifiques relatifs au problème général étant retenus, il importe de préciser la vision globale de résolution de la problématique spécifiée.

Concernant le problème général d'absence d'équilibre réel des budgets communaux, il importe de rappeler que l'équilibre réel est la « règle d'or » qui encadre les finances locales, étant donné que le déficit budgétaire des collectivités locales entraîne des implications néfastes sur les finances de l'Etat et amener ce dernier à supporter les dettes que les collectivités locales ne peuvent couvrir avec leurs ressources propres ; et qu'en revanche, l'excédent budgétaire au niveau local est l'expression d'un prélèvement fiscal trop élevé effectué sur le contribuable pour faire face à des dépenses locales de montant inférieur.

La théorie générale qui peut découler du problème général d'absence de l'équilibre réel du budget des communes sera présentée dans ses différents aspects par rapport aux problèmes spécifiques identifiés.

- ❖ Approche générique de résolution du problème spécifique n°1 relatif à l'inadéquation des outils de gestion et de suivi des dépenses locales.

Le logiciel de gestion budgétaire utilisé dans nos communes est un outil de gestion qui s'adapte difficilement aux réalités nos communes. Cet outil ne fait pas la démarcation entre l'engagement juridique et l'engagement comptable lors de l'exécution des dépenses. Il permet de nouveaux engagements même en cas d'insuffisance de crédit sur une ligne budgétaire.

La résolution du problème spécifique n°1 nécessitera la mise en place d'un logiciel plus moderne et mieux adapté aux réalités de nos communes.

- ❖ Approche générique de résolution du problème spécifique n°2 lié à la faible capacité de mobilisation de ressources propres par nos communes.

Les ressources propres proviennent généralement des prestations publiques et présentent une élasticité importante vis-à-vis de l'activité économique. Ainsi, la résolution du problème spécifique n°2 nécessite le choix d'une approche générique basée sur la mise en place d'un cadre stratégique de mobilisation et de recouvrement des ressources propres des communes.

- ❖ Approche générique de résolution du problème spécifique n°3 relatif à la défaillance du contrôle budgétaire de la tutelle.

Concernant ce problème spécifique relatif à la défaillance du contrôle de tutelle en matière budgétaire, un élément est à considérer : défaut d'assistance suffisante en matière budgétaire pouvant éclairer le préfet dans l'exercice de son pouvoir d'approbation des documents budgétaires car l'étude des projets de budget des communes nécessite des compétences.

Ainsi, la résolution de ce problème spécifique n°3 sera axée sur la mise en place d'une équipe chargée d'une étude des projets de budget des communes avant leur approbation par le préfet.

## **II.2.2 Etapes de la recherche**

La restitution de notre vision globale de résolution de la problématique retenue suivra dans sa démarche le canevas suivant :

1. fixation des objectifs de la recherche ;
2. détermination des causes supposées être à la base des problèmes spécifiques et formulation des hypothèses de travail ;
3. établissement du tableau de bord de l'étude ;
4. revue de littérature ;
5. adoption d'une méthodologie ;
6. établissement d'un diagnostic ;
7. proposition des approches de solutions ;
8. conditions de mise en œuvre des approches de solutions.

**CHAPITRE DEUXIEME :**  
**CADRE THÉORIQUE ET APPROCHES DE**  
**SOLUTIONS POUR L'EFFECTIVITÉ DE**  
**L'ÉQUILIBRE RÉEL DES BUDGETS COMMUNAUX**

Nous présenterons ici le cadre théorique et méthodologique de l'étude sur l'effectivité de l'équilibre réel des budgets des collectivités locales, puis nous aborderons le processus d'établissement du diagnostic afin de proposer des solutions ainsi que les conditions de leur mise en œuvre.

## **SECTION I: CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE DE L'ÉTUDE.**

Cette section sera consacrée à la fixation des objectifs de la recherche. Elle présentera également les hypothèses de l'étude, la revue de littérature et la méthodologie adoptée.

### **PARAGRAPHE I: Objectifs, identification des causes possibles et formulation des hypothèses**

Il convient ici de fixer d'abord les objectifs de recherche, de procéder ensuite à l'identification des causes liées aux problèmes à résoudre en vue de formuler des hypothèses et de présenter enfin la revue de littérature.

#### **I-1 Fixation des objectifs et formulation des hypothèses de l'étude**

##### **I.1.1 Rappel des problèmes à résoudre**

- Problème général : absence de l'équilibre réel des budgets communaux.
- Problèmes spécifiques :
  1. inadéquation de l'outil de gestion et de suivi des dépenses locales.
  2. faible capacité de mobilisation des ressources propres des communes.
  3. défaillance du contrôle de tutelle en matière budgétaire.

## **I.1.2 Fixation des objectifs**

Elle se fera en termes d'objectif général par rapport au problème général et d'objectifs spécifiques par rapport aux problèmes spécifiques.

### **I.1.2.1 Objectif général**

De façon générale, la présente étude vise à apporter notre modeste contribution à la réalisation d'un équilibre réel effectif et sincère des budgets des collectivités territoriales décentralisées.

### **I.1.2.2 Objectifs spécifiques**

Spécifiquement, l'étude sur le thème « **Contribution à l'effectivité de l'équilibre réel des budgets communaux** » vise à :

- ❖ envisager la mise en place d'un logiciel moderne et adéquat pouvant permettre une gestion performante des finances locales et un suivi de l'exécution des dépenses locales tant à la phase administrative qu'à la phase comptable.
- ❖ proposer un mécanisme susceptible de renforcer la capacité des communes pour une mobilisation optimale de leurs ressources propres.
- ❖ suggérer les dispositions nécessaires pour améliorer la qualité du contrôle budgétaire de l'autorité de tutelle.

## **I.2 Identification des causes possibles des problèmes à résoudre et formulation des hypothèses**

Il s'agit d'élaborer les hypothèses en liant les problèmes aux causes les plus plausibles.

## **I.2.1 Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°1**

### **I.2.1.1 Les causes possibles**

- les imperfections du logiciel de gestion budgétaire des communes ;
- l'absence fiabilité du compte administratif ;
- le non respect des programmations du plan trimestriel de trésorerie,
- l'absence de la tenue du registre manuel des engagements.

Des causes ci-dessus énumérées, la première nous semble plus fondée et être à la base du problème spécifique soulevé. En effet, la gestion financière locale serait fiable lorsque l'outil de gestion est adéquat et favorise le suivi de la procédure.

### **I.2.1.2 Hypothèse liée au problème spécifique n°1**

Pour ce problème spécifique n°1, nous formulons l'hypothèse suivant : Les imperfections et l'inadaptation du logiciel de gestion budgétaire utilisé au niveau local sont à l'origine de l'inadéquation des outils de gestion et de suivi des dépenses locales.

## **I.2.2 Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°2**

### **I.2.2.1 Les causes possibles**

- l'absence de stratégie de maîtrise des potentialités et de recouvrement ;
- l'absence de communication entre les responsables locaux et la population ;
- l'inexistence de moyens efficaces de contrôle du recouvrement ;

- la non implication des élus locaux dans le processus de recouvrement.

### **I.2.2.2 Hypothèse liée au problème spécifique n°2**

La faible capacité de mobilisation des ressources propres des communes se justifie par l'absence de stratégie de maîtrise des potentialités et de recouvrement.

## **I.2.3 Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°3**

### **I.2.3.1 Causes possibles de la défaillance du contrôle de tutelle en matière budgétaire:**

- l'absence de correspondance entre les responsables communaux et l'autorité de tutelle ;
- le manque de rigueur dans le contrôle budgétaire par l'autorité de tutelle ;
- le défaut d'une assistance suffisante chargée d'étudier au préalable les projets de budgets des communes avant leur approbation par préfet du département.

### **I.2.3.2 Hypothèse liée au problème spécifique n°3**

Pour ce problème spécifique, l'hypothèse formulée est : la défaillance du le contrôle budgétaire de l'autorité de tutelle se justifie par le défaut d'une assistance suffisante pouvant étudier les projets de budget des communes avant leur approbation par l'autorité de tutelle.

## **I.2.4 Causes et hypothèse liées au problème général de l'absence de l'équilibre réel des budgets communaux**

L'hypothèse générale n'est rien d'autre que la manifestation de la cause générale à la base du problème général. Nous n'avons trouvé une cause générale

qui coiffe toutes les causes spécifiques, et par conséquent nous n'avons pu formuler une hypothèse générale.

L'identification des causes et la formulation des hypothèses liées aux problèmes à résoudre nous permettent de construire le Tableau de Bord de l'Etude (TBE).

Ce tableau constitue le premier niveau de synthèse des indications spécifiques qui permettent de cerner rapidement les informations sur les principaux points jusqu'à la formulation de nos hypothèses de recherche. Il se présente comme ci-après :

**TABLEAU n°6 :** Tableau de bord de l'étude sur la problématique de l'équilibre réel des budgets communaux.

Niveau d'analyse		Problèmes	Objectifs	Causes	Hypothèses
Niveau Général		Absence de l'équilibre réel des budgets communaux	Contribuer à la réalisation l'équilibre réel des budgets communaux		
Niveau spécifique	1	<u>Problème spécifique n°1 :</u> Inadéquation des outils de gestion et de suivi des dépenses locales.	<u>Objectif spécifique n°1 :</u> Envisager la mise en place d'outils adéquats pour une gestion performante des finances locales.	<u>Causes spécifiques n°1 :</u> Les imperfections du logiciel de gestion budgétaire des communes.	<u>Hypothèses spécifiques n°1 :</u> Les imperfections du logiciel de gestion budgétaire des communes semblent être t à l'origine de l'inadéquation des outils de gestion et de suivi des dépenses locales.
Niveau spécifique.	2	<u>Problème spécifique n°2 :</u> Faible capacité de mobilisation des ressources propres.	<u>Objectif spécifique n°2 :</u> Proposer un mécanisme de renforcement de capacité pour une mobilisation optimale de ressources propres.	<u>Causes spécifiques n°2 :</u> L'absence de stratégie de maîtrise des potentialités et de recouvrement des communes.	<u>Hypothèse spécifique n°2 :</u> L'absence de stratégie de maîtrise des potentialités et de recouvrement des communes est source de leur faible capacité de mobilisation des ressources propres.
Niveau spécifique	3	<u>Problème spécifique n°3 :</u> Défaillance du contrôle de l'autorité de tutelle en matière budgétaire.	<u>Objectif spécifique n°3 :</u> Suggérer des dispositions nécessaires pour améliorer la qualité du contrôle de tutelle en matière budgétaire.	<u>Causes spécifiques n°3 :</u> défaut d'assistance suffisante en matière de gestion budgétaire pouvant aider les préfets dans les fonctions d'approbation.	<u>Hypothèses spécifiques n°3 :</u> La défaillance du contrôle de l'autorité de tutelle se justifie par défaut d'assistance suffisante en matière de gestion budgétaire chargée d'étude préalable des projets de budgets communaux avant leur approbation par le préfet.

## **PARAGRAPHE II : Revue de littérature et méthodologie de l'étude**

Ce paragraphe comporte deux parties : La clarification des concepts et la revue de littérature puis la méthodologie de l'étude.

### **II.1 Clarification des concepts et revue de littérature**

Avant de faire la revue de littérature, il est important de procéder à la clarification de quelques concepts.

#### **II.1.1 Clarification de quelques concepts**

- **Equilibre** : Selon le dictionnaire universel, l'équilibre se définit comme l'état d'un corps en repos sollicité par des forces qui se contrebalancent. C'est la disposition ou l'arrangement de choses différentes ou opposées harmonieusement combinées.
- **Equilibre économique** : en économie, l'équilibre est une notion complexe et globale incluant l'harmonie dans l'ensemble des secteurs et prenant en compte plusieurs équilibres principaux.

Selon le dictionnaire économique et financier, « l'équilibre ne se résume pas à l'égalité mathématique d'une ou de plusieurs grandeurs, mais il est considéré comme une harmonie entre les valeurs et forces économiques telles que l'ensemble socio-économique fonctionne à la satisfaction raisonnable de ses agents et armé contre la crise <sup>7</sup>».

- **Equilibre financier** : C'est un principe budgétaire classique rigoureux selon lequel les dépenses publiques ne sauraient être supérieures aux recettes publiques définitives. Selon la thèse classique<sup>8</sup> de l'équilibre, l'égalité

---

<sup>7</sup> Cf dictionnaire économique et financier 6è éd, Bernard et Colli, page 639

<sup>8</sup> v finance publique, Tome1 7è éd P.M. GAUDEMET et J. Molinier page 244.

mathématique entre les dépenses et les recettes était une caractéristique fondamentale du budget aussi bien de l'Etat que des autres collectivités publiques.

Mais avec l'accroissement des missions de l'Etat qui au-delà des fonctions régaliennes, s'étendent dans les domaines de la politique sociale et de la relance économique, ce dogme a perdu sa raison d'être au profit de la notion de « Déficit systématique » puis de « Budget cyclique ».

▪ **Equilibre réel :** L'équilibre réel que Michel BOUVIER qualifie de règle d'or pour les collectivités locales est un principe budgétaire sacré qui encadre les budgets communaux. Ce principe n'a pas la même portée pour l'Etat que pour les communes. Pour ces dernières, le déficit budgétaire est strictement prohibé. Selon le principe de l'équilibre réel, les budgets des communes doivent être votés en équilibre au niveau de chacune des deux sections (fonctionnement et investissement) tant en recettes qu'en dépenses.

« L'équilibre budgétaire des collectivités décentralisées doit être un équilibre financier et sincère sans surévaluation ni sous évaluation des données afin d'assurer l'adéquation suivante »:

RECETTES DE FONCTIONNEMENT (RF) = DEPENSES DE FONCTIONNEMENT (DF).  
RECETTE D'INVESTISSEMENT (RI) = DEPENSES D'INVESTISSEMENT (DI).

## II.1.2 Revue de littérature

Nous allons, à cette étape, passer en revue les approches préalables de certains auteurs qui ont totalement ou partiellement abordé les problèmes que nous avons évoqués dans notre travail ; les analyses qu'ils ont faites et les conclusions auxquelles ils ont abouti.

Cette prise en compte des états de connaissances antérieures s'articulera autour des trois problèmes spécifiques qui sont :

- l'inadéquation des outils de gestion et de suivi des dépenses locales ;
- la faible capacité de mobilisation des ressources propres des communes ;
- la défaillance du contrôle de tutelle en matière budgétaire.

**a) Exposé des contributions antérieures sur le problème de l'effectivité de l'équilibre réel des budgets communaux**

Au plan institutionnel, l'étude des finances locales s'appuie au Bénin sur la loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin qui en son article 4 dispose : « Le budget de la commune obéit aux principes généraux du droit budgétaire, notamment : l'annualité, l'unité, l'universalité et la spécialité des crédits. Il doit être en équilibre réel des recettes et des dépenses. L'exercice budgétaire coïncide avec l'année civile : il court du 1<sup>er</sup> Janvier au 31 décembre de l'année considérée ». Ce texte fait de l'équilibre réel un principe que les collectivités décentralisées ne doivent enfreindre. Il s'agit d'une règle impérative. En effet, selon l'article 31 de la même loi, lorsque le budget de la commune n'est pas voté en équilibre réel, l'autorité de tutelle propose dans un délai d'un mois les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire et demande à l'organe délibérant une nouvelle délibération dans le délai d'un mois à compter de la date de communication des propositions de l'autorité de tutelle. En cas de non respect de ce délai ou des mesures proposées, le budget est réglé et rendu exécutoire par le préfet dans les quinze (15) jours qui suivent la fin du délai prescrit. La réalisation de l'équilibre réel est donc une condition incontournable pour que le budget communal soit approuvé et approuvé par la tutelle.

Mais cet équilibre budgétaire n'est pas seulement l'égalité arithmétique réalisée entre recettes et dépenses tant au fonctionnement qu'à l'investissement.

Il est la combinaison de l'équilibre mathématique et de la sincérité des données prévisionnelles.

Mais le législateur Béninois n'a pas pu définir l'équilibre réel ; il n'a pas non plus défini les éléments qui le composent mais se contente de le prendre comme une condition indispensable pour l'approbation et la mise en exécution du budget local.

Pour Raymond MUZELLEC, la définition de l'équilibre réel du budget primitif répond à trois exigences à savoir :

La section de fonctionnement et celle d'investissement sont respectivement votées en équilibre, ensuite les dépenses et les recettes doivent être évaluées de façon sincère c'est-à-dire excluant toutes majorations ou minorations fictives et enfin le remboursement de la dette en capital doit être exclusivement couvert par des recettes propres.

La bonne gestion des finances locales exclut tout déficit budgétaire et ne tolère pas un équilibre avec excédent de ressources. Le déficit budgétaire est prohibé car les communes ne disposent pas assez de ressources pour le couvrir. L'équilibre avec excédent par contre n'est pas accepté car il traduit qu'un prélèvement trop élevé a été opéré sur le contribuable et constitue ainsi un sacrifice injustifié. Ce principe est non seulement applicable au budget primitif mais aussi pour les budgets supplémentaires et les décisions modificatives votées en cours d'années

L'équilibre budgétaire de la section d'investissement s'apprécie en tenant compte des seuls crédits de paiement selon le professeur Michel BOUVIER, « une telle action doit naturellement faire l'objet d'un suivi qui peut être réalisé grâce à un certain dispositif de contrôle, par exemple, ce qu'on appelle un tableau de bord <sup>9</sup> » (confère les finances locales de Michel BOUVIER, 14<sup>ème</sup> édition, 2011, LGDJ, p259).

---

<sup>9</sup> v finance locale 14<sup>è</sup> éd M. BOUVIER, 253

Le tableau de bord permettra de prévoir sur le court terme des actions pour corriger les écarts maîtrisables.

En France, depuis une loi du 22 juin 1994, le budget communal peut-être présenté avec une section d'investissement en suréquilibre de telle sorte que selon Paul MARIE GAUDEMET et Joël MOLINIER « les collectivités locales puissent si elles le souhaitent, sortir du cadre parfois trop rigoureux de l'exact équilibre arithmétique entre recettes et dépenses ». <sup>10</sup>

Sur le plan de la recherche scientifique nationale, très peu de travaux sont consacrés aux finances locales. Toute la documentation existante en la matière n'a fait que recourir à l'article 4 de la loi portant régime financier des communes en République du Bénin.

## **b) Exposé des contributions antérieures liées aux problèmes spécifiques**

### **❖ Inadéquations des outils de gestion de suivi des dépenses locales.**

Selon Michel BOUVIER, « la maîtrise de sa gestion par la collectivité locale nécessite des techniques parfois si sophistiquées et surtout une rapidité d'action telle que le droit peut apparaître comme un frein, voire parfois un handicap à la réalisation des projets poursuivis »

Les collectivités décentralisées au Bénin ont besoin pour l'amélioration de leur gestion financière la mise en place de dispositif moderne et adapté aux réalités béninoises.

Au niveau de l'Etat central, ce problème reste encore posé car le SIGFiP qui est le logiciel d'exécution des dépenses publiques présente aussi des insuffisances qui ne permettent pas la maîtrise parfaite et le suivi de toutes dépenses de l'Etat en l'occurrence les traitements de salaire ou de pension. Seules les dépenses courantes non réparties sont traitées par le SIGFiP. Le traitement des salaires se fait sur un autre logiciel SDL7 qui aussi présente des

---

<sup>10</sup> P.M. GAUDEMET et J. MOULINIER, finance publique, 7è éd, 2010, Tome1, p 248

imperfections quant aux calculs des rappels dépassant la période de deux (2) ans. Entre le SDL7, SIGFiP et le SICOPE utilisé pour le traitement de la pension de nombreuses imperfections demeurent. Par exemple un agent admis à la retraite ne peut voir son salaire automatiquement coupé si lui-même ne fait pas venir le dossier pour l'établissement du certificat de cessation de paiement. Son salaire peut être continué d'être viré pendant que son dossier de pension est encours de traitement. Les textes à eux seuls ne suffisent pas pour une bonne gestion des finances publiques, mais comme l'a prédit dans une communication sur les procédures d'exécution des dépenses publiques, l'ancien Directeur général du budget monsieur CODJIA Bertrand, estime que le logiciel SUNKWE initié par nos propres informaticiens programmeurs semble mieux adapté au traitement des soldes et accessoires des Agents béninois que le logiciel SDL7 importé et ne répondant pas à toutes nos aspirations.

Par analogie la gestion de nos finances locales nécessite des initiations propres à nos communes.

### **❖ La faible capacité de mobilisation des ressources propres**

Selon une étude réalisée par le programme d'appui aux collectivités territoriales (PACTE) sur le thème «mobilisation optimale des ressources propres», des actions concrètes et pragmatiques s'imposent aux autorités locales. L'approche selon cette étude estime que «l'optimisation du recouvrement des ressources locales exige que certaines conditions soient remplies. Il s'agit des conditions préalables à la mise en recouvrement. Par ailleurs, au cours du recouvrement, des dispositions idoines sont à prendre parmi lesquelles la détermination des potentialités des communes et la bonne gouvernance budgétaire qui sécurise et met en confiance les contribuables ».

Les communes doivent maîtriser les diverses potentialités dont regorge leur territoire. Elles doivent disposer suffisamment d'informations sur les actions à mener pour assurer le développement de la localité.

Sur ce plan, Paul YATTA n'a pas tort d'affirmer que « la décentralisation politique et administrative, l'autonomie financière accordée aux collectivités locales doivent s'accompagner d'une décentralisation de l'information ». (cf YATTA, F.P. : « la revue africaine des finances locales »). Or, les informations nécessaires à l'évaluation et à l'identification des actions à mener au niveau local sont quasi inexistantes. Mais l'Etat central, les partenaires au développement et moins encore les autorités locales ne parviennent pas à apporter des réponses précises aux questions essentielles d'économie et de gestion locale.

Koudous F. ADEGNICA dans son mémoire intitulé « décentralisation au Bénin, la question de transfert de compétences et de ressources aux communes » (page 44) prévoit que la capacité de mobilisation des ressources propres des communes est le déterminant de leur stabilité et de leur viabilité financière.

Habib G. TODEME dans son mémoire intitulé « contribution à l'amélioration de mobilisation des recettes non fiscales à la mairie de Parakou » (page 33) le complète en concluant que : « s'il existe une bonne politique des communes pour le recouvrement des recettes non fiscales et leur gestion, ces recettes non fiscales seraient d'un appoint inestimable pour la gouvernance locale. Mais force est de constater que l'incivisme des populations, la pauvreté et le défaut d'une sociologie de décentralisation des élus locaux constituent un obstacle pour la mobilisation des ressources propres »

Alors, pour favoriser la mobilisation des ressources locales, il est indispensable d'identifier les facteurs globaux constituant des obstacles. Au cours d'un séminaire sur « les finances locales, moteur de développement » tenu à ALEXANDRIE les 15 et 16 septembre 2010 par l'association internationale des maires francophones (AIF), il a été relevé que les difficultés pour mobiliser les

ressources propres sont de nature structurelle. Pour cette raison, les conditions générales de mobilisation des ressources locales propres résultent de :

- la relation directe de proximité des responsables locaux avec les administrés ;
- la promotion d'une démarche participative ;
- la transparence et la bonne gouvernance qui encouragent le civisme fiscal.

### ❖ **La défaillance du contrôle de la tutelle**

Dans le Droit budgétaire français, la question du pouvoir d'approbation des budgets locaux ne souffre d'aucune insuffisance. Lorsque le budget n'est pas voté en équilibre réel, le préfet saisit la chambre régionale des comptes dans le délai d'un mois suivant la transmission qui lui en a été faite. La chambre quant à elle dispose d'un mois à compter de sa saisine pour proposer au conseil communal des mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre et lui demander une nouvelle délibération qui doit avoir lieu dans le mois qui suit la communication de cette proposition. Si à l'issue de cette délibération, il ressort que les mesures votées sont insuffisantes ou si le conseil n'a pas délibéré dans le délai prescrit, le préfet règle le budget et le rend exécutoire. (cf article 8 de la loi du 2 mars 1982)

Pour François Labie « la chambre régionale des comptes bien que restant une juridiction, agit en l'occurrence comme une autorité administrative, émettant des avis ou des mises en demeure et non pas des jugements dans le cadre du contrôle budgétaire. Son intervention qui précède désormais celle du préfet limite le pouvoir d'appréciation discrétionnaire qui était antérieurement reconnu à ce dernier et imprime au contrôle budgétaire un caractère quasi juridictionnel ». Lorsque le préfet règle le budget primitif, les budgets supplémentaires votés en cours de ce même exercice doivent être transmis par le

préfet à la Chambre Régionale des Comptes. Le compte administratif relatif à l'exercice en question devra être aussi voté avant le budget primitif de l'exercice suivant ; afin que le déficit éventuel de l'exécution du budget que fera apparaître ce compte administratif.

Dans son livre intitulé « finance locale », édition de 1995, page 267, François Labie écrit :

« Mais il ne suffit pas que le budget d'une collectivité soit adoptée en équilibre ; il faut aussi que son exécution ne se traduise pas par un déficit. Le respect de cette obligation est garantie par l'existence d'une procédure de contrôle distincte de la précédente »

Dans le droit positif béninois, ce contrôle budgétaire des communes par l'autorité de tutelle est moins organisé. La loi n°98-007 du 15 janvier 1999 en son article 31 dispose : « lorsque le budget de la commune n'est pas voté en équilibre réel l'autorité de tutelle dispose d'un délai d'un mois à compter du vote du conseil communal pour proposer à la commune les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire et demander au conseil communal une nouvelle délibération qui doit intervenir dans le délai d'un mois à partir de la communication des propositions de l'autorité de tutelle.

Si le conseil communal n'a pas délibéré dans le délai prescrit, ou si la délibération ne comporte pas de mesures jugées suffisantes par l'autorité de tutelle ; le budget est réglé et rendu exécutoire dans les quinze jours qui suivent l'expiration du délai précédent, par l'autorité de tutelle. »

Dans la pratique, l'exercice de ce pouvoir d'approbation souffre d'insuffisance pour défaut d'une forte assistance en matière d'élaboration et d'exécution du budget. Le préfet se fait souvent assisté du délégué du contrôle financier, du receveur des finances et de certains cadres de son département. Aussi, les conditions dans lesquelles se déroulent ces séances d'appréciation des budgets communaux ne permettent pas une analyse approfondie des documents. La

procédure d'approbation des documents budgétaires reste à être plus clairement définie.

## **II.2 Méthodologie adoptée pour l'étude**

Elément crucial de tout travail scientifique, 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.

### **II.2.1 Approche théorique retenue**

#### **II.2.1.1 Choix d'outil d'analyse du problème de l'inadéquation des outils de gestion et de suivi des dépenses**

Nous présenterons ici les approches que nous avons retenues pour la résolution du problème spécifique n°1 et les outils d'analyse des données collectées à ce propos.

##### **❖ Les normes ou repères d'amélioration**

L'utilisation de logiciel adéquat et moderne rendrait performante la gestion des finances locales et assurerait un suivi efficace des dépenses des collectivités. Ainsi, certaines actions à l'endroit des communes s'avèrent nécessaires au nombre desquelles on peut citer:

-la mise en place d'un logiciel de gestion budgétaire plus performant pouvant prendre en compte les inscriptions budgétaires depuis l'élaboration et assurer l'exécution des dépenses sur la base du crédit disponible afin d'éviter les engagements de dépenses sur des lignes en dépassement.

- adopter un outil de gestion pouvant assurer la tenue de la comptabilité des engagements et la communication au préfet du point des dépenses engagées.
- l'établissement régulier d'un plan trimestriel de trésorerie.

❖ **Seuil de décision lié à la problématique spécifique n°1.**

Le seuil de décision prendra en compte les données du questionnaire adressé aux acteurs intervenant dans la gestion budgétaire des trois communes ciblées. Seules les données qui auront réuni un poids supérieur ou égal à 75% de la fréquence relative calculée seront identifiées comme les causes réelles du problème.

### **II.2.1.2 Choix d'outil d'analyse du problème de faible capacité de mobilisation des ressources propres**

❖ **Les normes ou repères d'amélioration**

Une politique de renforcement des capacités des communes pour une mobilisation optimale de ressources propres nécessite pour sa part un certain nombre d'éléments tels que :

- Une stratégie de maîtrise des potentialités des communes et du recouvrement,
- la transparence et la bonne gouvernance incitant au civisme fiscal,
- le développement d'une démocratie locale,
- la promotion d'une démarche participative.

❖ **Seuil de décision pour l'analyse des données liées au PS n°2**

Il définit d'abord les données du questionnaire adressé à la population retenue et ayant réuni plus de 75% du cumul des avis favorables au déterminant de la cause supposée.

**II.2.1.3 Choix d'outils d'analyse du problème de défaillance dans le contrôle de tutelle**

❖ **Normes et repères d'amélioration.**

La mise en place d'un contrôle budgétaire efficace par l'autorité de tutelle sera axée sur les éléments suivants :

- le défaut d'assistance suffisante en matière pouvant aider le préfet dans l'exercice de son pouvoir d'approbation des documents budgétaires,
- l'inexistence de communication entre les responsables communaux et les préfets,
- le manque de rigueur de la part du préfet dans l'exercice de son pouvoir d'approbation.

❖ **Seuil de décision lié au problème spécifique n°3.**

Le seuil de décision prendra en compte les données du questionnaire que nous allons envoyer à un échantillon représentatif des acteurs intervenant dans l'élaboration et l'exécution du budget communal. Le seuil de décision est de 75% du cumul des avis favorables au déterminant de la cause supposée.

## **II.2.2 Approche empirique envisagée**

### **II.2.2.1 Fixation des 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 :

- l'inadéquation des outils de gestion et de suivi des dépenses locales est due aux imperfections et l'inadaptation du logiciel de gestion budgétaire utilisé dans les communes,
- la faible capacité de mobilisation des ressources propres se justifie par l'absence de stratégie de maîtrise des potentialités et de recouvrement,
- le défaut d'une forte assistance au préfet en matière budgétaire est à l'origine de la défaillance du contrôle de tutelle.

### **II.2.2.2 Identification de la population mère et outils de présentation de données**

#### **❖ Identification de la population mère et définition de l'échantillon**

Dans le cadre de notre enquête, la population mère est formée de l'ensemble des cadres et agents des administrations financières des trois communes ciblées. Elle est également constituée de quelques cadres des préfectures concernées et des services déconcentrés du ministère des finances. Par rapport au nombre de responsables et agents à interroger, et compte tenu de leur disponibilité, et dans le souci d'avoir plus d'informations de ceux qui peuvent réellement répondre à nos questions, nous avons préféré user d'un

questionnaire. Ce questionnaire sera présenté sous la forme d'une grille d'évaluation avec les appréciations suivantes :

- oui
- non

Il sera axé sur les déterminants des causes supposées afin d'infirmier ou de confirmer notre hypothèse de travail.

Le cumul des réponses ayant un taux supérieur à 75% sera considéré comme la cause réelle au problème spécifique. Ainsi, l'échantillon considéré sera constitué comme réparti dans le tableau ci-après :

**Tableau n°7** : Echantillon pour le questionnaire

DSF/ Cotonou	DSEF/ Kandi	DR/Calavi	Services déconcentrés/ Trésor, budget et impôt	Préfecture	Total
20	10	10	14	06	60

SOURCE : Résultat de nos investigations.

L'échantillon de 60 individus enquêtés dans les trois mairies et autres structures est composé de trois secrétaires généraux, de 16 directeurs et chefs de services, de 26 agents d'exécution et de 15 cadres chefs de divisions. Ainsi, la taille de notre échantillon est de 60 personnes dont 40 au niveau des mairies et 20 dans les services déconcentrés de l'Etat.

#### ❖ Outils de présentation des données de l'échantillonnage

Il s'agit pour nous de réaliser une enquête sur un échantillon de 60 individus représentant la population mère.

\* Centre d'intérêt du questionnaire :

Les questions posées au cours de l'enquête nous permettront de recenser les informations pour mieux :

- analyser les causes de l'inadéquation des outils de gestion et de suivi des dépenses locales ;
- apprécier les facteurs qui sont à la base de la faible capacité de mobilisation des ressources propres ;
- examiner les sources de la défaillance observée dans le contrôle budgétaire de la tutelle.

\* Couverture de l'étude

De façon opérationnelle, l'enquête s'est déroulée sur 7 jours à travers les trois mairies en étude. Sur une population de 60 individus, seulement 48 ont pu répondre à nos questions.

\* Technique de collecte des données :

Parmi les techniques de collecte des données, nous avons opté pour le questionnaire parce qu'il offre l'avantage d'obtenir des données chez un grand nombre de façon structurée en se référant à des questions spécifiques.

\* Outils statistiques de collecte et de présentation des données :

Il existe plusieurs outils d'analyse tels que les théories et les modèles, les repères et les seuils de décision.

Nous optons pour le seuil de décision. Nous recueillons sur le terrain à travers un questionnaire les informations. Le cumul des réponses ayant recueilli plus de 75% des individus de la population étudiée sera retenu comme étant les causes

réelles des problématiques spécifiques. Les résultats seront présentés dans des tableaux.

\* Dépouillement des données.

Les données recueillies auprès des enquêtés seront traitées de façon manuelle et informatique avec les logiciels Word et Excel et des tableaux conçus pour la consolidation des données.

## **SECTION II: DES ENQUÊTES ET VÉRIFICATION DES HYPOTHÈSES AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS**

Dans cette section, nous présenterons les résultats de l'enquête. Cela nous permettra de les analyser en vue de vérifier les hypothèses et d'établir le diagnostic du problème relatif à l'absence de l'équilibre réel des budgets communaux.

### **PARAGRAPHE I: Analyse des résultats et vérification des hypothèses**

Après avoir réalisé l'enquête et apprécié les données qui nous ont conduits à vérifier les hypothèses émises, nous les analyserons.

#### **I.1 Collecte des données et analyse des résultats**

##### **I.1.1 Collecte et appréciation des données**

###### **I.1.1.1 Réalisation de l'enquête**

Nous avons réalisé nos enquêtes sur la base d'un questionnaire adressé à l'échantillon comme précédemment retenu. Nous avons prévu collecter les réponses sur un échantillon de 60 personnes. Mais, 48 personnes seulement ont pu réellement participer à la réalisation de l'enquête soit un taux de participation de 80%. La population étudiée est composée de personnes appartenant aux

structures impliquées dans la gestion budgétaire des trois communes parcourues. L'adaptation de la question et sa compréhension ont permis aux enquêtés de répondre sans difficulté. La bonne connaissance du sujet par les enquêtés et la pertinence témoignent de l'intérêt qu'ils ont porté au sujet.

Quant à la fiabilité des données, les réponses évoquées par les enquêtés sont compatibles avec le sujet débattu et sont riches en informations. C'est la preuve que les individus se sont intéressés au bien fondé de l'enquête et sont conscients de l'intérêt que nous portons à la véracité de leurs apports pour la réalisation de ce mémoire.

Cependant, certaines difficultés ont affecté le bon déroulement de l'enquête et constituent ainsi les limites aux données recueillies.

\* Difficultés rencontrées sur le terrain :

Lors de nos investigations, nous avons rencontré plusieurs difficultés liées à :

- la non disponibilité des personnes ciblées. En raison de leurs tâches et responsabilités, la plupart d'entre elles sont à des postes très sollicités ;
- la réticence des cadres à fournir les informations ;
- l'inaccessibilité aux documents budgétaires.

Toutes ces difficultés n'ont toutefois pas entaché la qualité des informations recueillies.

\* Limites des données recueillies :

Ces limites sont afférentes :

- au temps imparti pour le stage ;
- à l'impossibilité de réaliser une enquête exhaustive auprès de tous les acteurs concernés par notre préoccupation ;
- au temps relativement limité que les enquêtés nous consacrent pour répondre aux questions ;

- au temps de stage qui coïncide avec la période de travaux de préparation du budget primitif pour l'exercice 2012 : pendant ce temps, tous les cadres du département des services financiers sont vivement sollicités.

Malgré tous ces problèmes, nous nous sommes efforcés à respecter, dans la mesure du possible, les règles et principes académiques établis et adoptés en la matière. La réalisation du questionnaire se présente comme suit :

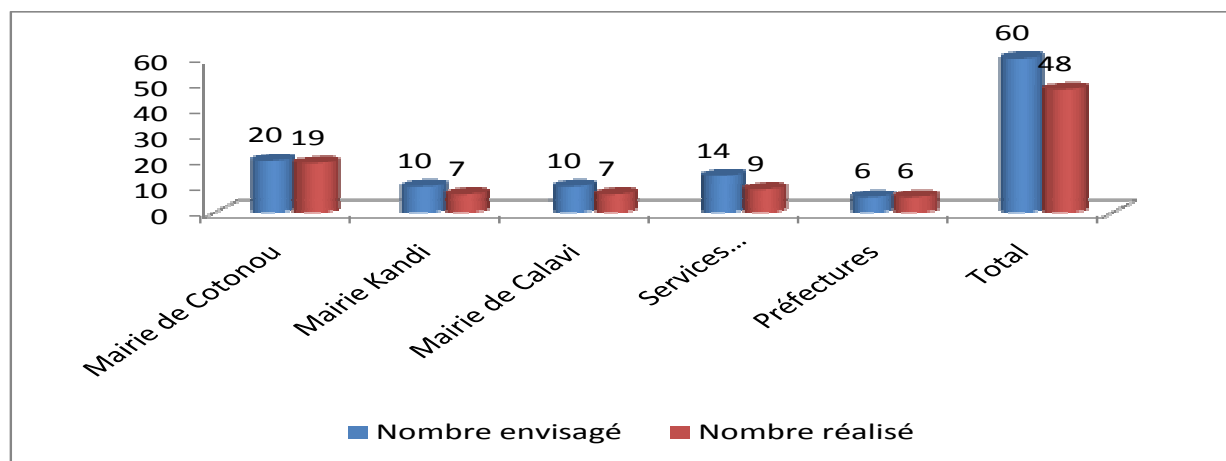
**TABLEAU N°8 :** Taux de réalisation du questionnaire

Catégories d'enquêtés	Nombre envisagé	Nombre réalisé	Nombre non réalisé
Mairie de Cotonou	20	19	01
Mairie Kandi	10	07	03
Mairie de Calavi	10	07	03
Services déconcentrés/trésor, impôt et budget	14	09	05
Préfectures	06	06	/
Total	60	48	12

SOURCE : Résultat de nos enquêtes.

La répartition ci- dessus se présente graphiquement de la façon suivante :

**Graphique N° 1:** Taux de réalisation du questionnaire



Au total, 48 sujets sont enquêtés sur 60 prévus au départ soit un taux de réalisation de **80%**.

### I.1.1.2 Présentation des données

La différence observée au niveau du total enquêté est justifiée par le fait que certaines questions ont été adressées exclusivement à une catégorie de personnel des structures enquêtées pour plus d'efficacité dans la qualité des données recueillies.

#### \* Par rapport au problème spécifique n°1 :

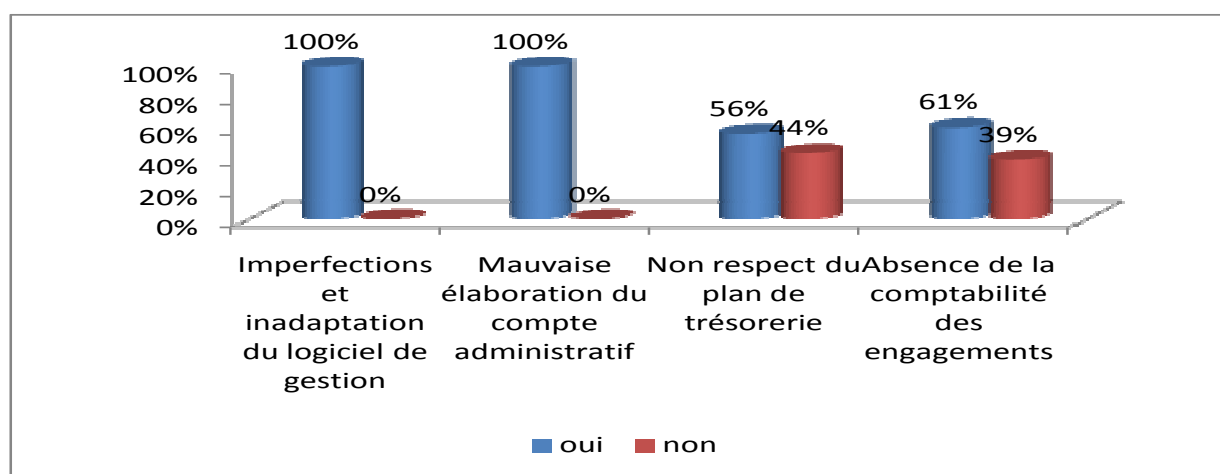
Les résultats du tri à plat des données sont présentés dans le tableau et le graphique ci-dessous.

*Tableau n°9 : Statistique des résultats du questionnaire (Problème Spécifique N°1).*

Déterminants	Réponses possibles		Total enquêté	fréquences relatives	
	Oui	non		oui (%)	non (%)
Imperfections et inadaptation du logiciel de gestion	33	0	33	100%	0%
Mauvaise élaboration du compte administratif	33	0	33	100%	0%
Non respect du plan de trésorerie	22	17	39	56%	44%
Absence de la comptabilité des engagements	20	13	33	61%	39%

SOURCE : Résultat de nos enquêtes.

#### **Graphique n°2 :** Répartition des réponses obtenues par déterminant du PS1



Il ressort du tableau que 100% des personnes interrogées imputent l'inadéquation des outils de gestion et de suivi des dépenses locales aussi bien aux imperfections du logiciel de gestion utilisé pour l'exécution des dépenses qu'à la mauvaise élaboration du compte administratif.

S'agissant du non respect du plan de trésorerie et d'absence de la comptabilité des engagements, ces motifs ont été retenus par plus de la moitié des enquêtés (respectivement 56,4% et 60,6%).

\* Par rapport au problème spécifique n°2 :

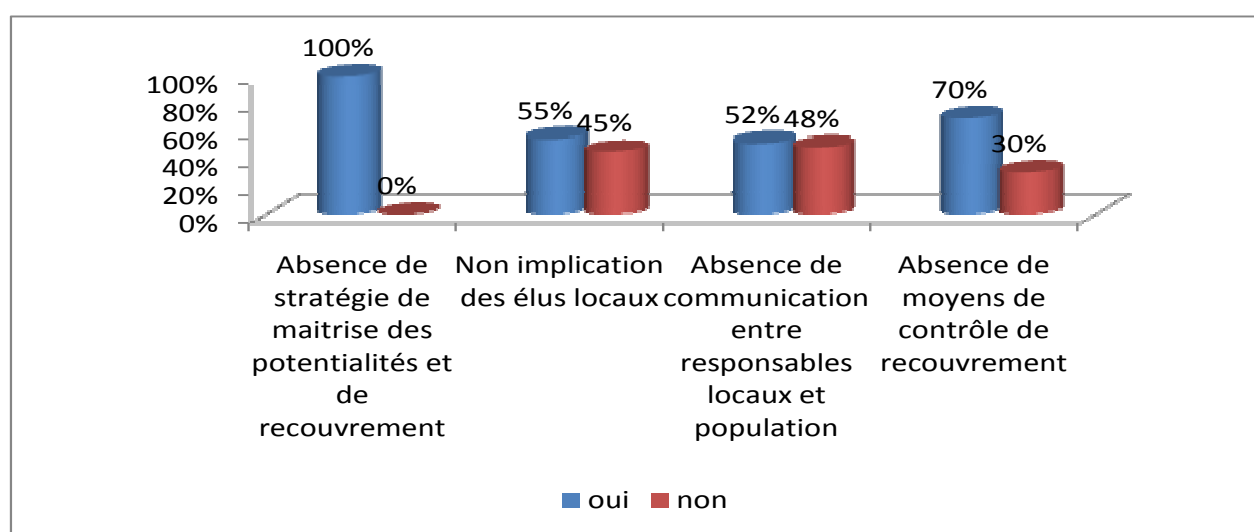
Les résultats du dépouillement des données collectées sont consignés dans le tableau et le graphique suivants :

**Tableau n°10** : Statistique des résultats du questionnaire (Problème Spécifique N°2).

Déterminant	Réponses possibles		Total enquêté	fréquence relative	
	Oui	non		oui (%)	non (%)
Absence de stratégie de maîtrise des potentialités et de recouvrement	33	0	33	100%	0,00
Non implication des élus locaux	18	15	33	55%	45%
Absence de communication entre responsables locaux et population	17	16	33	52%	48%
Absence de moyens de contrôle de recouvrement	23	10	33	70%	30%

SOURCE : Résultat de nos enquêtes.

**Graphique n°3** : Répartition des réponses obtenues par déterminant sur PS N°2



Au terme de nos enquêtes, 100% du personnel des trois mairies en étude lie la faible capacité des communes à mobiliser leurs ressources propres à l'absence de stratégie de maîtrise des potentialités et de recouvrement.

55% et 52% imputent ce problème spécifique respectivement à la non implication des élus locaux au processus de recouvrement et à l'absence de communication entre responsables communaux et la population.

L'absence de moyens de contrôle du recouvrement a été retenue par près de 70% des personnes interrogées comme motif au problème spécifique n°2.

\* Par rapport au problème spécifique n°3 :

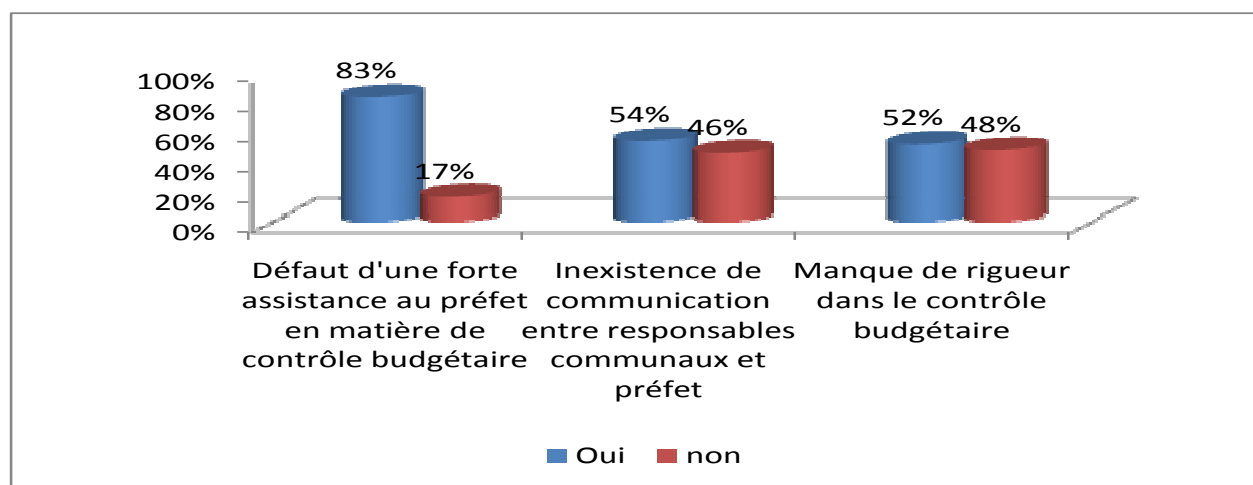
Le dépouillement des informations collectées se présente comme suit :

**TABLEAU N°11 :** Statistique des résultats du questionnaire (PS n°3)

Déterminant	Réponses possibles		Total enquêté	fréquences relatives	
	Oui	non		Oui (%)	non (%)
Défaut d'une forte assistance au préfet en matière de contrôle budgétaire	40	8	48	83%	17%
Inexistence de communication entre responsables communaux et préfet	26	22	48	54%	46%
Manque de rigueur dans le contrôle budgétaire	25	23	48	52%	48%

SOURCE : Résultat de nos enquêtes.

**Graphique n°4 :** répartition des réponses obtenues par déterminant sur PS N°3



A la fin de notre enquête par rapport au problème spécifique n°3 relatif à la défaillance du contrôle de tutelle en matière budgétaire ; 83% attribuent comme motif de défaut d'assistance suffisante au préfet.

S'agissant des autres déterminants à savoir : l'inexistence de communication entre responsables communaux et autorité de tutelle d'une part, et le manque de rigueur du préfet dans le contrôle budgétaire d'autre part, respectueusement 54% et 52% les ont retenus comme causes de défaillance du contrôle de tutelle.

### **I.1.2 Analyse des données**

#### **\* Problème spécifique n°1 :**

Après la réalisation de l'enquête, nous avons constaté que les réponses affirmatives données par rapport aux déterminants intitulés « Imperfections et inadaptation du logiciel » et « mauvaise élaboration du compte administratif » sont 100%. Cela montre que tous les enquêtés ont révélé comme causes du problème spécifique n°1 l'inadaptation et les imperfections du logiciel de gestion du logiciel de gestion et la mauvaise élaboration du compte administratif. La mauvaise élaboration du compte administratif étant une conséquence des imperfections du logiciel de gestion utilisé, nous retenons alors les imperfections du logiciel de gestion comme cause de l'inadéquation des outils de gestion et de suivi des dépenses.

#### **\* Problème spécifique n°2 :**

L'absence de stratégie de maîtrise des potentialités et de recouvrement par les communes est à l'origine de la faible capacité de mobilisation des ressources propres selon l'avis affirmatif de l'ensemble des enquêtés au niveau des communes. Ceci est donc la cause liée au problème spécifique n°2.

**\* Problème spécifique n°3 :**

Les résultats de l'enquête montrent que 83.% des enquêtés ont révélé comme cause du problème spécifique n°3, le défaut d'assistance suffisante au préfet en matière budgétaire suivant les réponses affirmatives recueillies par rapport aux déterminants retenus.

Ainsi, nous retenons comme cause du problème spécifique n°3, le défaut d'assistance suffisante chargée de l'étude préalable des documents budgétaires avant leur approbation par le préfet.

## **I.2 Etablissement du diagnostic**

### **I.2.1 Vérification des hypothèses**

Elle tiendra compte du seuil de décision préalablement retenu. Il s'agit donc de retenir toute cause ayant un poids supérieur à 75%.

#### **I.2.1.1 Degré de vérification de l'hypothèse n°1**

L'analyse des données de l'enquête, en ce qui concerne l'inadéquation des outils de gestion et de suivi des dépenses, a permis de retenir que tous les enquêtés lient ce problème à la fois à l'inadaptation et aux imperfections du logiciel de gestion et à la mauvaise élaboration du compte administratif, leurs taux étant supérieurs au seuil de décision (75%). Mais du fait que la mauvaise élaboration du compte administratif découle du dysfonctionnement du logiciel alors nous pouvons retenir le déterminant « l'inadaptation et les imperfections du logiciel » comme cause réelle du problème spécifique N°1.

L'hypothèse se trouve ainsi confirmée.

#### **I.2.1.2 Degré de vérification de l'hypothèse n°2**

L'analyse du tableau de répartition des résultats de l'enquête par rapport à la faible capacité de mobilisation des ressources propres, 100% de nos enquêtés ont retenu comme cause l'absence de stratégie de maîtrise des potentialités et

du recouvrement. Ce taux étant supérieur au seuil de décision qui est de 75%, cette hypothèse est alors confirmée.

### **I.2.1.3 Degré de vérification de l'hypothèse n°3**

De l'analyse des données de l'enquête sur la défaillance dans le contrôle de tutelle, il en résulte que 83% des enquêtés trouvent que le défaut d'une assistance suffisante au préfet en matière de contrôle budgétaire est à l'origine de ce problème. Ce taux étant largement au-dessus du seuil de décision, l'hypothèse n°3 est totalement confirmée.

## **I.2.2 Synthèse du diagnostic de l'étude**

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 nos éléments de diagnostic.

### **I.2.2.1 Élément de diagnostic lié au problème spécifique n°1**

A partir de la vérification de l'hypothèse n°1, nous retenons comme cause réelle de l'inadéquation des outils de gestion et de suivi des dépenses les imperfections du logiciel de gestion budgétaire.

### **I.2.2.2 Élément de diagnostic lié au problème spécifique n°2**

Suite à la vérification de l'hypothèse n°2, nous retenons de façon définitive l'absence de stratégie de maîtrise des potentialités et de recouvrement des ressources propres au niveau des communes.

### **I.2.2.3 Elément de diagnostic lié au problème spécifique n°3**

La confirmation de l'hypothèse n°3 nous amène à retenir le défaut d'une forte assistance au préfet en matière budgétaire comme cause du problème de défaillance du contrôle de tutelle.

L'analyse des données d'enquêtes nous a conduits à confirmer ou infirmer les hypothèses formulées dans le tableau de bord et à établir le diagnostic relatif à chaque problème spécifique. Il nous revient alors de proposer des solutions nécessaires pour la résolution des problèmes spécifiques identifiés.

## **PARAGRAPHE II : Approches de solutions à l'absence de l'équilibre réel des budgets locaux et conditions de leur mise en œuvre.**

### **II.1 Approches de solutions aux problèmes spécifiques**

#### **II.1.1 Approches de solutions aux problèmes spécifiques n°1 et n°2**

##### **II.1.1.1 Approches de solutions au problème spécifique n°1**

Le diagnostic établi révèle que le problème spécifique n°1 lié à l'inadéquation des outils de gestion et de suivi des dépenses locales est dû aux imperfections du logiciel de gestion budgétaire mis en place pour l'exécution des budgets des communes béninoises. Ce logiciel présente certaines failles auxquelles il faut aussi apporter des solutions pour éradiquer la cause. Ces failles sont entre autres les suivantes :

- \* Absence de corrélation entre crédit disponible et engagement de dépenses.

En matière de dépenses publiques, l'engagement de la dépense doit être lié à l'existence de crédit budgétaire disponible. Le montant de dépenses à engager ne doit excéder celui du crédit budgétaire disponible sur la ligne concernée. Dans le cadre de la gestion financière de l'Etat, le SiGFIP n'admet de nouvel engagement que lorsque la ligne est suffisamment approvisionnée. La

même règle est applicable en finance locale étant donné que les impayés au niveau local ne sont pas sans répercussion sur les finances de l'Etat. De ce fait, le logiciel de gestion budgétaire utilisé par nos communes doit répondre à cette aspiration afin de favoriser le suivi des dépenses locales et de les exécuter suivant les priorités du plan de trésorerie et éviter les situations d'impayés qui s'accumulent.

\* Absence de mise en réseau des acteurs impliqués dans l'exécution des dépenses locales.

Les acteurs de la chaîne des dépenses locales à savoir l'ordonnateur, le comptable doivent être en réseau. Aussi la procédure doit permettre la mise à jour de la situation des dépenses engagées à communiquer au préfet du département.

En effet, cette mise en communication permettra d'une part de correspondre l'émission de mandatement par l'ordonnateur au paiement à effectuer par le comptable.

L'autorité de tutelle pourra avoir régulièrement la situation exhaustive des dépenses engagées.

Un tel dispositif permettra aux responsables communaux d'avoir une vue claire des restes à réaliser et d'élaborer un compte administratif fiable. Il facilite le rapprochement du compte de gestion produit par le comptable et le compte administratif du maire.

### **II.1.1.2 Approches de solutions au problème spécifique n°2**

Le diagnostic établi par rapport au problème spécifique n°2 révèle l'absence d'une stratégie de détermination des potentialités et de recouvrement des communes. L'éradication de cette cause serait alors axée sur la prise en compte de certains éléments qui sont à la base de cette cause à savoir :

\* Perte issue de la non maîtrise des potentialités marchandes.

A voir le volume d'activités économiques qui s'exercent sur les territoires de nos différentes communes, la faible mobilisation de recettes non fiscales s'explique difficilement. Nos communes ne parviennent pas à maîtriser les transactions sur leurs territoires. Les potentialités de la commune ne sont pas suffisamment valorisées en ce qui concerne l'évaluation correcte des sources de revenu avant leur concession. Pour y parvenir, il faudrait procéder au recrutement de personnel qualifié dans l'administration communale et associer la population à la mobilisation des ressources financières.

Les équipements marchands constituent donc le plus grand potentiel de ressources non fiscales au niveau de la municipalité. Pour ce faire, le renforcement des capacités pour l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies de mobilisation des ressources financières sous la gestion directe de la mairie permettrait aux autorités locales de découvrir le potentiel réel et de se doter des moyens pour les mobiliser.

\* Absence de politique de recouvrement.

L'effort des communes serait vain en matière de renforcement de capacité de mobilisation de ressources non fiscales, si la stratégie de maîtrise des potentialités marchandes ne s'accompagne pas d'une politique optimale de recouvrement. A cet effet, un dispositif de sensibilisation des agents recouvreurs et des mesures de contrôle des recouvrements effectués doivent nécessairement être envisagé. Il faut donc le développement des outils adéquats pour la performance du service de recouvrement. Le renforcement de la capacité de mobilisation des ressources financières issues des équipements collectifs marchands doit figurer en bonne place dans la stratégie de financement de la commune.

### **II.1.2 Approches de solutions au problème spécifique n°3**

S'agissant du problème spécifique n°3 à savoir la défaillance du contrôle de tutelle, elle se justifie par le défaut d'une assistance suffisante en matière

budgétaire pouvant aider le préfet dans l'exercice de son pouvoir d'approbation du budget local. La résolution de ce problème spécifique passe alors par la mise en place d'un dispositif d'étude préalable du projet de budget des communes et de sa conformité avec les normes en vigueur. Cet organe composé de cadres compétents en la matière permettra au préfet de jouer correctement son rôle et limitera sa responsabilité en cas de failles constatées en la matière. La création d'un tel dispositif aura la conséquence d'alourdir la procédure mais son avantage réside dans l'efficacité du contrôle de tutelle.

## **II.2 Conditions de mise en œuvre des solutions**

### **II.2.1 Suggestions à l'endroit des autorités municipales**

La réalisation de l'équilibre réel au budget local nécessite de la part des responsables locaux l'utilisation d'un outil adéquat performant et la mobilisation de ressources propres suffisantes pour couvrir les dépenses.

#### **II.2.1.1 Par rapport à l'usage d'outils adéquats**

Pour corriger les imperfections du logiciel de gestion utilisé dans nos communes, Les autorités locales doivent procéder à leur remplacement compte tenu de leur caducité par un nouveau logiciel plus performant pouvant prendre en compte les failles actuellement constatées. A cet effet, le nouveau logiciel doit :

- prendre en compte les dotations des lignes budgétaires dès l'élaboration et l'adoption du budget primitif ;
- rejeter automatiquement les nouveaux engagements d'insuffisance de crédit sur la ligne budgétaire concernée ;
- Permettre de suivre les dépenses depuis la phase d'engagement jusqu'au paiement par le comptable ;
- faire ressortir en fin d'exercice le montant exact des restes à réaliser ;

- prendre en compte les dépenses relatives au traitement des soldes et accessoires.

### **II.2.1.2 Par rapport à la mobilisation de ressources propres**

En raison du rôle actuel des collectivités locales dans la mobilisation des ressources propres, il est indispensable d'engager des actions de formation professionnelle de ses agents, d'implication des élus locaux dans le processus de recouvrement et de bonne gouvernance locale. Le succès d'une bonne politique de mobilisation des ressources propres dépend fondamentalement du leadership de l'autorité locale de la confiance établie entre elle et les contribuables, de la motivation effective des acteurs à s'impliquer davantage dans les différentes activités de développement. Une franche collaboration avec tous les partenaires est donc nécessaire pour une amélioration de la gouvernance financière locale. Ainsi le leadership des responsables communaux et leur capacité de gestion seraient un facteur déterminant.

### **II.2.2 Suggestions à l'endroit des autorités centrales**

La gestion autonome du développement de proximité ne veut pas dire que l'Etat central n'a pas de responsabilité. Il a un rôle important puisqu'il gère toutes les ressources du pays comme de ses citoyens. Avec les appuis externes des partenaires techniques financiers pour le développement des communes et pour une gestion performante et efficace des finances locales, les autorités centrales doivent :

- renforcer la capacité des administrations communales en personnels qualifiés pour des services clés notamment ceux qui s'occupent des affaires budgétaires et financières.
- évaluer et auditer régulièrement la gestion des communes afin d'introduire à la base la culture d'une bonne gestion des deniers publics axée sur la performance à la base.

- appuyer l'autorité de tutelle des compétences nécessaires pour l'accomplissement de ses missions.
- procéder à la relecture des textes sur la décentralisation après une décennie d'application pour combler les vides juridiques quant au respect de certains principes cardinaux régissant les finances locales béninoises.

Au vu de tout ce qui précède nous présentons la synthèse de l'étude dans le tableau ci-après.

**TABLEAU N°12 : Synthèse de l'étude**

Niveau d'analyse		Problèmes	Objectifs	Hypothèses	Eléments de Diagnostic	Solutions
Niveau Général		Absence de l'équilibre réel des budgets communaux.	Contribuer à la réalisation de l'équilibre réel des budgets communaux.			
Niveau spécifique	1	<u>PS n°1</u> : Inadéquation des outils de gestion et de suivi des dépenses locales	<u>Objectif spécifique n°1</u> : Envisager la mise en place d'outils adéquats et performants de gestion budgétaire et financière locale.	<u>Hypothèses spécifiques n°1</u> : Les imperfections du logiciel de gestion budgétaire des communes semblent être à l'origine de l'inadéquation des outils de gestion et de suivi des dépenses.	Les imperfections du logiciel utilisé par nos communes sont à l'origine de l'inadéquation des outils de gestion et de suivi des dépenses locales.	Acquisition d'un logiciel moderne et performant pouvant : - conditionner l'engagement de dépenses au montant de crédit disponible ; - permettre la mise en réseau de tous les acteurs impliqués dans l'exécution des dépenses locales à savoir l'ordonnateur, le comptable et l'autorité de tutelle.
Niveau spécifique.	2	<u>PS n°2</u> : La faible capacité de mobilisation des ressources propres.	<u>Objectif spécifique n°2</u> : Proposer un mécanisme de renforcement de capacité pour une mobilisation optimale des ressources propres.	<u>Hypothèse spécifique n°2</u> : L'absence de stratégie de maîtrise de potentialités et de recouvrement par les communes est source de la faible capacité de mobilisation de leurs ressources propres.	L'absence de stratégie de maîtrise des potentialités et de recouvrement justifie la faible capacité de mobilisation des ressources propres.	Mise en place d'une politique de maîtrise des potentialités et de recouvrement nécessaire à la mobilisation optimale des ressources propres des communes.
Niveau spécifique	3	<u>PSn°3</u> : Défaillance du contrôle budgétaire de l'autorité de tutelle.	<u>Objectif spécifique n°3</u> : Suggérer des mesures pour améliorer la qualité du contrôle de tutelle en matière budgétaire.	<u>Hypothèses spécifiques n°3</u> : La défaillance du contrôle de l'autorité de tutelle se justifie par l'absence d'assistance suffisante chargée d'étude des documents budgétaires avant leur approbation par le préfet.	La défaillance du contrôle de l'autorité de tutelle se justifie par le défaut d'assistance suffisante en matière de gestion budgétaire pouvant éclairer les préfets dans l'exercice de leur pouvoir d'approbation.	Créer une équipe de cadres compétents en gestion financière des collectivités locales, placée sous la subordination du préfet du département et dont le rôle serait d'examiner les documents budgétaires avant leur approbation par l'autorité de tutelle.

# **CONCLUSION GENERALE**

Au total, la personnalité juridique et l'autonomie financière reconnues aux collectivités territoriales décentralisées par la loi leur concèdent le droit de s'administrer librement et d'avoir leur budget propre qu'elles élaborent et exécutent après son adoption par l'assemblée délibérante et son approbation par l'autorité de tutelle. Mais les collectivités locales ne sont pas souveraines. Elles ne disposent que d'une compétence d'attribution que leur délègue l'Etat central, qui de ce fait, exerce son droit de regard sur l'élaboration et la gestion des budgets communaux. Alors, contrairement au budget général de l'Etat, le déficit budgétaire est interdit pour une collectivité locale. Le budget d'une collectivité locale doit donc être voté en équilibre réel entre les recettes et les dépenses au niveau de chacune des deux sections (fonctionnement et investissement) ; le recours à l'emprunt est certes, possible ; mais il est réservé exclusivement au financement d'opérations d'équipement et les modalités de l'emprunt doivent être précisées au départ au niveau du vote de budget.

L'équilibre budgétaire des collectivités territoriales décentralisées est donc un équilibre réel.

Cette étude portée sur trois communes à savoir : Cotonou, Abomey-Calavi, Kandi nous a permis de nous rendre compte de certaines insuffisances dans la gestion financière de nos collectivités locales : il s'agit essentiellement de :

- l'inadéquation des outils de gestion et de suivi des dépenses locales.
- la faible capacité de mobilisation des ressources propres des communes ;
- la défaillance du contrôle de tutelle en matière budgétaire.

La combinaison de ces trois problèmes spécifiques conduit à l'absence de l'équilibre réel des budgets communaux au Bénin.

Pour résoudre ce problème, nous avons proposé des solutions ainsi que des conditions de leur mise en œuvre. Les solutions concernent entre autres :

- le remplacement de l'actuel logiciel de gestion budgétaire des communes par un logiciel moderne plus performant pouvant assurer l'exécution et le suivi de toutes les dépenses locales et

pouvant prendre les dotations budgétaires en comptes une fois le budget voté et approuvé par l'autorité du tutelle ;

- l'adoption d'une stratégie de maîtrise des potentialités et des recouvrements ;
- la mise en place d'une assistance suffisante pouvant éclairer l'autorité de tutelle dans l'exercice de son pouvoir de contrôle des documents budgétaires des communes.

Néanmoins, pour la mise en œuvre efficace de ces solutions, un certain nombre de suggestions sont formulées à l'endroit des autorités locales et à l'endroit de l'Etat central.

Enfin, nous estimons que la prise en compte de nos préoccupations par les différents acteurs impliqués dans la gestion des finances locales béninoises, pourrait donner à ce travail tout son sens de contribuer efficacement à l'effectivité de l'équilibre réel des budgets de nos communes. La réalisation d'un budget réaliste participera-t-il à coup sûr à l'éradication des impayés qui étouffent nos collectivités locales.

## **BIBLIOGRAPHIE**

### **I. OUVRAGES**

- BERNARD & COLLI (1996), dictionnaire économique et financier, 6<sup>e</sup> édition du seuil, 148p.
- PERCEBOIS, J., (1995), dictionnaire des finances publiques, Armand COLLIN, 207p.
- Albert, J. L., (2009), finances publiques, cours, 6<sup>e</sup> édition Dalloz.
- BOUVIER, M., (2011), les finances locales, 14<sup>e</sup> édition Paris, LGDT.
- GAUDEMET, P.M., (1996), finances publiques, 7<sup>e</sup> édition, Paris, Monchrétien.
- LABIE, F., (1995), Les Finances locales, Paris, Dalloz.
- YATTA, FP, (2001), « La revue africaine des finance locales » PDM n°2.

### **II. MINOGRAPHIES**

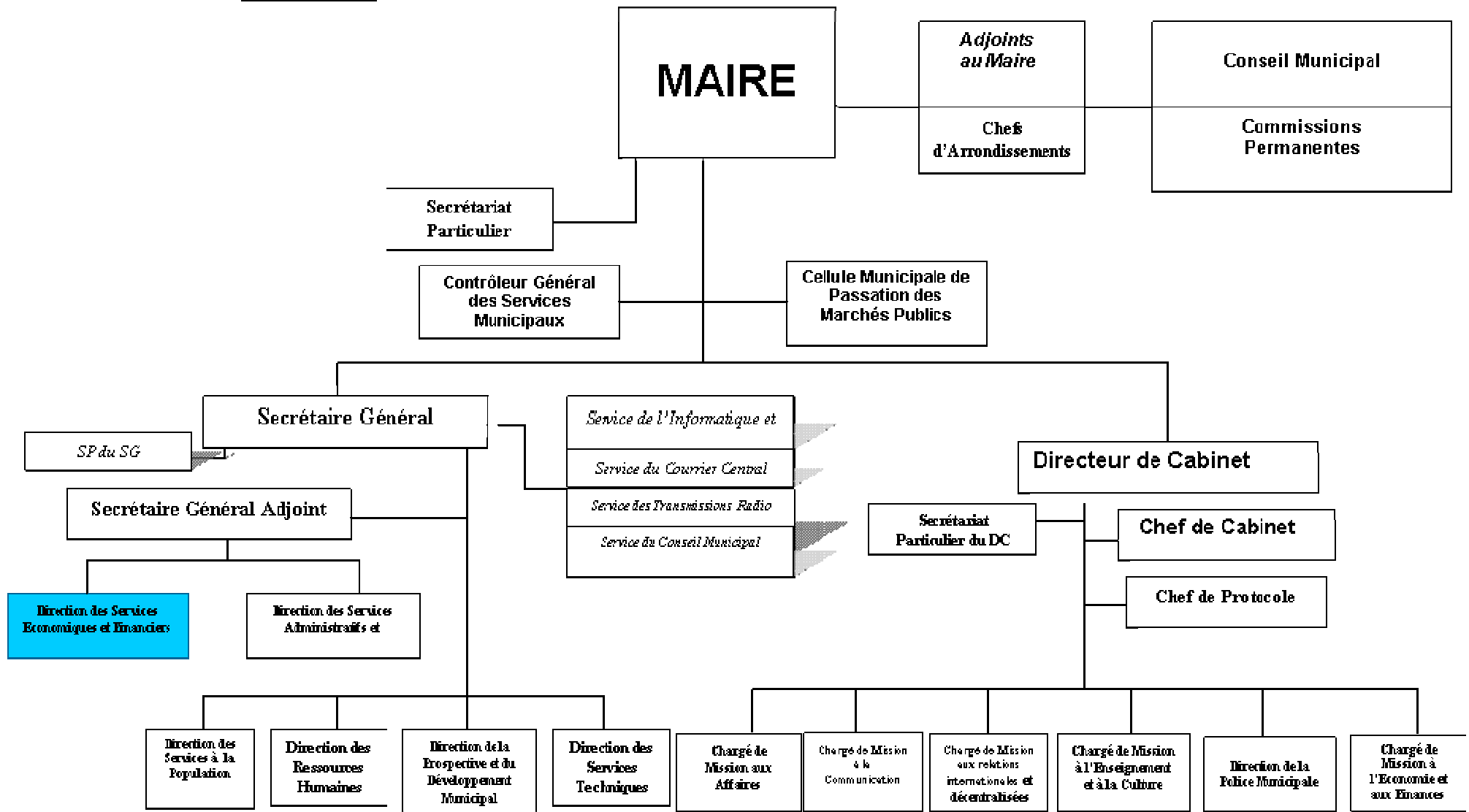
- D'ALMEIDA Lisette A. Marlène (2010) : « contribution au recouvrement optimal des recettes non fiscales de la ville de Cotonou », MINOGRAPHIE, ENAM1.
- TODEMINE G. Habib (2010) : contribution à l'amélioration de la mobilisation des recettes non fiscales de la municipalité de Cotonou.

### **III. LOIS ET TEXTES REGLEMENTAIRES :**

- Loi n°98-007 du 15/01/99 portant régime financier des communes en République du Bénin.
- Loi 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier.
- Loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin..

# ***ANNEXES***

## Annexe 1 : ORGANIGRAMME DE LA MAIRIE DE COTONOU



***Annexe 2 : Point d'exécution des budgets de Kandi de 2006 à 2010.***

Années	DEPENSES			RECETTES		
	Prévision	Réalisation	Taux de réalisation	Prévision	Réalisation	Taux de réalisation
2006	557 127 805	257 571 471	46,2%	557 127 805	249 922 522	44,8%
2007	780 456 013	364 360 514	46,6%	780 456 013	425 049 708	54,4%
2008	886 813 778	391 617 460	44,1%	886 813 778	504 841 898	56,9%
2009	985 985 157	525 503 689	53,2%	985 985 157	463 641 156	47%
2010	1 346 505 000	641 047 984	47,6%	1 346 505 000	528 533 182	39,25%

Source : Comptes administratifs de la commune de kandi

***Point d'évolution des recettes de la commune de KANDI de 2006 à 2010.***

Années	RECETTES TOTALES		RECETTES NON FISCALES		RECETTES FISCALES		SUBVENTIONS ET AIDES	
	Montant	Taux	Montant	Taux	Montant	Taux	Montant	Taux
2006	249 922 522	100%	30 231 600	12%	113 010 546	45%	106 680 376	43%
2007	425 049 708	100%	33 027 850	08%	188 452 775	44%	203 569 093	48%
2008	504 841 898	100%	37 172 158	07%	186 295 201	37%	281 374 539	56%
2009	463 641 156	100%	65 528 200	14%	188 900 850	41%	209 212 106	45%
2010	528 533 182	100%	62 861 150	12%	180 116 392	34%	285 535 640	54%

Source : Comptes administratifs de kandi

*Point d'exécution des budgets de la commune d'Abomey-calavi de 2006 à 2010.*

Années	RECETTES			DEPENSES		
	Prévision	Réalisation	Taux	Prévision	Réalisation	Taux
2006	1 094 341 924	657 953 289	60,1%	1 094 341 924	630 626 435	57,6%
2007	1 134 600 000	741 800 717	65,5%	1 134 600 000	718 870 851	63,3%
2008	1 550 856 821	1 025 589 891	66%	1 550 856 821	766 165 176	49,4%
2009	2 661 625 741	1 669 134 188	62,7%	2 661 625 741	1 968 469 628	74%
2010	3 998 026 153	1 703 876 616	42,6%	3 998 026 153	1 637 478 672	41%

Source : Comptes administratifs de calavi

*Evolution des recettes de la commune d'Abomey-calavi de 2006 à 2010.*

Années	Recettes Totales	Recettes Fiscales		Recettes Non Fiscales		Subventions et autres reversements	
		Montant	(%)	Montant	(%)	Montant	(%)
2006	657 953 289	393 722 501	59,84	196 617 281	29,89	67 613 507	10,27
2007	741 800 167	435 934 017	58,76	169 620 451	22,88	136 245 699	18,36
2008	1 025 579 891	525 340 709	51,22	252 625 107	24,63	247 614 075	24,15
2009	1 669 134 188	971 436 097	58,19	320 139 937	19,18	377 558 154	22,63
2010	1 703 876 616	958 089 821	56,22	355 939 825	20,88	389 946 970	22,90

Annexe 3

QUESTIONNAIRE N°1

CIBLE : Agents d'exécution des services financiers des trois mairies et des services déconcentrés de l'Etat.

Madame, Monsieur,

Ce questionnaire est exclusivement destiné à enrichir nos travaux de recherche dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation à l'ENAM sur le thème : << **Contribution à l'effectivité de l'équilibre réel des budgets communaux** >>.

Il ne vous engage en rien, cependant, votre opinion nous est nécessaire. Ce questionnaire sera traité dans la stricte discrétion.

Merci de nous répondre sans hésitation.

IDENTIFICATION :

Nom et Prénoms (facultatif) :

Profession :

Grade :

Niveau d'étude :

QUESTIONS :

**A°) APPLICATION DU LOGICIEL DE GESTION ET D'AUTRES OUTILS DE SUIVI DES DEPENSES** (uniquement adressé aux personnels des communes)

1°) Avez-vous reçu une formation préalable dirigée par les concepteurs sur l'utilisation du logiciel LGBC (ou LGBCO selon le cas) ?

OUI :

NON :

2°) Avez-vous des difficultés liées à l'application du logiciel pour l'exécution des dépenses locales ?

OUI :

NON :

Si oui, énumérez quelques unes de ces difficultés.

-----  
-----  
-----  
-----  
-----

3°) Le logiciel parvient il à prendre en compte et à traiter convenablement toutes les données que vous lui intégrez ?

OUI :  NON :

4°) Peut on ressortir à tout moment le point des dépenses engagés ?

OUI :  NON :

Si oui, il y a-t-il concordance entre le point fait par le logiciel et celui produit par la comptabilité manuelle des dépenses engagées ?

OUI :  NON :

Si non, quelles solutions ont été préconisées par le concepteur pour remédier à cela ?

OUI :  NON :

5°) Peut-on obtenir la situation des impayés :

- Avec le logiciel ? OUI :  NON :

- Avec le compte administratif ? OUI :  NON :

6°) Les dépenses sont-elles engagées suivant les priorités du plan de trésorerie ?

OUI :  NON :

**B°) MOBILISATION DES RESSOURCES PROPRES.**

1°) La commune arrive elle à maitriser les diverses activités économiques, base des recettes propres non fiscales ?

OUI :  NON :

2°) Les élus locaux jouent ils un rôle dans le recouvrement des recettes propres ?

OUI :  NON :

3°) Quelles sont les stratégies de contrôle des recouvrements effectués par les agents recouvreurs ?

-----  
-----  
-----  
-----

4°) Ces stratégies permettent-elles d'accroître le montant des recouvrements de recettes propres ?

OUI :  NON :

**C°) DEFAILLANCE DU CONTROLE DE LA TUTELLE.**

1°) Est il arrivé une fois que le préfet ait refusé d'approuver un budget communal ?

OUI :  NON :

2°) Certaines personnes assistent le préfet pour étudier le budget à approuver ?

OUI :  NON :

3°) La commune parvient-elle à transmettre au préfet à bonne date le point des dépenses engagées ?

OUI :  NON :

## QUESTIONNAIRE N°2

CIBLE : Cadres des mairies, des services déconcentrés et des préfectures

Madame, Monsieur,

Ce questionnaire est exclusivement destiné à enrichir nos travaux de recherche dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation à l'ENAM sur le thème :

« **Contribution à l'effectivité de l'équilibre réel des budgets communaux** ».

Il ne vous engage en rien, cependant votre opinion nous est nécessaire. Ce questionnaire sera traité dans la stricte discrétion. Merci de nous répondre sans hésitation.

### IDENTIFICATION :

Nom et Prénoms :

Profession :

Grade :

Niveau d'étude :

### QUESTIONS :

#### A°) APPLICATION DES OUTILS DE GESTION

1°) Arrive-t-il des moments où le LGBC (ou LGBCO) rejette les données à lui intégrer ?

OUI :  NON :

2°) Peut-on obtenir la situation des dépenses engagées avec le logiciel utilisé ?

OUI :  NON :

3°) Ce logiciel parvient-il à concorder crédit budgétaire existant sur la ligne et montant des dépenses engagées ?

OUI :  NON :

4°) Le compte administratif est-il élaboré sur la base des données fournies par le logiciel ?

OUI :  NON :

5°) Peut-on exécuter les dépenses suivant les priorités établies au plan trimestriel de trésoreries ?

OUI :  NON :

#### B°) MOBILISATION DES RESSOURCES PROPRES

1°) Les élus locaux sont-ils incontournables dans le processus de recouvrement ?

OUI :  NON :

2°) La commune dispose-t-elle de moyens pouvant lui permettre de déterminer le volume des activités économiques, base de calcul des recettes propres non fiscales ?

OUI :  NON :

Si oui, citez quelques uns :

-----  
-----  
-----  
-----

Si non, quelle précaution faut il prendre pour évaluer les potentialités de la commune ?

-----  
-----  
-----  
-----

**C°) CONTROLE BUDGETAIRE DE LA TUTELLE**

1°) Le préfet consulte-il certaines personnes avant d'approuver le budget ?

OUI :  NON :

2°) Ces personnes sont-elles en nombre suffisant ?

OUI :  NON :

QUESTIONNAIRE N°3

CIBLE : secrétaire généraux des mairies et autorités à divers niveaux

Madame, Monsieur,

Ce questionnaire est exclusivement destiné à enrichir nos travaux de recherche dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation à l'ENAM sur le thème :

« **Contribution à l'effectivité de l'équilibre réel des budgets communaux** ».

Il ne vous engage en rien, cependant votre opinion nous est nécessaire. Ce questionnaire sera traité dans la stricte discrétion. Merci de nous répondre sans hésitation.

IDENTIFICATION :

Nom et Prénoms (facultatif) :

Profession :

Grade :

Niveau d'étude :

QUESTIONS :

**A°) OUTILS DE GESTION ET DE SUIVI DES DEPENSES LOCALES**

1°) Peut-on parvenir à obtenir à partir du logiciel LGBC (ou LGBCO) le point exhaustif des dépenses engagées par la commune ?

OUI :

NON :

Si oui, il y a-t-il concordance entre le point fourni par le logiciel et celui donné par la comptabilité manuelle des engagements ?

OUI :

NON :

2°) La commune peut elle couvrir ses impayés avec les soldes excédentaires présentés souvent par les comptes administratifs ?

OUI :

NON :

3°) Y a-t-il toujours concordance entre le compte administratif élaboré par le maire et le compte de gestion produit par le receveur-percepteur ?

OUI :

NON :

4°) Peut on connaître exactement le montant des impayés de la mairie ?

OUI :

NON :



2°) Quelles sont les différentes personnes qui interviennent dans l'étude des budgets communaux avant leur approbation par la tutelle ?

-----  
-----  
-----  
-----

3°) Cette assistance est elle suffisante pour l'accomplissement de la mission du préfet ?

OUI :

NON :

4°) Le préfet parvient-il à respecter les délais légaux pour approuver le budget ?

OUI :

NON :

## TABLE DES MATIERES

IDENTIFICATION DU JURY.....	i
DECLARATION D'ENGAGEMENT DE L'ENAM.....	ii
DEDICACE.....	iii
REMERCIEMENTS.....	iv&v
LISTE DES SIGLES.....	vi
LISTE DES TABLEAU.....	vii
LISTE DES GRAPHIQUES.....	viii
RESUME.....	ix& x
SOMMAIRE.....	xi
INTRODUCTION GENERALE.....	1
<b>CHAPITRE PREMIER : MECANISME DE FONCTIONNEMENT DU CADRE DE L'ETUDE ET PROBLEMATIQUE LIEE A L'EQUILIBRE REEL DES BUDGETS COMMUNAUX</b> .....	<b>5</b>
SECTION 1 : CADRE PHYSIQUE DE L'ÉTUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE .....	6
PARAGRAPHE I: De la mairie de Cotonou au cadre de l'étude .....	6
I.1 Historique, Organisation Et Fonctionnement De La Mairie De Cotonou	6
I.1.1 Bref aperçu sur la commune de Cotonou .....	6
I.1.2 Organisation et fonctionnement .....	7
I.2 LE CADRE D'ÉTUDE : Les services financiers destros mairies.....	9
I.2.1 Attributions, organisation et fonctionnement des différentes administrations financières des trois communes en étude.....	9
1.2.1.1 Le DSF de la mairie de Cotonou .....	9
I.2.1.2- La Direction des services financiers et de l'informatique de la mairie de Kandi .....	11
1.2.1.3 La Direction des ressources de la mairie d'Abomey-Calavi....	12
I.2.2 Les structures de l'Etat impliquées dans la gestion budgétaire Communale .....	15

I.2.2.1 Les services déconcentrés du ministère en charge des finances	15
I.2.2.2 La tutelle administrative.....	16
PARAGRAPHE II : Restitution des observations de stage.....	16
II.1 Etat des lieux.....	16
II.2 Inventaire des éléments de l'état des lieux de base .....	23
II.2.1 Inventaire des atouts : Forces et opportunités .....	23
II.2.2 Inventaire des problèmes : faiblesses et menaces .....	24
SECTION II : CIBLAGE DE LA PROBLÉMATIQUE DE 'ÉTUDE .....	25
PARAGRAPHE I: Choix et spécification de la problématique .....	25
I.1 Regroupement des problèmes identifiés par centre d'intérêt et identification des problématiques possibles .....	25
I.1.1-Regroupement des problèmes identifiés par centre d'intérêt.....	25
I.1.2 Identification des problématiques possibles.....	26
I.2 Choix de la problématique de l'étude et formulation du sujet.....	27
I.2.1 Choix de la problématique de l'étude.....	27
I.2.2- Formulation du sujet.....	29
PARAGRAPHE II : Spécification et vision globale de résolution de..... la problématique.....	29
II.1-Spécification de la problématique .....	30
II.1.1 Synthèse des problèmes spécifiques .....	30
II.1.2 Pertinence du problème général .....	30
II.2 Détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée .....	31
II.2.1 Vision globale .....	31
II.2.2 Etapes de la recherche .....	33
<b>CHAPITRE DEUXIEME : CADRE THÉORIQUE ET APPROCHES DE SOLUTIONS POUR L'EFFECTIVITÉ DE L'ÉQUILIBRE RÉEL DES BUDGETS COMMUNAUX.....</b>	<b>34</b>

SECTION I: CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE DE L'ÉTUDE.	35
.....	35
PARAGRAPHE I: Objectifs, hypothèses et revue de littérature .....	35
I-1 Fixation des objectifs et formulation des hypothèses de l'étude.....	35
I.1.1- Rappel des problèmes à résoudre .....	35
I.1.2 Fixation des objectifs.....	36
I.1.2.1 Objectif général.....	36
I.1.2.2 Objectifs spécifiques .....	36
I.2 Identification des causes possibles des problèmes à résoudre et formulation des hypothèses .....	36
I.2.1 Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°1.....	37
I.2.1.1 Les causes possibles.....	37
I.2.1.2 Hypothèse liée au problème spécifique n°1 .....	37
I.2.2 Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°2 .....	37
I.2.2.1 Les causes possibles.....	37
I.2.2.2 Hypothèse liée au problème spécifique n°2.....	38
I.2.3 Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°3.....	38
I.2.3.1 Causes possibles de la défaillance du contrôle de tutelle en matière budgétaire: .....	38
I.2.3.2 Hypothèse liée au problème spécifique n°3.....	38
I.2.4 Causes et hypothèse liées au problème général de l'absence.....	38
de l'équilibre réel des budgets communaux .....	38
PARAGRAPHE II : Clarification des concepts, revue de littérature et méthodologie de l'étude.....	41
II.1 Clarification des concepts et la revue de littérature.....	41
II.1.1 Clarification de quelques concepts.....	41
II.1.2 Revue de littérature .....	42
II.2 Méthodologie adoptée pour l'étude .....	50
II.2.1 Approches théoriques retenues .....	50

II.2.1.1 Choix d'outil d'analyse du problème de l'inadéquation des outils de gestion et de suivi des dépenses.....	50
II.2.1.2 Choix d'outil d'analyse du problème de faible capacité de mobilisation des ressources propres .....	51
II.2.1.3 Choix d'outils d'analyse du problème de défaillance dans le contrôle de tutelle .....	52
II.2.2 Approche empirique envisagée .....	53
II.2.2.1 Fixation des objectifs de l'enquête .....	53
II.2.2.2 Identification de la population mère et outils de présentation de données .....	53
SECTION II : DES ENQUÊTES ET VÉRIFICATION DES HYPOTHÈSES AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS .....	56
PARAGRAPHE I: Analyse des résultats et vérification des hypothèses.....	56
I.1 Collecte et appréciation des données et analyse des résultats .....	56
I.1.1 Collecte et appréciation des données.....	56
I.1.1.1 Réalisation de l'enquête .....	56
I.1.1.2 Présentation des données.....	59
I.1.2 Analyse des données.....	62
I.2 Etablissement du diagnostic.....	63
I.2.1 Vérification des hypothèses.....	63
I.2.1.1 Degré de vérification de l'hypothèse n°1.....	63
I.2.1.2 Degré de vérification de l'hypothèse n°2.....	63
I.2.1.3 Degré de vérification de l'hypothèse n°3.....	64
I.2.2 Synthèse du diagnostic de l'étude .....	64
I.2.2.1 Élément de diagnostic lié au problème spécifique n°1 .....	64
I.2.2.2 Élément de diagnostic lié au problème spécifique n°2 .....	64
I.2.2.3 Élément de diagnostic lié au problème spécifique n°3 .....	65
PARAGRAPHE II : Approches de solutions à l'absence de l'équilibre réel des budgets locaux et conditions de leur mise en œuvre .....	65

II.1 Approches de solutions par rapport aux problèmes spécifiques .....	65
II.1.1 Approches de solutions aux problèmes spécifiques n°1 et n°2 .....	65
II.1.1.1 Approches de solutions au problème spécifique n°1 .....	65
II.1.1.2 Approches de solutions au problème spécifique n°2 .....	66
II.1.2 Approches de solutions au problème spécifique n°3 .....	67
II.2 Conditions de mise en œuvre des solutions .....	68
II.2.1 Recommandations à l'endroit des autorités municipales .....	68
II.2.1.1 Par rapport à l'usage d'outils adéquats .....	68
II.2.1.2 Par rapport à la mobilisation de ressources propres .....	69
II.2.2 Recommandations à l'endroit des autorités centrales .....	69
CONCLUSION GENERALE .....	72
BIBLIOGRAPHIE .....	75
ANNEXES .....	77
TABLE DES MATIERES .....	80