



REPUBLIQUE DU BENIN

==°==

MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

==°==

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

==°==

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION
ET DE MAGISTRATURE

==°==



MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II POUR L'OBTENTION
DU DIPLOME D'ADMINISTRATEUR EN PLANIFICATION ET
DEVELOPPEMENT LOCAL

OPTION : ADMINISTRATION
DES FINANCES

FILIERE : PLANIFICATION
ET DEVELOPPEMENT LOCAL

ANNEE ACADEMIQUE :
2008 - 2010

THEME :

**CONTRIBUTION A UNE GESTION PERFORMANTE DU
BUDGET DES COLLECTIVITES LOCALES BENINOISES :
CAS DE LA COMMUNE D'ABOMEY-CALAVI**

Réalisé par :

Justine Elie TCHOKPON

sous la direction de :

Maître de stage

Vincent CHOUBIYI,

Secrétaire général de la Mairie d'Abomey-Calavi

Directeur de mémoire

Nicaise MEDE,

Professeur agrégé
Enseignant à l'ENAM

Janvier 2011

JURY D'ÉVALUATION DU MEMOIRE

PRESIDENT :Monsieur AHOU Bernard

VICE-PRESIDENT : Monsieur HOUEDANOU
Thomas

MEMBRE :Monsieur SANNI Mala

**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 SON AUTEUR.**

REMERCIEMENTS

Nous disons infiniment merci :

- à Madame **Véronique Françoise BRUN HACHEME**, ex Préfet des départements de l'Atlantique et du Littoral pour avoir rendu possible cette formation;

- à Monsieur **Nicaise MEDE** qui, malgré ses multiples occupations, a accepté de diriger ce travail ;

- à mon époux **Barthélémy DEGUENON** et à mes enfants **Malaury, Octavy** et **Abigaeelle** pour leur amour et surtout pour leur soutien pendant les moments de difficultés. Puisse Dieu m'aider à combler leurs attentes légitimes ;

- à mes frères et sœurs **Samson, Lambert, Agnès, fleurine** et **Nathalie-Mireille** pour leurs soutiens spirituel et matériel ;

- à mes amis **Romain AGBADJA, Nestor BOSSOU** et **Ida TOSSOU DADAVOUDOU** pour le soutien et surtout l'écoute attentive qu'ils ne m'ont jamais marchandé ;

- à tout le corps professoral de l'ENAM pour son dévouement dans la transmission du savoir ;

- aux autorités et personnel de la Préfecture de cotonou, pour leur encouragement ;

- aux autorités et personnel de la Mairie d'Abomey-Calavi pour leur disponibilité ;

LISTE DES SIGLES ET ABBREVIATIONS

BAC: Baccalauréat

BBZ : Budget à Base Zéro

BEPC: Brevet d'Etudes du Premier Cycle

CRFU : Cellule du Registre Foncier Urbain

DAO: Dossier d'Appel d'Offres

DDLPE: Direction du Développement Local et de la Promotion Economique

DEA : Diplôme d'Etude Approfondie

DESS : Diplôme d'Etude Supérieure de Spécialité

DSP: Direction des Services à la Population

DR: Direction des Ressources

DST: Direction des Services Techniques

FADeC: Fonds d'Appui au Développement des Communes

FENU : Fonds d'Equipement des Nations Unies

GBCO: Gestion Budgétaire des Communes Ordinaires

ONG: Organisation Non Gouvernementale

PDC: Plan de Développement Communal

PTF: Partenaires Techniques et Financiers

RGPH: Recensement Général de la Population et de l'Habitat

RNIE : Route Nationale Inter Etat

SAFIC : Système d'Analyse Financière et Institutionnelle des Collectivités Locales

SIFCOM : Système d'Information Foncière Communale

TBSD: Tableau de Bord Social Départemental

LISTE DES TABLEAUX

N°	Titre	Page
Tableau n°1	Evolution des recettes de droits de place sur les marchés (en FCFA)	14
Tableau n°2	Evolution du budget de la commune d'Abomey-calavi(en FCFA)	20
Tableau n°3	Part des ressources propre dans les recettes de fonctionnement de la commune d'Abomey-calavi	21
Tableau n°4	Taux d'autonomie de la commune	22
Tableau n°5	Niveau de réalisation des investissements du PDC.	23
Tableau n°6	Contribution de la commune d'Abomey-calavi à l'investissement	23
Tableau n°7	Evolution des recettes fiscales de la commune(en FCFA).	24
Tableau n°8	Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt et détermination des problématiques possibles	28
Tableau n°9	Synthèse des approches génériques par problème	35
Tableau n°10	Tableau de bord de l'étude	42
Tableau n°11	Stratification des enquêtés au sein de la population cible	48
Tableau n°12	Cause réelle de l'existence des écarts entre les prévisions et réalisations budgétaire de la commune	52
Tableau n°13	Cause réelle de la faible identification des facultés contributives de la commune d'Abomey-calavi	54
Tableau n°14	Cause réelle de l'inexistence d'un plan de trésorerie	55
Tableau n°15	Tableau de synthèse de l'étude (TSE).	67

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

Autonomie financière d'une collectivité locale : La loi reconnaît à certaines collectivités territoriales, une autonomie juridique par rapport à l'Etat. Celle-ci implique un minimum d'autonomie financière. Au Bénin, le contenu de l'autonomie financière des communes est défini dans l'article 21 de la loi n°97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin. L'autonomie financière des communes se manifeste par :

- l'existence d'un budget autonome alimenté grâce aux ressources propres de chaque commune (recettes fiscales et non fiscales) et dont le maire est l'ordonnateur (Article 28 de la loi n°97-028 du 15 janvier 1999, portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin) ;

- le pouvoir conféré au maire d'exécuter sans contrainte les recettes et les dépenses de sa commune ;

- la possibilité pour chaque commune de disposer d'une capacité financière suffisante pour faire face aux besoins des services publics locaux et à ceux de développement de ses administrés.

Cette autonomie financière des communes ne signifie cependant pas qu'il n'y a plus aucun lien financier entre les communes et l'Etat. En pratique, l'autonomie financière des communes est limitée.

Budget :

Le budget selon Christiane et Christian RAULET(1994), est l'expression quantitative et financière d'un programme d'action envisagé pour une période donnée » mais elle ne prend pas en compte les notions de coordination et de résultat qui constituent d'importants facteurs dans le concept du budget.

Pour corriger cette imperfection, BENOIT(1982) dira que « budget est un ensemble coordonné de prévisions qui permet de connaître par anticipation, quelques résultats considérés comme les résultats clés recherchés par le chef d'entreprise »

Compétence : Aptitude à prendre des décisions qui ont une force juridique. Les compétences sont exercées par les collectivités publiques car elles procèdent de la loi. Les fondements juridiques des compétences communales au Bénin résident dans l'article 82 de la loi 97-029 du 15

janvier 1999, portant organisation des communes en République du Bénin

Décentralisation : C'est le fait pour l'Etat, personne morale de droit public, de créer sur son territoire en vertu de la loi, d'autres personnes morales de droit public auxquelles il transfère des compétences que ces dernières exercent désormais sous sa tutelle. Elle est une technique administrative et organisationnelle qui permet à travers des assemblées locales élues ayant des pouvoirs réels de faire participer les citoyens à la gestion de leurs propres affaires.

Développement local : Le développement local est, avant tout, une dynamique économique et sociale, voire culturelle, plus ou moins concertée, impulsée par des acteurs individuels et collectifs sur un territoire donné en vue d'améliorer les conditions de vie des communautés à la base et d'assurer leur mieux-être.

Gestion : Le Dictionnaire Larousse illustré édition de 2009 définit la gestion comme « l'action ou la manière de gérer, d'administrer, de diriger, d'organiser ». Selon le Dictionnaire Universel, la gestion est l'« action d'administrer, d'assurer la rentabilité d'une entreprise.

Indicateur : Statistique ou paramètre qui, lorsqu'il est suivi dans le temps, renseigne, de manière significative, sur l'évolution d'un phénomène, d'une population, d'un pays ou d'une situation. Les indicateurs sont collectés et/ou créés dans tous les domaines et aident à la prise de décision. A titre d'exemple, on distingue des indicateurs économiques (produit national brut, indice des prix, commerce extérieur, taux de chômage, etc.), des indicateurs de développement (IDH, taux d'urbanisation...) des indicateurs de performance (atteinte des objectifs prévus avec ou sans réduction des coûts, degré de précision dans la définition des objectifs et des moyens affectés à leurs réalisations).

Performance : Rapport entre les ressources mises en oeuvre par une organisation et les résultats obtenus. Elle se définit également comme l'écart entre les objectifs visés et les résultats obtenus. La performance permet par ailleurs de prendre en considération des éléments comme la qualité. Les mesures de performance se font par l'utilisation d'indicateurs quantitatifs pour évaluer les activités, les efforts et les réalisations.

Ressources propres d'une commune : Elles sont constituées des recettes directes gérées par les services des impôts ; les recettes fiscales indirectes et non fiscales mobilisées par le biais des valeurs inactives et les produits de la gestion du patrimoine et des actifs propres de la commune concernée.

Service public : C'est l'activité assurée par une personne publique en vue de satisfaire l'intérêt général d'une population. Il désigne également tous les moyens mis en œuvre par l'Etat ou une collectivité territoriale pour rendre service aux administrés. Le service public peut être administratif ou industriel et commercial.

RESUME

La présente étude intitulée « contribution à une gestion performante du budget des collectivités locales béninoises : cas d'Abomey-Calavi » est une étude diagnostique du mode de gestion budgétaire de la commune d'Abomey-Calavi pour promouvoir son développement.

L'état des lieux a révélé que, bien que le budget de la commune affiche plus d'un milliard en ressources, ces dernières sont en grande partie injectées dans le fonctionnement ; ce qui laisse peu de marge pour les investissements qui sont l'élément fondamental pour la promotion du développement local. Il se pose alors, à la commune un problème de faible performance budgétaire (problème général) qui se manifeste par les problèmes spécifiques ci-après :

- Existence d'écart entre les prévisions et les réalisations budgétaires ;

- Faible identification des facultés contributives ;

- L'inexistence d'un plan prévisionnel de trésorerie.

La démarche méthodologique adoptée a permis d'identifier les causes réelles de ces problèmes et de proposer des approches de solution susceptible de les corriger. Il s'agira :

- d'utiliser la méthode de budget à base zero pour les prévisions budgétaires

- d'expérimenter la démarche du Système d'Analyse Financière et Institutionnelle des Collectivités Locales (SAFIC) développé par le Fonds d'Équipement des Nations Unies (FENU)

- de dynamiser la CRFU afin que celle-ci travaille effectivement en collaboration avec les services de l'assiette et du recouvrement

- de mettre en place un Système d'Information Foncière Communale (SIFCOM) à renseigner régulièrement qui permettra d'avoir une vue globale sur les propriétés foncières et toutes les activités génératrices de revenus dans la Commune ;

- de minimiser les charges de fonctionnement de la commune afin de réaliser de l'épargne sur les ressources propres pour l'auto financement de son développement.

La commune d'Abomey-Calavi doit comprendre que la performance d'un budget réside dans la réalisation des objectifs qui n'est autre que la promotion du développement local (attentes des populations)

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
CHAPITRE PREMIER : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE ...	5
SECTION 1 : CADRE PHYSIQUE DE L'ÉTUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE.....	6
Paragraphe 1 : Présentation de la structure d'accueil du stage..	6
Paragraphe 2 : Etat des lieux des prestations de la structure en observation	12
SECTION 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE	29
Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique	29
Paragraphe 2 : Vision globale de résolution de la problématique spécifiée	33
CHAPITRE DEUXIEME : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE, APPROCHES DE SOLUTION ET CONDITIONS DE LEUR MISE EN ŒUVRE	37
SECTION 1 : CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE DE L'ÉTUDE	38
Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses et revue de littérature.....	38
Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée.....	47
SECTION 2 : COLLECTE DES DONNEES, VÉRIFICATION DES HYPOTHÈSES ET APPROCHES DE SOLUTION.....	49
Paragraphe 1 : Collecte et analyse des données d'enquêtes : établissement du diagnostic.....	50
Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre	59
CONCLUSION	68
BIBLIOGRAPHIE	70
ANNEXES	73

INTRODUCTION

Pendant une longue période la République du Bénin a connu une administration centralisée où l'Etat est la seule collectivité publique pour le territoire national. Malheureusement, ce type d'administration n'a pas donné les résultats attendus au regard des objectifs de développement fixés. En effet, les politiques publiques exécutées, dans le cadre de cette gestion centralisée, ont produit d'importantes disparités au sein du pays. C'est dans le souci de corriger cette situation, que le peuple béninois a entrepris d'opérer une réforme de son administration territoriale, en optant pour la décentralisation. Cette option a été consacrée par la Constitution du 11 décembre 1990 en ses articles 150 à 153 et matérialisée par la création des collectivités territoriales décentralisées dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière par un ensemble de textes dits "lois de la décentralisation" qui forment le corpus juridique de base de la réforme.

Sur cette base ont été organisées, en décembre 2002 et janvier 2003, les premières élections communales et municipales, élections qui ont consacré l'installation des maires, conseils municipaux et communaux.

Ainsi, grâce à la réforme de l'administration territoriale, les communes, auxquelles la loi accorde d'importantes compétences, ont succédé aux sous-préfectures et circonscriptions urbaines d'alors.

Désormais, l'Etat, auparavant seule collectivité publique pour le territoire national, doit composer avec de nouvelles collectivités publiques autonomes, les communes, qui s'administrent librement par des conseils élus, conformément aux dispositions de l'article 151 de la Constitution du 11 décembre 1990. A ces collectivités locales, la loi a confié deux missions fondamentales : il s'agit de l'animation de la démocratie à la base et la promotion du développement local.

L'accomplissement efficace de ces missions exige des collectivités locales, une administration performante, attachée aux principes de rigueur, de transparence, de probité et d'honnêteté dans l'exécution des tâches relevant de leurs compétences. Pour ce faire, les communes doivent préparer l'avenir sur des bases scientifiques afin de ne plus subir les effets néfastes de l'évolution de l'environnement économique dans lequel elles opèrent. Elles doivent maîtriser au mieux l'environnement pour en tirer tout ce dont elles ont besoin et se doter d'outils leur permettant de faire des prévisions à court, moyen voire long terme en vue d'assurer à leurs administrés un développement durable. En effet, l'autonomie financière ne serait qu'un simple vœu, un vain mot si les collectivités locales ne garantissent pas une suffisante mobilisation des ressources locales pour prendre en charge, non seulement leur fonctionnement, mais aussi leurs investissements qui constituent le moteur du développement à la base.

Le premier outil capital à la disposition des municipalités et communes leur permettant d'atteindre ces objectifs est le budget. Il s'ensuit donc que toute municipalité qui se veut performante doit accorder une importance à la gestion du budget.

Or, le constat effectué depuis l'avènement de la décentralisation au Bénin est que, les collectivités locales confient souvent le processus d'élaboration du budget à des cadres peu compétents qui reconduisent les données réalisées en année N-1 pour les prévisions de l'année N+1 ou les majorent suivant la volonté du Maire, ou au gré des évènements. Cette situation se traduit au niveau des communes par l'utilisation de méthodes peu fiables d'évaluation prévisionnelle des recettes et des dépenses, le non respect des principes budgétaires, les écarts importants constatés entre les prévisions et réalisations budgétaires, l'absence de contrôle de l'exécution du budget... toutes choses qui ne

garantissent pas la gestion performante du budget communal attendue des communes béninoises.

La commune d'Abomey-Calavi s'inscrit-elle dans ce registre ?

Un regard sur les comptes administratifs de la commune sur cinq (5) ans (2005-2009) révèle une moyenne de recouvrement de 80,06% pour le fonctionnement et de 22,95% pour les recettes d'investissement.

Ces écarts enregistrés ne montrent-ils pas que la commune d'Abomey-Calavi n'est-elle jusque-là, pas arrivée à réaliser une gestion performante de son budget ? L'on est alors en droit de se poser une série de questions :

-Comment sont réalisées les prévisions budgétaires ?

-Existe-t-il un plan de trésorerie permettant une gestion efficace des opérations financières de la commune ?

-Le gisement fiscal destiné à alimenter le budget est-il bien appréhendé ?

C'est pour analyser ces préoccupations et proposer des approches de solutions en vue d'impulser une gestion budgétaire efficiente que nous avons choisi le thème de recherches, "*Contribution à une gestion performante du budget des collectivités locales béninoises : cas d'Abomey-Calavi.*"

Pour conduire ce travail, nous avons adopté un plan en deux chapitres. Le premier présente le cadre de l'étude, nos observations de stage et le ciblage de notre problématique. Le second analysera les résultats d'enquête pour trouver des approches de solutions aux problèmes soulevés par le thème de recherches et mieux orienter les actions de la commune en vue d'une gestion plus efficiente de l'instrument de développement local qu'est le budget communal.

CHAPITRE I :
CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ÉTUDE ET PROBLÉMATIQUE LIÉE À
LA GESTION NON PERFORMANTE DU BUDGET DE LA COMMUNE
D'ABOMEY-CALAVI

Il s'agira, dans ce chapitre, de présenter dans une première section, la structure d'accueil et les observations de stage et dans une seconde section, le ciblage de la problématique.

Section 1 : Cadre physique de l'étude et observations de stage

Le premier élément permettant l'identification d'un problème est constitué de faits observés sur un lieu défini. Aussi, dans cette section, présenterons-nous, tour à tour, le lieu de déroulement du stage (paragraphe 1) et ensuite, la restitution des observations faites dans ce cadre (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Présentation de la structure d'accueil du stage

La Mairie d'Abomey-Calavi est le lieu de déroulement de notre stage. C'est pourquoi, dans ce paragraphe, nous donnons un aperçu général sur la commune à travers un certain nombre d'éléments caractéristiques. Ceux-ci concernent la situation géographique, les données démographiques, les activités économiques et l'organisation administrative.

A- Situation géographique

La commune d'Abomey-Calavi, située dans la partie sud de la République du Bénin et du département de l'Atlantique, fait partie intégrante du bassin côtier du Sud-Bénin. Traversée par **deux routes inter-états (RNIE)**, la commune d'Abomey-Calavi est limitée au Nord par la commune de Zè, au Sud par l'Océan Atlantique, à l'Est par les

communes de Sô-Ava et de Cotonou et à l'Ouest par les communes de Tori-Bossito et de Ouidah.

La commune d'Abomey-Calavi a un relief peu accidenté. Les principaux traits caractéristiques sont : la plaine côtière et un plateau de terre de barre. Ces deux grandes composantes présentent respectivement une diversité d'unités géomorphologiques. Il s'agit des cordons littoraux, des cuvettes fermées et des escarpements.

La plaine côtière s'étend de Togbin à Cococodji et est constituée de cordon de sable le long des lagunes et du littoral.

Quant au plateau de terre de barre, il est séparé du littoral par la lagune Djonou. Il présente de nombreuses dépressions fermées ou cuvettes dispersées qui se transforment pendant la période de pluies en points d'eau temporaires.

On distingue à ce niveau les sols de plateau, les sols de mi-versant et de bas-fond.

Les sols de plateau ou sols rouges se sont développés à partir d'un matériau déjà fortement évolué c'est-à-dire le continental marin. Appelés encore terre de barre dont la pente est de 2%, ces sols très profonds et très poreux sont bien drainés.

De couleur rouge également, les sols de mi-versant diffèrent des sols de plateau par l'apparition d'un horizon argileux après les 40 premiers centimètres. Ils sont sur des pentes variant entre 6% et 3%. Leur texture est sablo-argileuse à limono-argilo-sableuse.

Quant aux sols de bas versant et de bas-fond, ils sont des sols ocres, et riches en matières organiques.

La Commune d'Abomey-Calavi bénéficie des conditions climatiques identiques à l'ensemble des localités de la région subéquatoriale. Selon les statistiques de l'ASECNA en 2001, la commune est caractérisée par deux saisons sèches avec absence ou

insuffisance de pluie. Les précipitations sont inférieures à 40mm. De même, on observe deux saisons pluvieuses au cours desquelles la moyenne mensuelle dépasse 170mm.

Le réseau hydrographique est constitué essentiellement de deux plans d'eau que sont le lac Nokoué et la lagune Djonou. Par ailleurs, la commune dispose d'une façade maritime juxtaposée à la lagune côtière, de marais, de ruisseaux et de marécages. Tout cela lui offre des potentialités touristiques et halieutiques.

Ces écosystèmes humides offrent divers habitats floristiques et fauniques.

B- Données démographiques

La population de la Commune d'Abomey-Calavi qui était de 126 507 habitants en 1992 est passée à 307 745 habitants avec une densité de 571 habitants au km² selon les résultats du RGPH3 (INSAE, 2002).

Cette population a presque triplé et les femmes font 158 082 soit un rapport de 51,37% de la population totale de la Commune. Les estimations effectuées sur cette base portent cette population à 355 900 habitants en 2007¹. Ces chiffres expliquent l'assertion selon laquelle Abomey-Calavi est la cité-dortoir de la ville de Cotonou

Suivant les données de l'INSAE(RGPH3), il y a plusieurs groupes ethniques. Les Fon et apparentés (principalement les Aïzo) représentent le groupe ethnique majoritaire soit 79,7% de la population. Ensuite viennent les Adja (15,4%) et les Yoruba (2,6%). Les groupes ethniques minoritaires sont les Bariba (0,2%), les Dendi (0,6%), les Yom Lokpa (0,1%), les Otamari (0,1%), les Peulh (0,2%) et autres (1,1%).

¹ INSAE (RGPH 3) repris dans SDAC de la Commune

C- Activités économiques

Au nombre des activités menées par la population d'Abomey-Calavi, citons: l'agriculture, l'élevage et la pêche qui occupent 80% de la population active, puis l'industrie, l'artisanat et le tourisme.

- L'agriculture occupe une bonne partie de la population dans la commune d'Abomey-Calavi. Les produits cultivés sont les tubercules (156 816 tonnes sur 11 100 hectares), les céréales (19 123 tonnes sur 25 805 hectares), les maraîchers (3 128 tonnes sur 756 hectares), les ananas (34 125 tonnes sur 605 hectares)². Les cultures vivrières sont les plus importantes et représentent plus de 90% des superficies emblavées.

- L'élevage n'est pas très développé et est souvent domestique. Les personnes qui s'adonnent à cette activité élèvent souvent la volaille, les porcins, les caprins, les ovins et les bovins.

- La pêche est une activité qui est fortement pratiquée surtout par les femmes "Tofin". Elle est exercée par les populations riveraines de la lagune côtière et de la mer. Il faut remarquer que la pêche continentale est menacée par l'utilisation des engins prohibés de pêche, l'utilisation des engrais chimiques, l'occupation des berges par les populations riveraines et l'envahissement des eaux par la jacinthe.

D- Organisation administrative

La Constitution du 11 décembre 1990 dispose, en ses articles 150 et suivants, que les collectivités territoriales créées par la loi s'administrent librement par des conseils élus et dans des conditions prévues par la loi. Pour cela, aucune dépense de souveraineté de l'Etat ne saurait être imputée à leur budget. Mieux, l'Etat doit veiller au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales sur la

² CeRPA Atlantique 2003.

base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre inter régional.

Les états généraux de l'administration territoriale visant à donner une orientation précise à la décentralisation ont eu lieu du 07 au 10 janvier 1993 et cinq (05) avant-projets de lois ont été finalisés en août 1993 à un séminaire consacré à l'administration locale à Lokossa. Ces cinq (05) textes de loi³ définissant le corpus juridique de base de la réforme entreprise, ont été votés et promulgués en 1997 et 1998. C'est dans ce contexte qu'a été créée la commune d'Abomey-Calavi, à l'instar des soixante-dix sept (77) communes de la République du Bénin.

La commune d'Abomey-Calavi compte soixante-dix (70) villages et quartiers de ville dirigés par des chefs de village ou de quartiers de ville et répartis sur neuf (09) arrondissements que sont : Calavi centre, Godomey, Akassato, Zinvié, Ouèdo, Togba, Hêvié, Kpanroun et Golo-Djigbé.

E- Organisation des services de la mairie

Selon l'arrêté n°21/025/C-AC/SG/SAC du 2 mai 2007 portant création, organisation, attributions et fonctionnement des services de la Mairie d'Abomey-Calavi, la Mairie d'Abomey-Calavi est organisée en services communaux et services infra-communaux.

Les services communaux se composent comme suit :

- Le Secrétariat Particulier ;
- La Cellule de Communication et du Protocole ;
- Le contrôle de gestion interne ;

³ Loi n°97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin ; Loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin ; Loi n°98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier ; Loi n°98-006 du 09 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin ; Loi 98-007 du 15 janvier portant régime financier des communes en République du Bénin.

- Le Conseil juridique ;
- Les Chargés de missions ;
- Le Secrétariat des adjoints au Maire ;
- La Cellule de Passation des Marchés ;
- Le Secrétariat Général ;
- Le Secrétariat Administratif central ;
- Le Service des Transmissions ;
- La Cellule du Registre Foncier Urbain,
- La Direction des Ressources ;
 - Service du budget et de la comptabilité ;
 - Service des recettes et des équipements marchands ;
 - Service des ressources humaines;
 - Service de l'information et de la documentation.
- La Direction des Services Techniques ;
 - Service de l'entretien et de l'environnement;
 - Service des études ;
 - Service des affaires foncières et de l'urbanisme;
- La Direction du Développement Local et de la Promotion Economique ;
 - Service de la planification et de la prospective;
 - Service de la promotion économique ;
 - Service d'appui aux initiatives communautaires;
- La Direction des Services à la Population.
 - Service des personnes et de la famille ;
 - Service de la police administrative ;
 - Service des affaires sanitaires, sociales, culturelles et religieuses.

Il est à mentionner que les services sont subdivisés en divisions et que chaque direction technique dispose d'un secrétariat. La commune

d'Abomey-Calavi compte au total, vingt huit (28) divisions dont les attributions sont précisées par l'arrêté précité.

Les services infra-communaux regroupent les services communaux déconcentrés créés au niveau de chaque arrondissement, ils se composent comme suit :

- Secrétariat administratif d'arrondissement ;
- Bureau de l'Etat civil.

Paragraphe 2 : Etat des lieux des prestations de la structure en observation

Ce paragraphe est consacré à la restitution des observations faites, lors de notre stage, à la mairie d'Abomey-Calavi.

Les informations recueillies portent essentiellement sur la gestion administrative de la mairie et la situation financière de la Commune.

A- La gestion administrative de la mairie d'Abomey-Calavi

L'état des lieux de la gestion administrative s'est fait à travers le vécu du fonctionnement des directions, des cellules et services de la mairie. Nous n'avons pas jugé utile de reprendre ici les attributions intégrales de chaque structure de la mairie, étant donné que lesdites attributions sont contenues dans l'arrêté n°21/025/C-AC/SG/SAC du 2 mai 2007 dont une copie est en annexe. Nous avons préféré nous appesantir sur les aspects positifs et les problèmes fondamentaux relevés dans le fonctionnement desdites structures.

La Direction des Ressources (DR) est chargée d'organiser la gestion des ressources financières et humaines de la commune à travers l'élaboration et l'exécution du budget, le suivi de la carrière des

agents de la commune. Elle compte quatre (4) services, le Service du Budget et de la Comptabilité (SBC) et le Service des Recettes et Equipements Marchands (SREM), le Service des ressources humaines (SRH) et le Service de l'information et de la documentation (SID).

Parmi ces quatre (4) services, seuls trois (3) sont gérés par un chef ; le SID n'en dispose pas encore. Les activités de la direction sont coordonnées par une directrice, cadre de la catégorie A. Les chefs de service sont également des cadres d'un bon niveau. Ainsi **l'encadrement de la direction est assuré par un personnel qualifié mais insuffisant du fait que le service de l'information et de la documentation n'a pas de chef.**

Sur le plan matériel, la direction est bien équipée en outils informatiques, en fournitures et mobiliers de bureau. Cependant, ces ordinateurs ne servent qu'au traitement de texte. Les tableurs comme Excel de même que les applications de gestion de base de données comme Access ne sont pas utilisés. Il s'ensuit qu'il y a, **au niveau de la direction, une insuffisance de formation dans l'utilisation de l'outil informatique.** De plus, en dehors du logiciel de gestion financière et comptable des communes ordinaires mis à la disposition de la commune par le Ministère chargé de la décentralisation et en phase expérimentale, aucun autre logiciel spécifique aux attributions de la direction comme par exemple les logiciels de gestion de stock ou de gestion du personnel n'est pas installé sur les ordinateurs de la direction. Ainsi, **le matériel informatique existant au niveau de la direction est sous-exploité.**

En ce qui concerne les prestations de la direction, il faut dire que malgré le renforcement du personnel de collecte par le recrutement de nouveaux agents, on n'a pas constaté une amélioration dans les recettes issues des droits de place sur les marchés. Les montants enregistrés

n'ont pas cessé de baisser depuis 2008 comme le montre le tableau n°1 ci-après.

Tableau n°1 : Evolution des recettes de droits de place sur les marchés (en FCFA)

Années	2005	2006	2007	2008	2009
Recettes issues des droits de place sur les marchés	11 208 950	12 175 000	13 555 000	11 822 500	10 005 500

Source : Elaboré par nous-mêmes à partir des comptes administratifs

Autre insuffisance existe dans l'exécution des activités de la direction. Il s'agit de :

- **l'inexistence d'un plan de trésorerie.**

Par rapport à la gestion du personnel, la commission de reclassement et d'avancement d'échelons et de grades est opérationnelle, chaque année, ce qui peut constituer une source de motivation des agents. Toutefois, il est observé une lenteur dans la gestion de la situation administrative des agents car certains parmi eux, engagés depuis trois ans, sont toujours dans l'expectative en ce qui concerne leurs rappels de différence sur salaires. De plus, les enquêtes réalisées ont permis de constater que l'évaluation des agents de la mairie s'opère par des bulletins annuels de note et non sur la base d'un cahier de charge. Il est important de mentionner que **le ratio d'encadrement (effectif des cadres A et B/effectif total du personnel) est satisfaisant** à la commune d'Abomey-Calavi car il est de 27%, la norme universelle acceptable de cet indicateur selon le système des nations unies étant de 12%.

La Direction du Développement Local et de la Promotion Economique (DDLPE) s'occupe de la réflexion prospective à travers

l'élaboration des plans et projets de développement et la prise de mesures incitatives pour impulser le développement économique local. Le directeur de cette structure coordonne les activités des trois services placés sous sa responsabilité : le Service de la Planification et de la Prospective (SPP), le Service d'Appui aux Initiatives Communautaires (SAIC) et le Service de la Promotion Economique (SPE). **La DDLPE est animée par des cadres d'un bon niveau** car le directeur est un ingénieur, le C/SPP est titulaire d'un DEA en Gestion, le C/SPE est détenteur d'une maîtrise tandis que le C/SAIC est titulaire d'une licence..

Sur le plan matériel, la direction dispose de trois (3) ordinateurs fonctionnels mais infectés par des virus, ce qui rend difficile l'utilisation des supports amovibles (clés USB et autres). Par ailleurs, lesdits ordinateurs ne servent qu'à faire la saisie et la seule application utilisée est Microsoft Word. Les applications simples comme Excel ne sont pas utilisées alors que les tâches relatives à la gestion des carrières de graviers et sable exigent de nombreux calculs. Cette situation traduit **une insuffisance de formation pour l'utilisation optimale de l'outil informatique au niveau de la direction**. De plus, aucun logiciel spécifique typique aux attributions de la direction comme par exemple les logiciels d'aide à la rédaction des projets n'est installé sur les ordinateurs de la direction. On en déduit que **le matériel informatique est sous-exploité**.

Les fournitures de bureau sont disponibles et mises à la disposition de la direction à la demande. Toutefois, certaines demandes ne sont pas honorées du fait de rupture de stock.

En ce qui concerne les activités de la direction, elles sont relatives aux réflexions prospectives, à la planification stratégique, à la recherche des stratégies de valorisation des potentialités locales, à l'élaboration de documents de projets et de formation, à la définition de bases de

collaboration avec les Partenaires Technique et Financier (PTF) et entreprises privées. Malheureusement, le constat au niveau de la direction révèle que c'est seulement quelques volets de ces activités qui sont mis en œuvre : il s'agit de la rédaction de quelques projets de construction d'écoles et la participation à l'élaboration du Plan de Développement Communal(PDC) de la Commune. Aucun document de réflexions prospectives sur la valorisation des potentialités locales dans le but de générer des ressources financières durables pour la commune n'a été élaboré au niveau du service. Cette situation traduit **un fonctionnement non performant de la DDLPE.**

La Direction des Services Techniques (DST) a pour mission principale d'organiser et de coordonner les interventions techniques de la Mairie sur le terrain. Elle est dirigée par un directeur qui a sous sa responsabilité, conformément aux textes, trois services, le Service des Etudes (SE), le Service de l'Entretien et de l'Environnement (SEE) et le Service des Affaires foncières et de l'Urbanisme (SAFU). En réalité, le SAFU échappe totalement à l'emprise du DST et dépend de la cellule du registre foncier urbain. Il s'agit là donc **d'un dysfonctionnement dans la mise en œuvre de l'organigramme.** La direction ainsi que les services sont animés par des cadres d'un bon niveau, le directeur étant un ingénieur des travaux et le C/SE est titulaire du DETS en génie civil et le C/SEE est détenteur d'un DESS. Il en découle que **l'encadrement de la DST est assuré par un personnel adéquat.** Le personnel d'exécution n'y est pas disponible. Ainsi cette direction est confrontée à une **insuffisance de personnel.**

Au plan matériel, la direction dispose de matériels informatiques, des fournitures et mobiliers de bureau en nombre suffisant. Malheureusement, ces ordinateurs ne sont pas utilisés de façon optimale. Les applications utilisées au niveau de la direction sont Word

et Excel. On déduit de ce constat **une insuffisance de formation dans l'utilisation de l'outil informatique au niveau de la direction**. De plus, aucun logiciel spécifique aux attributions de la direction comme par exemple AUTOCARD pour le dessin et ROBOT pour le dimensionnement n'est disponible dans la direction. Il s'ensuit que **le matériel informatique existant au niveau de la direction est sous-exploité**.

En ce qui concerne les activités de la DST, elles ont trait, entre autres :

- à la conception des dossiers techniques (DAO, contrats de marchés publics) et au suivi des chantiers relatifs à la réalisation des équipements et des constructions des infrastructures socio-économiques ;
- à la gestion du personnel technique notamment les ouvriers, les manœuvres, les tâcherons, etc.
- à la maintenance de l'éclairage public ;
- à la collecte et la gestion des ordures ménagères ;
- à la lutte contre les pollutions de toutes natures;
- à la protection des ressources naturelles ;
- à la gestion du parc matériel automobile...

La conception des documents techniques relatifs aux travaux se fait à temps dans la direction même si parfois, du fait de la célérité qu'exige la réalisation de certains dossiers, la direction reconnaît qu'elle n'arrive pas toujours à correctement les affiner. Dans tous les cas, aucune dotation budgétaire relative aux investissements n'a été non consommée faute d'élaboration à bonne date des documents de passation de marché.

Le suivi et le contrôle des chantiers se fait par des descentes des agents de cette direction sur les lieux de construction des ouvrages pour veiller à l'évolution des travaux. Ceux-ci interviennent, de façon

spontanée, sur instructions du directeur en exécution du programme d'activités de la semaine.

En ce qui concerne la question de l'assainissement, les efforts de la commune sont appréciables dans le domaine.

La collecte des déchets ménagers est effectuée par des ONG dont les agents desservent les maisons. Mais malgré cette existence et la **disponibilité des ONG de ramassage des ordures ménagères**, il est encore observé des dépôts d'ordures ménagères aux abords des voies, derrière les maisons et parcelles non occupées. Cette situation découle du fait que très peu d'habitations ont souscrit aux abonnements pour bénéficier des prestations de collecte d'ordures. Ces dépôts d'ordures, laissés à l'air libre, se décomposent sous l'action de la chaleur et de l'humidité, engendrant une prolifération de microbes qui infestent les habitations du voisinage, sources de maladies telles que le choléra, la diarrhée, le paludisme. Cet **incivisme de la population** est accentué par l'inexistence d'un site de dépôt des ordures ménagères construit par la commune. Il s'ensuit que les ordures collectées sont jetées un peu partout surtout dans les bas-fonds et marécages et aux abords du lac. Cette situation entraîne **le comblement des plans d'eaux** qui s'ensavent.

Contrairement à la gestion des déchets solides ménagers qui fait l'objet d'une certaine prise en charge, celle des eaux usées est totalement délaissée. Ces eaux sont déversées sur les voies, sur les abords des voies et dans les caniveaux, démontrant les mauvaises conditions hygiéniques de vie des populations.

La Direction des Services à la Population (DSP) a pour mission principale d'organiser et de coordonner les interventions de la Commune en direction des populations de la commune. Elle regroupe trois services, à savoir : le Service de la Police Administrative (SPA), le

Service des Personnes et de la Famille (SPF) et le Service des Affaires Sanitaires, Sociales, Culturelles et Religieuses (SASSCR). Deux (2) des trois services disposent de chef, le troisième en est dépourvu faute de ressources humaines. Il se pose donc un problème de **manque de ressources humaines au niveau de la DSP**. Les activités de la direction sont coordonnées par un directeur titulaire d'une maîtrise, le C/SASSCR est titulaire d'une Licence, et le C/SPM est titulaire du BEPC. Le service des personnes et de la famille dépourvu de chef faute de ressources humaines. Il découle de ces observations que **l'encadrement faitier de la DSP est assuré par un directeur d'un bon niveau alors que celui intermédiaire est insuffisant**.

Au plan matériel, la direction dispose de matériels informatiques, des fournitures et mobiliers de bureau en nombre suffisant. Malheureusement, ces ordinateurs ne servent qu'au traitement de texte. Les tableurs comme Excel, de même que les applications de gestion de base de données comme Access, ne sont pas utilisés. Cette situation traduit **une insuffisance de formation pour l'utilisation optimale de l'outil informatique au niveau de la direction**

Par rapport à la gestion des actes d'Etat civil, il faut signaler que la procédure de légalisation de ces actes au niveau de la commune souffre **d'insuffisance quant à la protection des populations puisqu'il n'est délivré au déposant aucun reçu** certifiant le dépôt du dossier. En cas de perte de pièces, le client n'a aucun moyen en dehors de sa parole pour prouver sa demande de prestation.

Il est à signaler que la **commune est confrontée à un problème de locaux**. Cette situation a obligé la commune à délocaliser sur d'autres sites quelques directions comme la DST, le CRFU et la DDLPE. Cet état de choses engendre, pour l'administration, des

problèmes de coordination et, pour les usagers, des pertes de temps pour l'orientation et des surcoûts de frais de transport.

B- La situation des ressources financières de la commune d'Abomey-Calavi

La commune est une collectivité territoriale dotée de personnalité juridique et de l'autonomie financière⁴. Pour la mise en œuvre de cette autonomie financière et l'accomplissement de sa mission de développement, la commune est dotée d'un budget propre⁵. Ainsi, la commune d'Abomey-Calavi a, depuis 2003, fonctionné sur la base d'un budget élaboré par le maire, voté par le conseil communal et approuvé par le préfet, autorité de tutelle. Le tableau n°2 qui suit donne un aperçu des différents budgets de la commune sur cinq (5) ans.

Tableau n°2 : Evolution du Budget de la commune d'Abomey-Calavi

	Années	2005	2006	2007	2008	2009
Section de fonctionnement	Prévisions	866 473 000	704 591 924	787 869 558	917 430 000	1 447 862 152
	Réalisation	438 578 847	590 339 782	641 633 838	781 185 628	1 437 966 741
	Taux de réalisation	50,62%	83,78%	81,44%	85,15%	99,32%
Section d'investissement	Prévisions	375 902 800	389 750 000	493 469 558	633 426 821	1 213 763 589
	Réalisation	73 186 301	67 613 507	100 166 329	244 404 263	231 167 447
	Taux de réalisation	19,47%	17,35%	20,30%	38,58%	19,05%

Source : Elaboré par nous-mêmes à partir des comptes administratifs

L'analyse des données du tableau n°2 ci-dessus montre que :

- les prévisions budgétaires de la commune d'Abomey-Calavi présentent à l'exécution **des écarts parfois considérables entre les prévisions et les réalisations** surtout en matière

⁴ Article 1^{er} de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999, portant organisation des communes en République du Bénin

⁵ Article 2 de la loi n°98-007 du 15 janvier 1999, portant régime financier des communes en République du Bénin

d'investissement avec des taux de réalisation compris entre 17 et 39% ;

- l'essentiel des ressources de la commune provient des recettes de fonctionnement.

Sachant que celles-ci comportent les ressources de transfert de l'Etat et les appuis des PTF, on peut en déduire la contribution de la commune au budget en ressources propres.

Le tableau n°3 ci-après présente, de 2005 à 2009, les proportions des composantes des ressources de fonctionnement de la commune d'Abomey-Calavi

Tableau n°3 : Part des ressources propres dans les recettes de fonctionnement de la commune d'Abomey-Calavi

Années	2005	2006	2007	2008	2009
Total des recettes de fonctionnement	438 578 847	590 339 782	641 633 838	781 185 628	1 437 966 741
Recettes de transfert(Etat,PTF)	9 532 768	0	3 209 812	3 209 812	42 630 497
Réalisation des recettes propres	429 046 079	590 339 782	638 424 026	777 975 816	1 395 336 244
% des recettes propres par rapport aux recettes de fonctionnement	97,83%	100%	99,49%	99,59%	97,04%

Source : Elaboré par nous-mêmes à partir des comptes administratifs

Il ressort de ce tableau que les ressources propres de la commune représentent au moins 97% des recettes de fonctionnement. Cette situation traduit **l'effort notable que fait la commune dans le recouvrement de ses ressources propres.**

L'objectif de la mobilisation des ressources propres étant l'autonomie financière pour assurer le fonctionnement des services publics locaux et la promotion du développement local à travers des investissements, il apparaît utile d'apprécier le niveau d'autonomie financière de la commune d'Abomey-Calavi. Comme le montre le tableau n°4 ci-après, **la commune peut largement fonctionner sans recourir aux ressources extérieures.**

Tableau n°4 : Taux d'autonomie financière de la commune d'Abomey-Calavi.

Années	2005	2006	2007	2008	2009
Réalisation des recettes propres	429 046 079	590 339 782	638 424 026	777 975 816	1 395 336 244
Dépenses de fonctionnement	461 575 726	347 220 890	388 796 794	469 568 095	845 145 707
Taux d'autonomie financière	92,95%	170,02%	164,21%	165,68%	165,10%

Source : Elaboré par nous-mêmes à partir des comptes administratifs

Il a été aussi constaté **l'inexistence d'un plan de trésorerie au niveau de la commune**. Cette carence se traduit par une improvisation des actions à entreprendre en matière financière, sans planification des sorties de fonds, ce qui entraîne une situation de déséquilibre entre les ressources et les charges. Ainsi, de nombreuses dépenses engagées dont les salaires du personnel ont vu leurs paiements différer faute de liquidités.

Cette situation n'a cependant pas empêché la commune de réaliser quelques investissements. On peut toutefois constater des écarts entre les prévisions inscrites au PDC et ceux effectivement réalisés comme le montre le tableau n°5 qui suit :

Tableau n°5 : Niveau de réalisation des investissements du PDC

Années	2005	2006	2007	2008	2009
Prévisions d'investissements au PDC	729 338 236	788 570 557	679 747 772	792 452 326	556 494 753
Dépenses d'investissements réalisés	64 433 794	283 405 545	330 074 057	296 597 081	1 123 323 921
Taux de réalisation	8,83%	35,94%	48,56%	37,43%	201,86%

Source : Elaboré par nous-mêmes à partir des comptes administratifs

Ces investissements effectués sur les ressources propres mais surtout sur les ressources de transfert effectués par les ministères sectoriel (ministère de la santé, ministère de l'enseignement maternel et primaire). C'est la raison de l'accroissement du taux de réalisation qui a atteint près de 202% en 2009 par rapport aux prévisions du PDC. Le tableau n°6 qui suit présente la contribution de la commune à l'investissement.

Tableau n°6 : Contribution de la commune d'Abomey-Calavi à l'investissement.

Principaux agrégats financiers	2005	2006	2007	2008	2009
Recettes réelles de fonctionnement (1)	429 046 079	590 339 782	638 424 026	777 975 816	1 395 336 244
Dépenses réelles de fonctionnement (2)	461 575 726	347 220 890	388 796 794	469 568 095	845 145 707
Epargne/Déficit de financement (3) = (1)-(2)	- 32 529 647	243 118 892	249 627 232	308 407 721	550 190 537
Recettes réelles d'investissement (4)	0	7 000 000	6 160 765	0	0
Capacité d'autofinancement des investissements (5) = (3)+(4)	- 32 529 647	250 118 892	255 787 997	308 407 721	550 190 537
Dépenses réelles d'investissement (6)	64 433 794	283 405 545	330 074 057	296 597 081	1 123 323 921
Capacité ou besoin de financement des investissements (7) = (5)-(6)	-96 963 441	-33 286 653	-74 286 060	11 810 640	- 573 133 384
Contribution de la commune à l'investissement en % (8) = (6) / (1)+(4)x100	15,02	47,44	51,21	38,12	80,51
Moyenne de la contribution %	46,46				

Source : Elaboré par nous-mêmes à partir des comptes administratifs

Il ressort de l'analyse de ce tableau que la contribution de la commune à l'investissement local est intéressante et atteint près de 47%. Malheureusement, l'essentiel de ces investissements est constitué d'investissements sociocommunautaires et d'investissements de structure. Nos investigations n'ont permis de relever aucun investissement économique. Par ailleurs, depuis 2006, **la commune n'a plus élaboré un programme annuel d'investissement (PAI)** qui est en fait la portion annuelle du PDC. Il s'ensuit que **les investissements inscrits au budget ne sont pas toujours en adéquation avec ceux du PDC.**

La Cellule du Registre Foncier Urbain (CRFU) est chargée de mettre en œuvre le RFU qui est un outil d'amélioration des recettes fiscales locales car il permet une meilleure identification des personnes imposables grâce à une actualisation, à travers des enquêtes socio-économiques, des données relatives au cadastre de la ville. La CRFU est une structure récente à la mairie ; elle a été créée en 2007 et n'est devenue opérationnelle qu'en 2008. Sa création n'a pas encore induit les améliorations de recettes fiscales attendues car elle n'a pu mettre à la disposition du service de l'assiette, les informations nécessaires qu'en 2010 de plus ces informations ne concernent que les six quartiers lotis de la commune. Le tableau n°7 ci-dessous présente l'évolution de ces recettes au niveau de la commune.

Tableau n°7 : Evolution des recettes fiscales de la commune (en FCFA)

Années	2005	2006	2007	2008	2009
Prévisions des impôts et taxes	366 060 497	393 722 501	450 294 577	515 485 577	717 823 416
Réalisation des impôts et taxes	268 032 341	386 331 180	435 934 017	525 340 709	909 323 935
Ecart	-98 028 156	-7 391 321	-14 360 560	+ 9 855 132	+ 191 500 519
Taux de réalisation	73,22%	98,12%	96,81%	101,91%	126,68%

Source : Comptes administratifs

Ce tableau montre que les recettes fiscales de la commune croissent, d'année en année, et le taux de réalisation avoisine 100%. Par conséquent, le potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi n'est pas encore bien cerné par l'administration communale. La commune est donc confrontée à un problème **de faible identification des facultés contributives**. De plus, les autorités communales n'accordent pas à la CRFU l'attention requise en vue des actions de renforcement de ses capacités pour une amélioration de la mobilisation des ressources. Ce manque d'attention se traduit par la non prise en compte du montant des émissions d'impôts édités par la CRFU comme base des prévisions des ressources fiscales budgétaires de la commune. Il s'ensuit que, en matière d'émission, les données véhiculées par les comptes administratifs sont fort différentes de celles produites par le système de gestion de base de données de la CRFU.

En dehors de ce problème, plusieurs autres insuffisances ont été dénombrées notamment la **non-actualisation à temps de la base de données cadastrales**, l'insuffisance et la non utilisation optimale du matériel informatique. A cela s'ajoute également **l'évasion fiscale** du

faite que certaines populations ne paient pas certains impôts, notamment la contribution foncière de propriétés non bâties.

Par ailleurs, il existe un problème transversal à toutes les structures de la commune. Il s'agit de la **mauvaise organisation de l'entretien des bureaux** qui débute souvent à partir de huit (8) heures, occasionnant du coup des retards dans le démarrage des activités administratives.

Au regard de l'état des lieux effectué, on peut dire que la commune d'Abomey-Calavi présente, au plan administratif et financier, des forces mais aussi des faiblesses. Leur récapitulatif est fait ci-après.

C- Inventaire de l'état des lieux

Cet inventaire se fera en deux (2) volets : il s'agira d'abord de présenter un récapitulatif des atouts de la commune, avant de procéder ensuite à celui des problèmes.

En ce qui concerne les atouts, les observations de stage nous ont permis de relever ceux qui suivent. Il s'agit de :

- la situation géographique de la commune (la commune est désenclavée et traversée par deux (2) routes inter-états);
- l'existence de conditions agro-écologiques propices à certaines cultures ;
- la jeunesse de la population de la commune ;
- l'existence d'un ratio d'encadrement du personnel de la commune supérieur à la norme acceptable ;
- l'effort de la commune dans le recouvrement des ressources propres ;
- l'existence des ONG de ramassage d'ordures ménagères.

Quant aux faiblesses de la commune, elles se récapitulent comme ci-après. Il s'agit de :

- l'insuffisance des ressources humaines qualifiées ;

- l'insuffisance et sous exploitation du matériels informatiques ;
- l'insuffisance de formation en matière d'utilisation de l'outil informatique ;
- l'insuffisance de bureaux et de mobiliers de bureaux;
- la mauvaise organisation de l'entretien des bureaux ;
- la possibilité de perte d'actes pendant la procédure de légalisation ;
- le non bénéfice à temps par les agents communaux des incidences financières découlant des avancements d'échelons ;
- l'inexistence d'un plan de trésorerie ;
- l'inexistence d'une décharge communale des ordures ;
- l'incivisme des populations qui déposent les ordures sur les abords de voies et terrains vagues ;
- l'évasion fiscale ;
- non actualisation à temps de la base de données cadastrale ;
- existence d'écarts entre les prévisions et les réalisations de recettes ;
- faible identification des facultés contributives ;
- exécution des investissements non prévus au PDC ;
- inexistence de PAI

Suite à cet inventaire des forces et faiblesses de la commune, il apparaît intéressant, dans le souci d'une recherche d'amélioration de la situation existante, de se préoccuper des problèmes relevés. Pour ce faire, le regroupement des problèmes identifiés par centre d'intérêt s'avère nécessaire en vue de dégager les problématiques qui en découlent. Le tableau n°8 ci-après présente le résultat de cette opération.

Tableau n°8 : Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt et détermination des problématiques possibles

N°	Centre d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Problématiques
1	Gestion des ressources humaines et matérielles	<ul style="list-style-type: none"> - Insuffisance des ressources humaines ; - Mauvaise organisation de l'entretien des bureaux ; - Perte d'actes pendant la procédure de légalisation ; - Insuffisance et sous-exploitation des matériels informatiques ; - Insuffisance de formation en matière d'utilisation de l'outil informatique ; - Insuffisance de bureaux. Et de mobiliers de bureau - non bénéfice à temps par les agents communaux des incidences financières découlant des avancements d'échelons ; 	Insuffisance quantitative et qualitative des ressources humaines et matérielles	Problématique du renforcement des capacités des ressources humaines et matérielles de la mairie de Calavi
2	Gestion administrative	<ul style="list-style-type: none"> - Inexistence de site communal d'entreposage des ordures ; - Incivisme des populations qui déposent les ordures sur les abords de voies et terrains vagues ; 	Insuffisances dans la gestion administrative	Problématique de l'amélioration de la gestion administrative de la mairie de Calavi
3	Gestion financière	<ul style="list-style-type: none"> - Inexistence d'un plan de trésorerie local ; - Evasion fiscale ; - Existence d'écarts entre les prévisions et les réalisations de recettes - Faible identification des facultés contributives ; - Exécution des investissements non prévus au PDC -Inexistence de PAI -Non actualisation à temps de la base de données cadastrale; 	Faible performance dans la gestion financière de la commune d'Abomey-Calavi	Problématique d'une gestion performante du budget communal pour une amélioration des ressources financières locales

Source : Réalisé par nous-mêmes à partir des observations de stage

Section 2 : Ciblage de la problématique

Dans la présente section, il s'agira de présenter d'abord la liste des problématiques, ensuite, d'en prioriser une à défaut de pouvoir les résoudre toutes, et enfin, de faire ressortir la vision globale de résolution de la problématique choisie.

Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique

Le regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt a permis de dégager trois problématiques auxquelles la commune d'Abomey-Calavi doit s'atteler pour son rayonnement socio-économique. Il s'agit notamment de :

- la problématique du renforcement des capacités des ressources humaines et matérielles de la mairie ;
- la problématique de l'amélioration de la gestion administrative de la mairie;
- la problématique d'une gestion performante du budget communal pour une amélioration des ressources financières locales.

La première problématique identifiée est libellée "Problématique du renforcement des capacités des ressources humaines et matérielles de la mairie d'Abomey-Calavi". La résolution de cette problématique aboutira à la dotation de la mairie en personnel compétent et suffisant puis à l'amélioration des conditions de travail en mettant à la disposition du personnel, des bureaux, des matériels et programmes informatiques et des mobiliers de bureau. La mise en œuvre de cette décision nécessite des ressources financières car il faudra assurer les charges liées au traitement du personnel recruté mais aussi celles relatives à la

construction et l'équipement des bureaux ainsi qu'à la maintenance des matériels. La solution à ce problème n'est possible que dans le cadre d'une amélioration des ressources financières de la commune. Au regard de ces considérations, nous estimons que la résolution de cette première problématique, bien que nécessaire, ne vient pas en priorité. On peut la délaissier pour une autre plus urgente.

La seconde problématique identifiée porte sur l'amélioration de la gestion administrative de la mairie d'Abomey-Calavi. La résolution de cette problématique aboutira à un meilleur fonctionnement de l'administration communale qui, de ce fait, induira la fourniture de services de qualité à la population. Or ce résultat ne sera possible que si le personnel et les outils requis sont disponibles. Dans la situation actuelle où l'effectif et la qualité du personnel font défaut et l'équipement manque, l'atteinte de cet objectif est peu probable. La résolution de la présente problématique a comme préalable la résolution de la première. Or, nous venons de démontrer que la première problématique n'est pas prioritaire. En conséquence, la résolution de la deuxième problématique aussi ne nous semble pas opportune actuellement.

La troisième problématique intitulée problématique d'une gestion performante du budget communal pour une amélioration des ressources financières locales pose le problème de la capacité de la commune à améliorer ses ressources et ses résultats grâce à une gestion performante du budget communal. La résolution de cette problématique permettra d'identifier les voies d'amélioration progressive, continue et durable des ressources financières propres de la commune et les moyens de gestion efficace desdites ressources, ce qui permettra à la commune d'avoir les possibilités de résoudre les deux premières problématiques. La nécessité d'une administration locale performante, attachée aux principes de rigueur, de transparence dans l'exécution des

tâches relevant de ses compétences exige des communes d'opérer des choix et, de préparer l'avenir sur des bases scientifiques afin de ne plus subir les effets néfastes de l'évolution de l'environnement économique dans lequel elles interviennent. Elles doivent maîtriser au mieux cet environnement pour en tirer tout ce dont elles ont besoin en vue de se garantir un succès du développement. Pour cela, elles doivent se doter d'outils leur permettant de faire des prévisions à court, moyen voire long terme pour ne pas naviguer à vue et ces prévisions doivent être réalistes. A cet effet l'outil essentiel de planification et de gestion financière à la portée des communes est le budget ; d'où l'importance à accorder à la mise en place d'un système budgétaire efficient dans toute commune qui se veut performante. Eu égard à tout ce qui précède, il est impérieux de s'assurer que la commune d'Abomey-Calavi utilise le budget comme un véritable instrument efficace de gestion des affaires publiques lui permettant de réaliser ses activités et d'atteindre de bons résultats. C'est dans cette perspective que nous avons décidé de focaliser la suite de notre travail sur la résolution de cette problématique, à travers le sujet intitulé : “ **Contribution à une gestion performante du budget des collectivités locales béninoises : cas d'Abomey-Calavi.**”

En ce qui concerne la spécification de la problématique, nous nous appliquerons ici à étudier les problèmes spécifiques identifiés pour mieux cerner les contours de la problématique retenue qui, rappelons-le, s'intitule comme suit : « gestion non performante du budget de la commune d'Abomey-Calavi ».

A cet effet, nous utiliserons l'outil de spécification suivant : le regroupement des problèmes spécifiques (PS) à partir des problèmes spécifiques les plus englobant ; en posant le postulat selon lequel si PSx englobe PSy et PSz, nous nous contenterons de résoudre PSx.

De façon exhaustive, les problèmes spécifiques liés à notre problématique sont les suivants :

PSa : inexistence de plan de trésorerie local;

PSb : évasion fiscale ;

PSc : existence d'écarts entre les prévisions et les réalisations de recettes ;

PSd : faible identification des facultés contributives ;

PSe : exécution des investissements non prévus au PDC ;

PSf : inexistence de PAI ;

PSg : non actualisation à temps de la base de données cadastrale.

Nous remarquons que la faible identification des facultés contributives, l'évasion fiscale et la non-actualisation à temps de la base de données cadastrales sont des problèmes qui s'enchevêtrent. En effet, l'évasion fiscale (PSb) est possible parce que la Commune d'Abomey-Calavi n'arrive pas à bien cerner les potentialités fiscales en son sein, parce qu'il y a une faible identification des facultés contributives (PSd). De même, la résolution du problème lié à la faible identification des facultés contributives ne saurait se faire sans une meilleure maîtrise des données cadastrales, sans une actualisation à temps de la base de données cadastrales (PSg). Ces trois problèmes peuvent donc être regroupés sous une formulation unique qui est celle du problème spécifique n°d ; d'où :

PS retenu : faible identification des facultés contributives.

Quant à « PSe : exécution des investissements non prévus au PDC » et « PSf : inexistence de PAI », ils traduisent tous les deux des lacunes dans les prévisions budgétaires au niveau de la Commune d'Abomey-Calavi et font naître des interrogations quant à la façon dont les prévisions sont réalisées au sein de la Commune. Ce qui rejoint le

problème spécifique n°c (existence d'écarts entre les prévisions et les réalisations de recettes). Nous nous contenterons donc de résoudre ce dernier ; d'où :

PS retenu : existence d'écarts entre les prévisions et les réalisations de recettes.

Notre développement ne prendra donc finalement en compte que les problèmes spécifiques ci-après :

- Existence des écarts entre les prévisions et réalisations budgétaires;
- Faible identification des facultés contributives ;
- Inexistence d'un plan de trésorerie local.

Paragraphe 2 : Vision globale de résolution de la problématique

Elle permet d'analyser et de résoudre les problèmes spécifiques retenus et, par voie de conséquence, le problème général identifié qui concerne la gestion non performante du budget de la commune d'Abomey-Calavi.

Le problème spécifique n°1 a trait à l'existence des écarts entre les prévisions et réalisations des recettes. En effet, la commune d'Abomey-Calavi fait des efforts pour assurer une meilleure rentrée des impôts et taxes. Et pourtant, les comptes administratifs de la période d'étude nous renseignent sur l'existence des écarts, soit négatifs ou soit positifs par rapport aux prévisions des recettes. Or, si la commune avait mis en place une bonne méthode prévisionnelle, ces écarts s'en trouveraient réduits. La résolution du problème spécifique n°1 passe donc par une approche théorique basée sur l'utilisation d'une méthode de prévision de recettes budgétaires adéquate.

Quant au problème spécifique n°2 relatif à la faible identification des facultés contributives de la commune, il résulte du fait que le budget de la commune repose essentiellement sur les recettes fiscales et toute mobilisation performante des ressources financières de la commune dépend de la bonne identification des diverses facultés contributives. Or, à la commune d'Abomey-Calavi, malgré l'existence du RFU, l'assiette fiscale de la commune ne semble pas être cernée avec rigueur. Cette situation n'est pas de nature à permettre une amélioration des ressources financières de la commune. La résolution du problème spécifique n°2 passe par une approche théorique basée sur une meilleure identification des matières et personnes imposables en vue d'un élargissement de l'assiette fiscale de la commune.

Par rapport au problème spécifique n°3 relatif à l'inexistence d'un plan de trésorerie locale, la recherche de performance dans l'exécution budgétaire notamment la gestion des opérations financières doit amener les collectivités locales à se doter d'un instrument de décision et de gestion qu'est le plan de trésorerie. Il vise à programmer tous les encaissements et les décaissements prévus ou à enregistrer, mois par mois, les encaissements, les décaissements et les disponibilités, de manière à faire ressortir les excédents. Cette recherche d'efficacité qui caractérise toute gestion performante ne semble pas encore préoccuper les autorités de la commune d'Abomey-Calavi. La résolution du problème spécifique n°3 procède donc d'une approche théorique basée sur l'élaboration d'un plan de trésorerie qui doit accompagner le budget communal.

Les approches théoriques de solution aux problèmes spécifiques identifiés sont résumées dans le tableau n°9 qui suit.

Tableau n° 9 : Synthèse des approches génériques par problème.

N° d'ordre	Problèmes spécifiques	Approches génériques
1	Ecart entre les prévisions et les réalisations budgétaires	Approche théorique basée sur l'utilisation d'une méthode de prévisions budgétaires adéquate
2	Faible identification des facultés contributives	Approche théorique basée sur une meilleure identification des matières et personnes imposables
3	Inexistence d'un plan de trésorerie local	Approche théorique basée sur l'élaboration et l'exécution d'un plan de trésorerie locale

Source : Elaboré par nous-mêmes

La démarche méthodologique qui nous permettra de résoudre la problématique spécifiée s'articulera autour de deux phases décomposées en six étapes chacune comme ci-après :

Phase 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

- Etape 1 : fixation des objectifs ;
- Etape 2 : identification des causes et formulation des hypothèses ;
- Etape 3 : construction de tableau de bord de l'étude ;
- Etape 4 : revue de littérature ;
- Etape 5 : choix de l'approche empirique ;
- Etape 6 : choix de l'approche théorique.

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

- Etape 7 : collecte et traitement des données ;
- Etape 8 : analyse des données ;

- Etape 9 : établissement du diagnostic ;
- Etape 10 : approches de solutions ;
- Etape 11 : conditions de mise en œuvre des solutions ;
- Etape 12 : construction du tableau de synthèse de l'étude.

CHAPITRE II :
CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE ET APPROCHES DE SOLUTION
POUR UNE GESTION PERFORMANTE DU BUDGET DE LA COMMUNE
D'ABOMEY-CALAVI

Dans ce chapitre, nous allons exposer le cadre théorique et méthodologique de l'étude, avant de présenter les résultats de collecte et d'analyse des données d'enquête et proposer des approches de solutions aux problèmes soulevés par notre étude.

Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

L'exposé du cadre théorique et méthodologique de l'étude se fera suivant deux axes :

- la définition des objectifs de recherche, la présentation des hypothèses de travail et la revue de littérature sur le thème de recherche (paragraphe 1) ;
- le compte rendu de la méthodologie adoptée (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses et revue de littérature

La résolution des problèmes spécifiques passe par l'identification d'objectifs de recherche, l'identification des causes liées aux problèmes à résoudre en vue de la formulation des hypothèses et par une bonne connaissance de la question à travers la revue de littérature.

A- Des objectifs de recherches

Il s'agit aussi bien de l'objectif général que des objectifs spécifiques liés à la problématique retenue.

1- Objectif général

L'objectif général visé est de proposer des mesures pour une gestion performante du budget de la commune, étant donné que le problème général identifié est la gestion non performante du budget de la commune d'Abomey-Calavi.

Comme l'objectif général, la formulation des objectifs spécifiques est fonction des problèmes spécifiques soulevés par l'étude.

2- Objectifs spécifiques

Trois (3) objectifs spécifiques ont été définis en référence aux problèmes spécifiques.

Le problème spécifique n°1 est l'existence des écarts entre les prévisions et les réalisations budgétaires de la commune d'Abomey-Calavi. L'objectif spécifique de recherches retenu à ce niveau est donc d'apprécier la fiabilité des méthodes d'évaluation prévisionnelles de recettes utilisées.

Le problème spécifique n°2 est la faible identification des facultés contributives de la commune. L'objectif spécifique arrêté ici est d'examiner les conditions d'une meilleure identification des facultés contributives de la commune.

Quant au problème spécifique n°3, il a trait à l'inexistence d'un plan de trésorerie locale. L'objectif spécifique retenu dans ce cadre est donc d'identifier les conditions d'élaboration d'un plan de trésorerie local.

Les objectifs de recherches définis, il est maintenant possible d'établir les hypothèses de l'étude à partir des causes supposées être à la base des problèmes spécifiques.

B- Des hypothèses de l'étude

Elles sont formulées à partir des problèmes spécifiques et de leurs causes supposées.

1- Hypothèse spécifique n°1

Il faut rappeler que le problème spécifique n°1 est l'existence des écarts entre les prévisions et les réalisations budgétaires de la commune. A priori, plusieurs causes peuvent être à l'origine de cette situation au nombre desquelles on peut citer, les difficultés de recouvrement et la non utilisation d'une méthode fiable de prévisions.

Mais au regard des observations faites à l'état des lieux, il arrive que la commune dépasse, en termes de recouvrement, les prévisions effectuées. Il s'ensuit que la cause probable qui pourrait expliquer les écarts observés entre les prévisions et les réalisations des recettes est la non utilisation d'une méthode fiable de prévisions des recettes budgétaires. L'hypothèse liée au problème spécifique n°1 peut être formulée de la manière suivante: les écarts entre les prévisions et les réalisations de recettes de la commune sont dus à la non utilisation d'une méthode fiable de prévision.

2- Hypothèse spécifique n°2

Par rapport au problème spécifique n°2 qui est la faible identification des facultés contributives. Les causes probables à cette situation est la non actualisation de la base imposable et les lenteurs dans le processus de lotissement de la commune. Cependant, nous privilégions la cause de la non actualisation de la base imposable car même si les lotissements étaient effectués, ils ne produiront des recettes que lorsqu'ils sont intégrés dans la base imposable. L'hypothèse découlant de ce problème est formulée comme ci-après : la faible

identification des facultés contributives est due à la non actualisation de la base imposable de la commune.

3- Hypothèse spécifique n°3

En ce qui concerne le problème spécifique n°3 relatif à l'inexistence de plan prévisionnel de trésorerie. Deux causes peuvent, a priori, l'expliquer. Il s'agit de la méconnaissance par les autorités communales de l'intérêt d'un plan prévisionnel de trésorerie et de l'incapacité technique du personnel pour l'élaboration de ce plan. Mais une observation des ressources humaines en service à la Direction des Ressources ainsi qu'à la Recette-Perception, fait ressortir l'existence de personnel qualifié à même d'élaborer et d'exploiter un plan de trésorerie. La DR compte quatre Agents de la catégorie A. De par leur formation, il est possible d'affirmer, a priori, qu'ils détiennent les capacités techniques leur permettant l'élaboration d'un plan de trésorerie. La cause susceptible de mieux expliquer ce problème spécifique est donc la méconnaissance, par les autorités communales, de l'intérêt d'un plan de trésorerie. L'hypothèse d'étude y relative est la suivante : l'inexistence de plan de trésorerie local s'explique par la méconnaissance de l'intérêt d'un tel plan par les autorités communales.

C- Du tableau de bord de l'étude

Ce tableau regroupe, selon le niveau d'analyse, les problèmes et objectifs (général et spécifiques) ainsi que les causes supposées et hypothèses spécifiques.

Tableau n° 10 : Tableau de bord de l'étude

Niveau		Problématique	Objectif	Cause	Hypothèse
Niveau général		Problème général : Gestion non performante du budget de la commune d'Abomey-Calavi.	Proposer des mesures pour une gestion efficace et efficiente du budget de la commune.	-	-
Niveaux spécifiques	1	Problème spécifique n°1 : Existence des écarts entre les prévisions et les réalisations	Apprécier la fiabilité des méthodes prévisionnelles de recettes utilisées dans l'élaboration du budget	Non maîtrise des méthodes fiables de prévisions de recettes budgétaires	L'existence des écarts entre les prévisions et les réalisations est due à la non maîtrise des méthodes fiables de prévisions de recettes budgétaires
	2	Problème spécifique n°2 : Faible identification des facultés contributives	Examiner les conditions d'une meilleure identification des facultés contributives de la commune.	Non actualisation de la base imposable	La non actualisation de la base imposable est la cause de la faible identification des facultés contributives
	3	Problème spécifique n°3 : Inexistence d'un plan de trésorerie local	Identifier les conditions d'élaboration d'un plan de trésorerie local.	Méconnaissance de l'intérêt d'un tel plan par les autorités communales.	L'inexistence de plan de trésorerie s'explique par la méconnaissance de l'intérêt d'un tel plan par les autorités communales.

Source : Elaboré par nous-mêmes

Si le tableau de bord ainsi réalisé définit clairement les objectifs de recherches attachés à notre sujet, ce balisage reste toutefois insuffisant sans un aperçu des points de vue de la doctrine sur la question et des contributions antérieures à la résolution de la problématique. Cette insuffisance sera comblée par la revue de littérature.

D- De la revue de littérature

La gestion budgétaire est définie comme le mode de gestion qui consiste, pour toute organisation, à traduire en programmes d'actions chiffrés appelés budgets, les décisions prises par la direction avec la participation des responsables. Il paraît nécessaire d'ajouter un aspect supplémentaire à cette définition : la comparaison a posteriori des réalisations avec les prévisions de même nature d'opérations révèle d'écarts significatifs qu'il convient d'expliquer et d'éviter à l'avenir grâce à des mesures correctives.

Pour Meheut (1994), la gestion budgétaire est « L'ensemble des méthodes permettant de définir les objectifs chiffrés de l'entreprise, de fixer aux différentes fonctions des objectifs cohérents, d'établir les budgets et tout au long de l'année, de détecter au plus tôt les risques de déviation afin de déclencher les mesures appropriées ». La gestion budgétaire est donc une gestion prévisionnelle et selon Deprez et Duvant (1994), « La gestion prévisionnelle est un système de gestion orienté vers le futur, qui va permettre aux responsables de disposer d'une information préalable à la prise de décision et qui va les aider dans la définition et la fixation de leurs objectifs ». Il s'agit donc d'une chaîne d'éléments mus par des relations d'interdépendance et c'est pourquoi, on parle de système budgétaire.

Le système budgétaire est défini comme « une méthode de gestion prévisionnelle à court terme, fondée sur les moyens à mettre à la

disposition des responsables, pour atteindre les objectifs fixés conformément au plan stratégique défini par la direction ».

La décentralisation entendue comme technique d'organisation administrative correspond, selon Dupuis & Guédon (1991) à «L'attribution d'une certaine autonomie à des collectivités qui s'administrent librement par des conseils élus, sous le contrôle du gouvernement». Elle implique donc un transfert de compétences du niveau central vers les instances locales ou décentralisées. Depuis les années 80, la décentralisation a été promue comme solution à plusieurs problèmes d'ordre administratif et de gouvernance et doit entraîner le développement au niveau local et national. Blair (2000) affirme que la décentralisation est un moyen d'améliorer la performance dans la réduction de la pauvreté et que ses bénéfices incluent l'amélioration de l'efficacité des services publics offerts car elle doit permettre de distribuer des services plus appropriés, une meilleure gouvernance et l'habilitation des citoyens locaux. La décentralisation est ainsi vue comme la pierre angulaire de la bonne gouvernance qui fait la promotion à la fois de la responsabilité locale des gouvernements locaux et la transparence, en octroyant des droits politiques à la population locale (Francis & James, 2003 ; WOLLMAN, 2006).

Pour atteindre ces objectifs de la décentralisation, des dispositions doivent être mises en place pour une meilleure prise de décision par rapport, d'une part à l'allocation et l'utilisation des ressources, l'organisation des gouvernements locaux, une participation efficace des populations et d'autre part, par rapport à l'évaluation des diverses actions publiques. Il s'agit en fait, pour les collectivités locales de trouver solution à des problèmes de performance et du pilotage de la performance.

Traditionnellement, les économistes et gestionnaires distinguent trois performances (Bouquin, 1989) : celle mesurée par le rapport entre les ressources mises en œuvre par l'entreprise et les résultats, **l'efficience**. Celle qui traduit la qualité des anticipations réalisées par les gestionnaires décideurs et est mesurée par l'écart entre les objectifs visés et les résultats obtenus, **l'efficacité**. Cette mesure de performance permet par ailleurs de prendre en considération des éléments comme la qualité que la notion d'efficience laisse de côté. Et enfin, celle qui traduit le niveau d'adéquation entre les objectifs affichés et le contexte dans lequel, l'entreprise se trouve, **la pertinence**. Il a fallu attendre Hood (1995) pour ajouter la notion d'économie à la définition de la performance : s'assurer qu'il n'y a pas plus d'argent dépensé que prévue.

Le premier moyen mis à la disposition des communes pour la recherche de cette performance se trouve être le budget.

Christiane et Christian RAULET (1994), définissent le budget comme « L'expression quantitative et financière d'un programme d'action envisagé pour une période donnée ».

Cette définition est cependant incomplète dans la mesure où elle ne fait pas ressortir les notions de coordination et de résultats qui constituent d'importants facteurs dans le concept du budget.

Pour combler cette insuffisance, Antony (1998) recommande le suivi et l'évaluation du budget, lorsqu'il existe : « Le contrôle de gestion est le processus par lequel les dirigeants s'assurent que les ressources sont obtenues et utilisées avec efficacité (par rapport aux objectifs) et efficience (par rapport aux moyens employés) pour réaliser les objectifs de l'organisation ».

Plusieurs auteurs ont réalisé des études sur la gestion budgétaire des entreprises, en mettant en exergue les facteurs de son dysfonctionnement.

C'est ainsi que **HOUNSA (1993)**, dans son mémoire intitulé « Diagnostic financier et comptable de la COBENAM », en voulant s'intéresser au système budgétaire de la compagnie, a révélé que le budget n'est pas réellement mis à la disposition de ses responsables opérationnels ; ces derniers ne l'exploitent pas et le considèrent comme une pure formalité. Aussi a-t-il constaté que malgré l'existence du budget, la gestion de la Compagnie reste improvisée.

Pour remédier à ces problèmes, il a suggéré la conception d'objectifs précis, la mise en place d'une unité de contrôle de gestion et de planification et d'une organisation fondée sur la délégation des pouvoirs.

CHOUKPA (2004), dans son étude sur « **Le diagnostic du système budgétaire de l'ORTB** », a constaté que l'Office ne dispose pas d'un manuel de procédures budgétaires ; cet état de choses entrave le suivi efficient des normes d'élaboration du budget et des instruments de mesures de l'activité. Il a également souligné que les méthodes de prévision sont peu fiables et celles qui sont appliquées ne reposent pas sur des bases scientifiques. Il en résulte alors des écarts injustifiés entre les réalisations et les prévisions budgétaires.

Afin d'apporter des solutions appropriées à ces différents problèmes, il a suggéré que l'élaboration des budgets soit axée sur une méthode rigoureuse de détermination des objectifs et des moyens nécessaires pour atteindre ces objectifs.

Aucune étude antérieure n'a abordé la question de la recherche de performance dans la gestion du budget de la commune d'Abomey-Calavi. Ce constat démontre tout l'intérêt de notre étude.

Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée

Pour conduire cette étude, nous avons adopté une méthodologie qui repose essentiellement sur une démarche empirique. Elle a consisté :

- d'abord, à recueillir des données d'ordre général sur la commune grâce à une étude documentaire et des observations directes sur le terrain ;
- ensuite, à collecter des données à l'aide d'un questionnaire conçu en fonction des problèmes spécifiques identifiés et des entretiens réalisés ;
- enfin, à dépouiller et à analyser les données d'enquête.

L'étude documentaire a consisté à rechercher des informations dans tous les documents nécessaires à une meilleure connaissance de la commune d'Abomey-Calavi et du thème. Au nombre de ces documents, on distingue des ouvrages généraux, des mémoires, diverses publications et rapports, des lois sur la décentralisation, des rapports d'ateliers et d'études commanditées par la commune ou d'études s'inscrivant dans le cadre des appuis techniques dont bénéficie la commune, le PDC, les budgets de la commune, le tableau de bord social départemental (TBSD), les comptes administratifs et les comptes de gestion...

Notre présence sur le terrain du 6 septembre au 6 décembre 2010 nous a permis de faire des constats spécifiques par rapport à certains problèmes de la commune.

Nous avons adopté une démarche méthodologique pour mener les enquêtes nécessaires et recueillir les données. Dans ce cadre, les étapes ci-après ont été suivies :

- la définition de la cible de l'enquête et l'échantillonnage ;
- l'élaboration des questionnaires d'enquête ;

- l'administration des questionnaires qui induit la collecte des données ;
- le traitement des données recueillies.

En ce qui concerne la cible de la présente étude, elle est constituée des élus locaux, des agents de la commune et du Receveur-Percepteur, soit un total de deux cent cinquante six (256) personnes. Compte tenu de l'étendue de la population cible ainsi définie, il apparaît commode de procéder par échantillonnage et pour que cet échantillon soit représentatif, nous avons décidé d'interroger 1/5 de la population mère, soit cinquante et un (51) personnes. Et pour que cet échantillon respecte les caractéristiques de la population mère, il devra être composé de 1/5 des élus locaux qui sont au nombre de trente sept (37) soit sept (7) élus et de 1/5 des agents de la commune qui sont au nombre de deux cent dix-huit (218) soit quarante-trois (43) agents et le RP. Il en est ainsi dans le cas d'espèce. Dans chacune des strates ainsi constituées, nous avons procédé par la méthode de choix raisonné en prenant comme conditionnalité, la capacité de l'élu ou de l'agent à fournir l'information recherchée.

Le tableau n°11 ci-dessous présente les strates ainsi déterminées.

Tableau n°11 : Stratification des enquêtés au sein de la population cible

Catégories d'enquêtés	Nombre	Pourcentage
Elus locaux	7	13,73%
Personnel de la mairie	43	84,31%
Receveur-Percepteur	1	1,96%
Total	51	100%

Source : Résultats des travaux d'échantillonnage

Un questionnaire, dont une copie est en annexe, a été élaboré puis administré aux enquêtés. Composé essentiellement de questions fermées, ce questionnaire a permis de collecter des informations qui ont été traitées, complétées ou approfondies par des entretiens avec les directeurs, certains élus locaux, chefs de service et agents.

Pour un traitement rapide des données, nous avons utilisé l'outil informatique.

Les résultats des enquêtes sont présentés sous forme de tableaux permettant d'avoir une bonne compréhension des données par centre d'intérêt. Le traitement de ces données vise à déterminer les causes réelles de l'existence des écarts entre les prévisions et réalisations de recettes budgétaires, de la faible identification des facultés contributives et de l'inexistence de plan de trésorerie locale.

Dans cet exercice, toute cause supposée, qui est confirmée par au moins cinquante et un pour cent (51%) de l'ensemble des résultats recueillis, sera considérée comme cause réelle du problème. Le postulat de base pour apprécier le caractère significatif de l'étude menée est qu'au moins deux des trois hypothèses posées soient vérifiées.

Section 2 : Collecte des données, vérification des hypothèses et approches de solutions

Le paragraphe 1 de cette section sera consacré à la collecte et à l'analyse des données d'enquêtes et le second rendra compte des solutions proposées pour éradiquer les causes des problèmes identifiés ainsi que les conditions de mise en œuvre desdites solutions.

Paragraphe 1 : Collecte et analyse des données d'enquêtes : établissement du diagnostic

L'établissement du diagnostic, objet du présent paragraphe, résultera de l'analyse des données d'enquête recueillies et traitées. Toutefois, il est nécessaire d'exposer les difficultés rencontrées lors de la collecte et qui ont certainement limité la qualité des données recueillies avant de présenter les résultats d'enquête.

A- Difficultés rencontrées lors de la réalisation de l'enquête

Les difficultés rencontrées au cours de la collecte des données sont liées à la disponibilité des personnes à questionner. En effet, nombreuses parmi elles n'ont pu se rendre disponibles dans la période d'enquête, soit pour se prêter aux entretiens individuels ou pour répondre au questionnaire. C'est donc de report en report que nous avons finalement réussi à les rencontrer pour administrer le questionnaire. Parfois, il arrive qu'au cours d'un entretien finalement accordé, qu'un problème administratif imprévu survienne. Cette situation amène le plus souvent l'enquêté à écourter les échanges ou le remplissage du questionnaire pour se consacrer aux tâches qu'il juge plus importantes.

Il convient de mentionner que, quatre (4) questionnaires remplis et recueillis sont inexploitable du fait de l'incohérence ou de la fantaisie des informations fournies par les enquêtés, ce qui ramène à quarante sept (47) le nombre d'enquêtés dont les réponses ont été analysées.

B- Présentation des résultats d'enquête et établissement du diagnostic

Dans cette partie, nous allons présenter les données d'enquête recueillies permettant la vérification ou non des hypothèses formulées, en tenant compte des seuils de décision fixés et, à partir de ces résultats, procéder à l'établissement du diagnostic.

1- Présentation et analyse des données

Les résultats des enquêtes seront présentés par problème spécifique.

◆ Présentation et analyse des données relatives à l'existence des écarts entre les prévisions et réalisations budgétaires

Au cours de l'état des lieux, nous avons constaté que l'une des manifestations du problème général relatif à la faible performance budgétaire dans la gestion de la commune d'Abomey-Calavi, est l'existence des écarts entre les prévisions et réalisations budgétaires de la commune. Le tableau n°12 présente les données recueillies et traitées par rapport à ce problème.

Tableau n°12 : Cause réelle de l'existence des écarts entre les prévisions et réalisations budgétaires de la commune

Questions	Réponses	Nombre d'enquêtés	Fréquence absolue	Fréquence relative	%
L'étude des comptes administratifs a révélé des écarts importants entre les prévisions et les réalisations de recettes. Qu'est ce qui explique ces écarts ?	- Non utilisation de méthodes fiables de prévision	47	40	0,8511	85
	- Difficultés de recouvrement		7	0,1489	15
Quelles sont les méthodes de prévision utilisée dans le cadre de l'évaluation prévisionnelle des ressources ?	- Méthode directe		47	1	100
	- Méthode pénultième année		0	0	0
	- Méthode pénultième année corrigée		0	0	0
	- Méthode de lissage		0	0	0

Source : Résultats d'enquête

Il ressort de l'analyse des données du tableau ci-dessus que 85% des personnes enquêtées pensent que l'existence d'écarts entre les prévisions et les réalisations budgétaires est due au non utilisation de méthodes adéquates de prévisions budgétaires tandis que 15% estiment que l'existence de ces écarts s'explique par les difficultés de

recouvrement. Cette dernière raison ne saurait justifier les écarts car l'exploitation des comptes administratifs a montré que parfois la commune recouvre au-delà de ce qui est prévu. De plus, les enquêtes ont également révélé que la méthode de prévision utilisée est la méthode directe. Cette méthode qui consiste à reporter, pour l'année suivante, les résultats d'exécution de l'année antérieure avec des réajustements moindres ne permet pas une prévision proche de la réalité. En prenant en compte notre seuil de décision de 51%, nous pouvons donc retenir comme cause réelle de l'existence d'écarts entre les prévisions et les réalisations budgétaires, la non utilisation de méthodes adéquates de prévisions budgétaires.

◆ *Présentation et analyse des données relatives à la faible identification des facultés contributives*

Le tableau n°13 ci-après présente les données recueillies et traitées par rapport à ce problème.

Tableau n°13 : Cause réelle de la faible identification des facultés contributives de la commune d'Abomey-Calavi.

Questions	Réponses	Nombre d'enquêtés	Fréquence absolue	Fréquence relative	%
L'exploitation des comptes administratifs a révélé que les recettes fiscales recouvrées dépassent des fois celles prévues. Qu'est ce qui explique cette situation?	- Faible identification des facultés contributives	47	35	0,7447	74
	- Non fonctionnement du CRFU		5	0,1064	11
	- Performance des agents collecteurs et du service des impôts		7	0,1489	15
Quelles sont les causes de la faible identification des facultés contributives ?	- Non actualisation régulière de la base imposable		34	0,7234	72
	- lenteurs dans le processus de lotissement		13	0,2766	28

Source : Résultats d'enquête

De l'étude des résultats d'enquêtes présentés dans le tableau n°13, on remarque que 28% des personnes soumises au questionnaire estiment que la cause de la faible identification des facultés contributives est la lenteur dans le processus de lotissement. Par contre, 72% de celles-ci pensent que cette situation s'explique par la non actualisation régulière de la base imposable. Si nous tenons compte du seuil de décision de 51% fixé au préalable, on peut dire que la cause réelle de la faible identification des

facultés contributives est la non actualisation régulière de la base imposable. Ce résultat est confirmé par les recherches documentaires qui ont révélé que pour les recasements déjà effectués, la commune est victime d'incivisme fiscal pour les impôts sur le foncier non bâti. De plus, le mauvais fonctionnement de la CRFU, n'a pas impacté le taux de recouvrement des recettes fiscales qui est demeuré élevé. Les autorités communales d'Abomey-Calavi n'ont donc pas encore pris la mesure de l'importance de la C R F U dans l'identification des facultés contributives existantes sur le territoire communal.

♦ *Présentation et analyse des données relatives à l'inexistence de plan de trésorerie*

Pour déterminer la cause fondamentale du problème spécifique relatif à l'inexistence de plan de trésorerie nous allons procéder à l'exploitation des résultats d'enquête présentés dans le tableau n°14 qui suit :

Tableau n°14 : Cause réelle de l'inexistence de plan de trésorerie local

Questions	Réponses	Nombre d'enquêtés	Fréquence absolue	Fréquence relative	%
Qu'est ce qui explique l'inexistence d'un plan de trésorerie au niveau de la commune ?	- Incapacité technique du personnel pour conduire l'élaboration du plan ?	47	3	0,0638	6
	- Méconnaissance de l'intérêt du plan de trésorerie local par les autorités communales		44	0,9362	94

Source : Résultats d'enquête

Pour 94% des personnes enquêtées, l'inexistence d'un plan de trésorerie est due à la méconnaissance de l'intérêt du plan de trésorerie local par les autorités communales tandis que 6% des enquêtés pensent que cette situation est due à l'incapacité technique du personnel pour conduire l'élaboration du plan.

En application du seuil de décision retenu, la cause réelle de l'inexistence d'un plan de trésorerie est la méconnaissance de l'intérêt d'un tel plan par les autorités communales. Les recherches documentaires et les entretiens réalisés ont révélé que plusieurs fois, l'ordonnateur a procédé à l'engagement de dépenses dont les paiements ont dû être différés faute de trésorerie suffisante. Nous avons essayé de connaître la proportion de dépenses engagées à paiement différé par rapport à l'ensemble des dépenses engagées. Ce taux pourrait nous montrer combien est significatif le problème. Mais aucune statistique n'est tenue à ce sujet à la Mairie ni à la Recette- Perception et lesdits dossiers sont classés une fois le paiement réalisé. Dans tous les cas, aux dires des parties prenantes au processus d'exécution des dépenses budgétaires, les cas seraient légions et certains d'entre eux ont été la source de conflits entre le Maire et le RP. Or, ces situations seraient être évitées si la trésorerie était gérée de façon efficace. Pour ce faire, la gestion de la trésorerie locale doit :

- s'effectuer sur la base d'un plan de trésorerie élaboré en bonne et due forme afin d'éviter toute improvisation dans les actions à entreprendre par le maire en matière financière et planifier les sorties de fonds en recherchant, à tout moment, l'équilibre financier ressources/charges ;
- mobiliser les ressources financières au moindre coût et les centraliser à la Recette-Perception de la commune ;

- assurer la célérité des paiements et disposer de stratégies financières pour minimiser le coût des actions programmées et les frais financiers ;
- suivre l'exécution des opérations financières locales et comptabiliser celles-ci régulièrement pour en rendre compte aisément ;
- valoriser les excédents de trésorerie. En la matière, le Maire et le RP peuvent convenir de les placer à court terme moyennant intérêts pour la commune, de s'en servir pour rembourser par anticipation les dettes contractées vis-à-vis des institutions de financement ou des PTF ou de réaliser plus tôt les investissements programmés dans un futur éloigné.

La situation actuelle de gestion budgétaire de la commune ne traduit pas une gestion performante car toute administration optant pour une culture de performance doit faire sienne toutes les stratégies conduisant à une gestion efficace, efficiente et économe des moyens mis à sa disposition.

L'identification des causes réelles des problèmes spécifiques qui vient d'être réalisée ouvre la voie à l'établissement du diagnostic.

2- Etablissement du diagnostic

En définissant les objectifs de l'étude, nous avons formulé trois hypothèses spécifiques à partir de causes probables supposées expliquer les manifestations du problème général. Les données collectées et analysées ci-dessus ont permis de déceler les causes réelles des problèmes spécifiques. Il s'agira donc ici de vérifier si les causes réelles sont conformes aux hypothèses de départ.

En ce qui concerne l'hypothèse n°1, elle était libellée de la manière suivante : L'existence des écarts entre les prévisions et les réalisations de recettes de la commune est due à la non utilisation d'une méthode fiable de prévision. La cause réelle du problème spécifique relatif à l'existence des écarts entre les prévisions et les réalisations de recettes de la commune est la non utilisation de méthodes adéquates de prévisions budgétaires. Ainsi l'hypothèse spécifique n°1 est vérifiée.

Par rapport au problème spécifique n°2 qui est la faible identification des facultés contributives, l'hypothèse découlant de ce problème est formulée comme ci-après : La faible identification des facultés contributives est due à la non actualisation de la base imposable de la commune. L'analyse des données collectées effectuée plus haut a permis d'identifier comme cause réelle du problème spécifique n°2, la non actualisation de la base imposable de la commune. De ce fait, l'hypothèse spécifique n°2 se trouve vérifiée.

En ce qui concerne le problème spécifique n°3 relatif à l'inexistence de plan de trésorerie, l'hypothèse d'étude y relative est la suivante : l'inexistence de plan de trésorerie s'explique par la méconnaissance d'un tel plan par les autorités communales. La cause réelle identifiée par les enquêtes étant conforme à celle supposée dans l'hypothèse, l'hypothèse spécifique n°3 est ainsi vérifiée.

Le diagnostic établi par rapport au problème général de faible performance dans la gestion du budget de la commune d'Abomey-Calavi se présente comme ci-après:

- *Elément de diagnostic N°1*

La non utilisation d'une méthode fiable de prévision est la cause de l'existence des écarts entre les prévisions et les réalisations de recettes de la commune.

- *Elément de diagnostic N°2*

La non actualisation de la base imposable de la commune est à la base de la faible identification des facultés contributives.

- *Elément de diagnostic N°3*

La méconnaissance de l'intérêt du plan de trésorerie par les autorités communales est à la base de l'inexistence de plan de trésorerie.

Grâce à ce diagnostic qui a établi les causes réelles des problèmes spécifiques, il est maintenant possible de résoudre ces problèmes et du coup le problème général, en identifiant des approches de solutions susceptibles d'éliminer lesdites causes.

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

Le budget de la commune est l'élément déterminant de l'autonomie financière d'une commune. Il est un outil dont la gestion performante permet à la commune de mobiliser des ressources propres pour offrir des biens et services de qualité aux populations à travers la réalisation des investissements. Aussi, convient-il d'une part, de proposer des approches de solutions pour remédier à la faible performance dans la gestion budgétaire identifiée au niveau de la commune d'Abomey-Calavi

et d'autre part, d'indiquer des recommandations permettant une bonne mise en œuvre des solutions proposées.

A- Approches de solutions

Les approches de solution seront proposées par problème spécifique afin que leur mise en œuvre permette la résolution desdits problèmes.

1- Approches de solution au problème spécifique d'existence d'écart entre les prévisions et les réalisations de recettes de la commune

Les besoins des collectivités locales croissent régulièrement face aux ressources financières limitées dont elles disposent. Il importe donc d'effectuer les prévisions budgétaires le plus judicieusement possible, tant pour la section de fonctionnement que pour celle de l'investissement afin qu'à l'exécution toutes les actions programmées puissent être réalisées.

Ainsi donc, pour éviter à l'avenir des écarts importants entre les prévisions et les réalisations de recettes, nous proposons l'utilisation de la procédure du budget à base zéro (BBZ).

La procédure du budget à base zéro est fondée sur le principe que rien n'est jamais acquis. La reconduction d'un budget d'une année sur l'autre est donc exclue par principe. Pour préparer son budget, chaque gestionnaire ou décideur doit justifier, dans le détail et sans tenir compte de ce qui se faisait, tous les postes du budget dont il a la responsabilité et donner la preuve de la nécessité d'effectuer telle ou telle opération financière.

Le budget à base zéro (BBZ) est un procédé de planification et de budgétisation qui impose, à chaque responsable, la justification détaillée

de la totalité de son budget à partir d'un minimum de ressources indispensables à la réalisation des missions de la Commune.

Le budget à base zéro (BBZ) est une méthode qui permet une évaluation fiable des recettes et des dépenses. Dans le présent mémoire, nous étudierons les modalités d'application de la méthode du BBZ pour l'évaluation prévisionnelle des recettes de fonctionnement des communes

Les recettes de fonctionnement des communes sont présentées en trois catégories :

✓ *Les recettes à matière imposable recensable*

Leur évaluation fait l'objet de recensement. Les recettes qui rentrent dans cette catégorie sont principalement : la taxe de développement local basée sur les principales ressources de la commune ; les contributions foncières des propriétés bâties et non bâties, la patente ; la licence ; la taxe sur les affiches et panneaux publicitaires ; la taxe sur les taxis de ville à quatre ou à deux roues ; la taxe de pacage ; la taxe sur les barques et les pirogues motorisées ; la location des biens meubles et immeubles de la Commune ; les redevances d'installation d'appâtâmes par la Commune.

✓ *Les recettes à matière imposable non recensable*

Leur évaluation requiert des statistiques sur un certain nombre d'années. Les recettes qui rentrent dans cette catégorie sont principalement : la taxe sur les spectacles jeux et divertissements ; la taxe sur la publicité ; la taxe de stationnement sur les gares routières ; les droits de stationnement et parking ; les droits de mutations ; les produits des inhumations et concessions ; les taxes d'exploitation des carrières de la Commune.

✓ *Les subventions de l'Etat*

Les subventions de l'Etat concernent les subventions salariales, les subventions d'équilibre, les subventions de substitution à la taxe civique, le FADeC⁶ fonctionnement. Il s'agit de recettes complémentaires dont la répartition est effectuée par arrêté interministériel MDGLAAT-MEF.

En ce qui concerne les recettes d'investissement, les prévisions de ces recettes sont fonction de l'épargne réalisée sur l'exécution des opérations à la section de fonctionnement du budget local, des fonds de concours et des ressources de coopérations décentralisées mobilisées. Il importe donc de prendre en compte ces éléments pour qu'à l'avenir les taux de réalisation enregistrés dans ce cadre s'améliorent.

Nous proposons également pour une meilleure appréhension des différentes étapes du budget et une gestion budgétaire performante, l'expérimentation de la démarche du Système d'Analyse Financière et Institutionnelle des Collectivités Locales (SAFIC) développé par le Fonds d'Equipement des Nations Unies (FENU)

Le SAFIC est un instrument qui vise à saisir les problématiques liées à la gestion et à la gouvernance locales, notamment le fonctionnement organisationnel des collectivités, leur financement et la dimension économique de leur développement. Il consiste en une démarche concertée avec les principaux acteurs locaux et fondée d'une part sur des instruments d'analyse ou de diagnostic qui permettent d'identifier les dysfonctionnements aux plans économique, financier et organisationnel de la collectivité et, d'autre part, sur la proposition de mesures d'amélioration de la gestion locale dans ses différents aspects.

Dans sa démarche, le SAFIC vise essentiellement à :

⁶ FADeC : Fonds d'Appui au Développement des Communes

- engager la commune dans une dynamique véritable d'amélioration de ses capacités d'autogestion en vue de lui permettre de fournir durablement un niveau acceptable de services aux citoyens, grâce à l'amélioration effective de ses recettes propres et à l'amélioration de la qualité de ses dépenses ;
- promouvoir la citoyenneté locale grâce à la mise en place d'informations exhaustives sur la collectivité et de mécanismes susceptibles de nourrir le dialogue social entre les différents acteurs du développement local et en particulier entre l'institution communale et le citoyen.

2- Approches de solution au problème spécifique de faible identification des facultés contributives

L'analyse des résultats d'enquêtes effectuées sur la faible identification des facultés contributives nous a permis de dégager comme diagnostic que ce problème résulte de la non actualisation régulière et exhaustive du champ fiscal de la commune. Il en ressort que la résolution de ce problème passera par :

- la dynamisation de la CRFU afin que celle-ci travaille effectivement en collaboration avec les services de l'assiette et du recouvrement. A cet effet, la mise en place d'un Système d'Information Foncière Communale (SIFCOM) à renseigner régulièrement permettra d'avoir une vue globale sur les propriétés foncières et toutes les activités génératrices de revenus dans la Commune ;
- la formation et la motivation du personnel de la CRFU et des Services de l'Assiette et du Recouvrement grâce à l'instruction du personnel sur les méthodes et les techniques de recouvrement.
- la création des conditions favorables pouvant stimuler le personnel au travail.

3- Approches de solution au problème spécifique d'inexistence d'un plan de trésorerie

Toutes les opérations d'exploitation ou de fonctionnement et toutes les opérations d'investissement ou de financement affectent la trésorerie de la commune. Il est nécessaire que les autorités communales appuient l'exécution de leurs opérations financières sur l'établissement d'un plan de trésorerie locale établi sur une période d'un (1) an, par tranche trimestrielle, et révisé mensuellement.

Le plan de trésorerie doit prendre en compte, à partir de la situation de trésorerie établie à la fin du mois précédent :

- les encaissements à prévoir ;
- les décaissements à programmer ;
- la situation de trésorerie à la fin de mois.

Il apparaît primordial qu'un plaidoyer soit effectué en direction des autorités communales afin qu'elles intègrent, dans le processus de décision, les notions d'efficience et d'économie qui se dégagent de la mise en œuvre d'un plan de trésorerie.

B- Recommandations pour la mise en œuvre des approches de solution proposées

Quelques recommandations seront utiles pour la mise en œuvre des approches de solutions.

1- Recommandations en direction des autorités communales

En principe, ne peut être réalisé que ce qui est inscrit au budget. Pour l'Etat comme pour les communes, le budget est le reflet des choix de politiques économique, socioculturelle et des stratégies de développement. Nous recommandons aux autorités communales de

privilégier l'approche participative dans le processus d'élaboration du budget pour garantir une large adhésion des citoyens aux objectifs fixés dans l'instrument de politique économique et de gestion financière que constitue le Budget. Le 1^{er} PDC de la commune est déjà arrivé à terme et le 2^e est en gestation. Nous recommandons donc une célérité et un grand sérieux dans l'élaboration de ce PDC qui prendra en compte les aspirations des populations.

En ce qui concerne la BBZ, la complexité de cette méthode de budgétisation nécessite des compétences pointues en planification et en évaluation des coûts. Or la commune d'Abomey-Calavi manque encore de ce type d'agents. Nous recommandons l'envoi en stage des agents affectés au processus d'exécution budgétaire pour leur permettre d'acquérir ce type de compétence.

En attendant la réalisation de cette suggestion, un guide d'élaboration du BBZ étant disponible, nous recommandons son utilisation à bon escient par les acteurs budgétaires des communes.

2- Recommandations en direction de l'Etat

Compte tenu de l'importance du budget pour les communes, nous formulons, à l'endroit de l'Etat, les recommandations ci-après :

- Former les acteurs budgétaires des communes pour les aider à acquérir des compétences en planification et en évaluation des coûts ;
- Mettre en place un système de suivi évaluation au niveau des communes pour un bon suivi de la mise en œuvre du guide d'élaboration du BBZ ;

- Installer une base de données des finances locales à la Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale et au Trésor Public pour bien effectuer l'analyse financière des communes et permettre à ces dernières de disposer de données fiables et régulièrement actualisées pour établir, de façon plus judicieuse, leurs prévisions en matière de recettes et de dépenses.

C - Construction du tableau de synthèse de l'étude (TSE)

Le tableau n°15 ci-après fait la synthèse des éléments d'analyse de toutes les étapes de notre étude.

Tableau n° 15 : Tableau de synthèse de l'étude (TSE)

Niveau	Problématique	Objectif	Cause	Hypothèse	Eléments de diagnostic	Solutions
Niveau général	Problème général : Gestion non performante du budget de la commune d'Abomey-Calavi.	Proposer des mesures pour une gestion efficace et efficiente du budget de la commune.	-	-	-	-
Niveaux spécifiques	1 Problème spécifique n°1 : Existence des écarts entre les prévisions et les réalisations	Apprécier la fiabilité des méthodes prévisionnelles de recettes utilisées dans l'élaboration du budget	Non maîtrise des méthodes fiables de prévisions de recettes budgétaires	L'existence des écarts entre les prévisions et les réalisations est due à la non maîtrise des méthodes fiables de prévisions de recettes budgétaires	La non utilisation d'une méthode fiable de prévision est la cause de l'existence des écarts entre les prévisions et les réalisations de recettes de la commune.	Elaborer les prévisions de recettes budgétaires par l'utilisation de la procédure du BBZ et la méthode du SAFIC
	2 Problème spécifique n°2 : Faible identification des facultés contributives	Examiner les conditions d'une meilleure identification des facultés contributives de la commune	Non actualisation de la base imposable	La non actualisation de la base imposable est la cause de la faible identification des facultés contributives	La non actualisation de la base imposable de la commune est à la base de la faible identification des facultés contributives.	<ul style="list-style-type: none"> - Dynamiser la CRFU - Former et motiver le personnel de la CRFU et des Services de l'Assiette et du Recouvrement - Créer des conditions favorables pouvant stimuler le personnel
	3 Problème spécifique n°3 : Inexistence d'un plan de trésorerie local	Identifier les conditions d'élaboration d'un plan de trésorerie local	Méconnaissance de l'intérêt d'un tel plan par les autorités communales.	L'inexistence de plan de trésorerie s'explique par la méconnaissance de l'intérêt d'un tel plan par les autorités communales.	La méconnaissance de l'intérêt du plan de trésorerie par les autorités communales est à la base de l'inexistence de plan de trésorerie.	Appuyer l'exécution des opérations financières sur l'établissement d'un plan de trésorerie locale établi sur une période d'un (1) an, par tranche trimestrielle, et révisé mensuellement.

Source : Réalisé par nous-mêmes

CONCLUSION

A travers notre étude sur la gestion performante du budget de la commune d'Abomey-Calavi, nous avons pu remarquer que l'élaboration du budget et son exécution laissent apparaître quelques insuffisances parmi lesquelles, on peut citer :

- l'existence d'écart importants entre les prévisions et les réalisations de recettes ;
- la faible identification des facultés contributives ;
- l'inexistence d'un plan de trésorerie local.

Ces insuffisances ne sauraient conduire à une gestion efficiente et pertinente, donc performante des opérations financières de la commune.

Il convient de remédier à ces insuffisances afin que puisse éclore une lueur de renouveau dans la gestion des finances locales.

Aussi avons-nous identifié quelques pistes qui pourraient aider les autorités communales d'Abomey-Calavi dans la résolution de cette problématique. Il s'agit :

- d'opérer les prévisions budgétaires en utilisant la méthode du BBZ ou du SAFIC ;
- d'actualiser régulièrement et de façon exhaustive le champ fiscal de la commune ;
- d'accompagner l'exécution du budget d'un plan prévisionnel de trésorerie à réviser tous les mois.

Toutes ces mesures, pour être efficaces, doivent être complétées par l'adaptation du personnel aux changements éventuels qui interviendront dans la gestion de la Municipalité. La compétence des hommes de même que la prise en compte de leurs aspirations seront d'une importance capitale pour l'application correcte des actions proposées.

BIBLIOGRAPHIE

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

- 1- BLAIR H. (2000) « **Participation and accountability at the periphery: democratic local governance in six countries**», Wold Development, Vol. 28 n°1, pp. 21-39
- 2- BOUQUIN H. (1989) «**Contrôle**», in JOFFRE P. SIMON Y.", Encyclopédie de gestion, Paris, Economica, Vol. 1, 566 p.
- 3- BOURGUIGNON A. (1995) «**Peut-on définir la performance ?** », Revue Française de comptabilité n° 269 Juillet- Août, 65 p.
- 4- BOUVIER, M. (1998) : « **Les Finances Locales** ». 5^{ème} édition, librairie générale de droit et de jurisprudence, EJA. (P 93)
- 5- DUPUIS G. & GUEDON M. J. (1996). « **Droit administratif** », 3^e édition, Paris, Armand Colin.
- 6- FRANCIS P. & JAMES R. (2003) «**Balancing rural poverty reduction and citizen participation: The contradictions of Uganda's decentralization program**», Wold Development, Vol. 31 n°2, 337 p.
- 7- FRIZON, R. (2001) : « La perception de l'autonomie financière des collectivités locales en Europe : quelques enseignements pour la France » 89p.
- 8- KLOPFERT, M. (1997) : « **Gestion financière des collectivités locales** ». édition le Moniteur, 535 p.
- 9- LABIE, F. (1995), «**Finances locales**», Dalloz, Paris, 340 pages.
- 10- MUZZELLEC, R. (2002) « **Finances Publiques** » SIREY, Paris, 12^{ème} édition, 572 pages.
- 11- ORSONI, G. (1989) : « **Finances Publiques** » édition publisud (P 5 – P 35)
- 12- PETIT, Jean (1982) « **Gestion Analytique et Budgétaire** », LITEC, Paris, 3^{ème} édition conforme au Plan Comptable Général.

13- PHILIP, L. (1995) : « **Finances Publiques** » cinquième édition, Cujas (P50 – P 80)

MEMOIRES

1-ADADJA Antoine « **Contribution à l'amélioration du système budgétaire de la Mairie de Cotonou** » Mémoire de maîtrise en sciences économiques, UP 2007

2- ADANMENOUKON M. et AMOUZOUN M., (2006) « **Analyse de la gestion budgétaire de l'Africaine des Assurances** », IUT

3- AMOUSSOU Fortuné et HOUNPKEHEDJI Francine L. (2007) « **Contribution à l'amélioration des performances financières de BENIN TELECOMS S.A** », ENEAM.

4- DOSSOU, Sylvie Obidoun (2006) « **Problématique d'un renforcement des ressources propres pour un réel développement local de la commune de TORI-BOSSITO** », ENAM.

AUTRES DOCUMENTS

1- Ministère Chargé de la décentralisation (2006), « **Recueil des lois sur la décentralisation** », Pages 172.

2- Mission de Décentralisation, « **Le guide à l'usage du Maire** », Novembre 2007.

3- Mission de Décentralisation, « **Le guide à l'usage du receveur-percepteur comptable de la commune** », Janvier 2003.

4- Mission de Décentralisation, « **Le guide à l'usage du Maire ordonnateur de la Commune** », Janvier 2003.

5 -Mission de Décentralisation, « **Décrets d'application des lois de la décentralisation** », Juin 2007.

6- Plan de développement communal d'Abomey-Calavi (2004)

7- Rapport de formation sur la gestion budgétaire des Communes, du 20 au 31 Octobre 2008, au Centre ANOUARITE à Abomey-Calavi.

ANNEXES

Questionnaire

Ce questionnaire est élaboré pour recueillir des informations dans le cadre de la rédaction d'un mémoire de fin de formation du cycle II de l'ENAM. Nous vous assurons du respect de toutes les exigences de confidentialité en matière de collecte de données. En conséquence, nous nous contenterons simplement d'exploiter les informations fournies sans révéler, ni les mettre en parallèle avec votre identité. La sincérité des informations communiquées est nécessaire pour identifier les véritables problèmes de la commune d'Abomey-Calavi, ce qui permettra de proposer des approches de solutions idoines pour un meilleur développement de notre localité.

Nous vous remercions d'avance pour votre disponibilité et votre contribution.

Identification

Fonction au niveau de la Commune ou de la mairie :

Maire	<input type="checkbox"/>	Adjoint	<input type="checkbox"/>	Conseiller communal	<input type="checkbox"/>	Secrétaire général	<input type="checkbox"/>
Chef d'arrondissement	<input type="checkbox"/>	Directeur	<input type="checkbox"/>	Chef Cellule	<input type="checkbox"/>		
Chef service	<input type="checkbox"/>	Chef division	<input type="checkbox"/>	Agent	<input type="checkbox"/>		

Fonctionnement de la Mairie

1- L'administration communale dispose t-elle d'un personnel

- suffisant ? Oui Non

- qualifié ? Oui Non

Si non dans l'un et/ou l'autre cas, préciser les dispositions prises pour remédier à la situation?

- Recrutement - Partenariat avec les structures de formations

- Formation des agents existants - Accueil de stagiaires

Pensez-vous que la Commune dispose des ressources financières suffisantes pour supporter la masse salariale du personnel nécessaire ?

Oui Non

2- Chaque agent communal a-t-il par rapport à ses fonctions, un cahier des charges, un contrat d'objectifs ou une lettre de mission ?

Oui Non

3- Les agents de la Commune sont-ils évalués ?

Oui Non

Si oui, comment ? - Bulletin de note - Cahier des charges, contrats d'objectifs ou lettre de mission

- Autres (préciser)

4- Pour l'exécution de ses activités, la Commune dispose t-elle d'un manuel de procédures

- administratives ? Oui Non

- financières ? Oui Non

- techniques ? Oui Non

5- La gestion des affaires communales est-elle effectuée dans un souci ou esprit

- d'efficacité et efficience de la dépense ? Oui Non

- de bonne motivation du personnel ? Oui Non

- de satisfaction des partenaires ? Oui Non

- d'implication des populations à la prise de décision ? Oui Non

- de respect des textes (non annulation d'actes par la tutelle) ? Oui Non

- de concertation personnel / Autorités ? Oui Non

- de non impunité (sanction des actes de malversation ou corruption) ? Oui Non

- de partage des informations avec les populations ? Oui Non

6- Appréciez le fonctionnement des directions de la Commune ?

	<input type="checkbox"/> Très bon		<input type="checkbox"/> Très bon		<input type="checkbox"/> Très bon		<input type="checkbox"/> Très bon
DSP	<input type="checkbox"/> Bon	DR	<input type="checkbox"/> Bon	DDLPE	<input type="checkbox"/> Bon	DST	<input type="checkbox"/> Bon
	<input type="checkbox"/> Moyen		<input type="checkbox"/> Moyen		<input type="checkbox"/> Moyen		<input type="checkbox"/> Moyen
	<input type="checkbox"/> Mauvais		<input type="checkbox"/> Mauvais		<input type="checkbox"/> Mauvais		<input type="checkbox"/> Mauvais

7- Un inventaire des potentialités de la Commune a-t-il été fait ?

Oui Non

8- La commune dispose d'un budget élaboré chaque année. Quelles sont les méthodes de prévision utilisées dans le cadre de l'évaluation prévisionnelle des ressources ?

- Méthode directe	Oui	<input type="checkbox"/>	Non	<input type="checkbox"/>
- Méthode de la pénultième année	Oui	<input type="checkbox"/>	Non	<input type="checkbox"/>
- Méthode de la pénultième année corrigée	Oui	<input type="checkbox"/>	Non	<input type="checkbox"/>
- Méthode de lissage	Oui	<input type="checkbox"/>	Non	<input type="checkbox"/>
- Autres	Oui	<input type="checkbox"/>	Non	<input type="checkbox"/>

9- L'étude des comptes administratifs de la commune a révélé que les recettes fiscales évoluent en dent de scie. Qu'est qui explique cette situation ?

- Difficultés de recouvrement	Oui	<input type="checkbox"/>	Non	<input type="checkbox"/>
- Insuffisance de ressources humaines	Oui	<input type="checkbox"/>	Non	<input type="checkbox"/>
- Faible identification des facultés contributives	Oui	<input type="checkbox"/>	Non	<input type="checkbox"/>
- Autres	Oui	<input type="checkbox"/>	Non	<input type="checkbox"/>

10- La Commune peut-elle actuellement fonctionner sans les subventions de l'Etat et l'aide des PTF ?

Oui Non

Si oui, est-ce la raison du fort accroissement des dépenses de fonctionnement ?

Oui Non

11- Quelles autres raisons peuvent expliquer la faible capacité financière de la commune ?

- incivisme fiscal ?	Oui	<input type="checkbox"/>	Non	<input type="checkbox"/>
- faible taux de recouvrement des impôts, taxes, redevances et droits divers ?	Oui	<input type="checkbox"/>	Non	<input type="checkbox"/>
- la non implication des privés dans le processus de développement local à travers la mise en œuvre de mesure d'attractivité et d'accompagnement de l'investissement privé ?	Oui	<input type="checkbox"/>	Non	<input type="checkbox"/>
- le non recours à l'emprunt ?	Oui	<input type="checkbox"/>	Non	<input type="checkbox"/>

12- La Commune dispose t-elle d'un document de stratégie de mobilisation des ressources propres ?

Oui Non

13- Quel est le niveau de mobilisation des ressources propres de la Commune ?

Faible Moyen Bon

Si faible ou moyen, que faut-il faire pour améliorer ces rendements ?

- Dynamiser le fonctionnement de la Cellule du Registre Foncier Urbain	Oui	<input type="checkbox"/>	Non	<input type="checkbox"/>
- Lutter contre l'incivisme fiscal	Oui	<input type="checkbox"/>	Non	<input type="checkbox"/>
		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>

- Contrôle accru des agents collecteurs	Oui	Non
- Meilleure collaboration avec les services des impôts	Oui	Non
- Autres (préciser)		

14- La Commune a-t-elle souvent des difficultés de trésorerie ?

Oui Non

15-Arrive-t-il que le paiement de dépenses engagées soit différé faute de liquidité?

Oui Non

16-Qu'est qui explique cette situation ?

- Inexistence d'un plan de trésorerie	Oui	<input type="checkbox"/>	Non	<input type="checkbox"/>
- difficultés de recouvrement	Oui	<input type="checkbox"/>	Non	<input type="checkbox"/>
- Autres (Préciser)	Oui	<input type="checkbox"/>	Non	<input type="checkbox"/>

17-Etes-vous satisfait du fonctionnement de l'administration communale?

Oui Non

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
CHAPITRE PREMIER : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE ...	5
SECTION 1 : CADRE PHYSIQUE DE L'ÉTUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE.....	6
Paragraphe 1 : Présentation de la structure d'accueil du stage..	6
A- Situation géographique.....	6
B- Données démographiques.....	8
C- Activité économique.....	9
D- Organisation administrative	9
E- Organisation des services de la mairie	10
Paragraphe 2 : Etat des lieux des prestations de la structure en observation	12
A-Gestion administrative de la mairie d'Abomey-Calavi.....	12
B- Situation des ressources financières de la commune de Abomey-calavi	20
C- Inventaire de l'état des lieux	26
SECTION 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE	29
Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique	29
Paragraphe 2 : Vision globale de résolution de la problématique spécifiée	33
CHAPITRE DEUXIEME : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE, APPROCHES DE SOLUTION ET CONDITIONS DE LEUR MISE EN CEUVRE	37
SECTION 1 : CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE DE L'ÉTUDE	38

Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses et revue de littérature.....	38
A- Des objectifs de recherches	38
1- Objectif général	39
2- Objectifs spécifiques.....	39
B- Des hypothèses de l'étude	40
1- Hypothèse spécifique n°1	40
2- Hypothèse spécifique n°2	40
3- Hypothèse spécifique n°3	41
C- Du tableau de bord de l'étude	41
D- De la revue de littérature	43
Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée.....	47
SECTION 2 : COLLECTE DES DONNEES, VÉRIFICATION DES HYPOTHÈSES ET APPROCHES DE SOLUTION.....	49
Paragraphe 1 : Collecte et analyse des données d'enquêtes : établissement du diagnostic.....	50
A- Difficultés rencontrées lors de la réalisation de l'enquête.....	50
B- Présentation des résultats d'enquête et établissement du diagnostic	51
1- Présentation et analyse des données.....	51
2- Etablissement du diagnostic.....	57
Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre	59
A- Approches de solutions	60
1- Approches de solution au problème spécifique d'existence d'écart entre les prévisions et les réalisations budgétaires	60

2- Approches de solution au problème spécifique de faible identification des facultés contributives.....	63
3- Approches de solution au problème Spécifique d'inexistence de plan de trésorerie	64
B- Recommandations pour la mise en oeuvre des solutions.....	64
1- Recommandations en direction des autorités communales	64
2- Recommandation en direction de l'Etat.....	65
C-Construction du tableau de synthèse de l'étude.....	66
CONCLUSION	68
BIBLIOGRAPHIE	70
ANNEXES	73