



REPUBLIQUE DU BENIN



MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE
SCIENTIFIQUE

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE (ENAM)

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION DU CYCLE II

Option :

Administration des Finances

Filière :

Administration des Finances et du Trésor

ANNEE ACADEMIQUE : 2008-2009

THEME :

CONTRIBUTION A LA CONSOMMATION
OPTIMALE DES SUBVENTIONS DE L'ETAT PAR
LES COMMUNES

Réalisé et soutenu par :

Floriane AFFOGBOLO

Maître de stage :

Pauline GBOTOUNOU

Chef Service Collectivités

Locales à la RGF

Maître de mémoire :

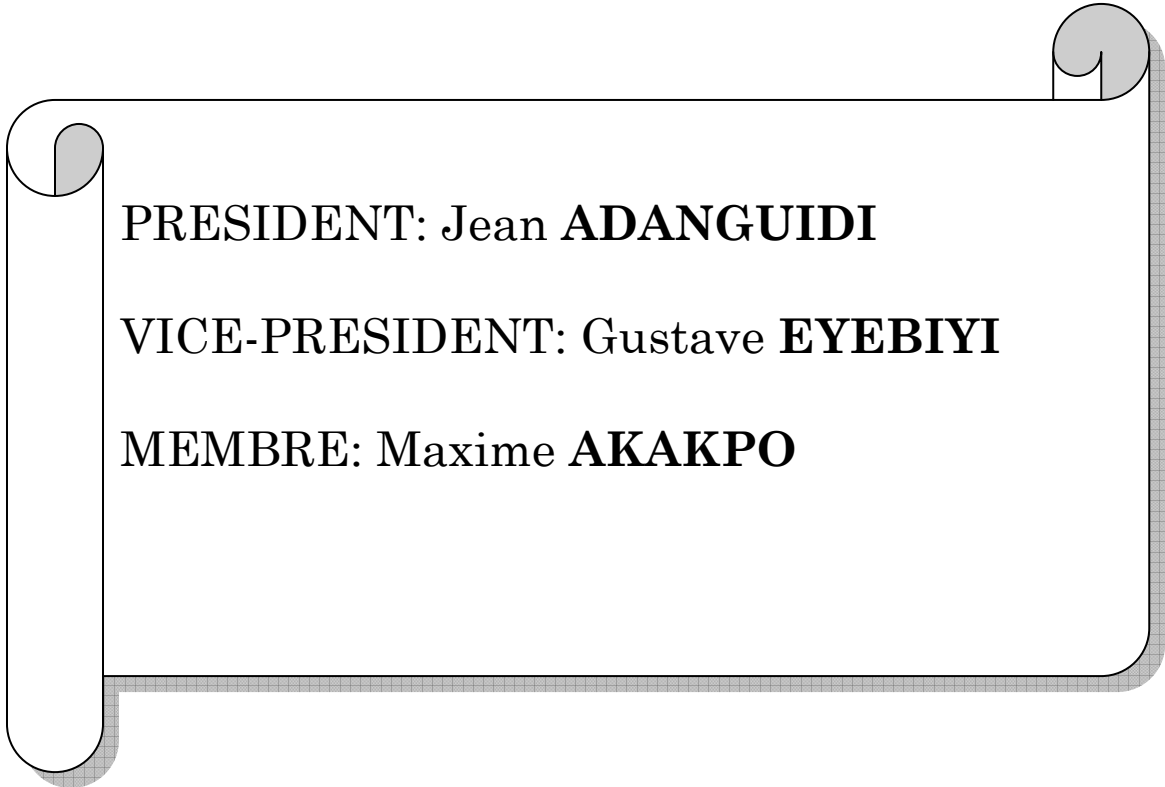
Moussiliou MAMADOU

Administrateur du Trésor

Enseignant à l'ENAM

Décembre 2009

Identification du jury



PRESIDENT: Jean ADANGUIDI

VICE-PRESIDENT: Gustave EYEBIYI

MEMBRE: Maxime AKAKPO

AVERTISSEMENT:

L'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions sont considérées comme propres à leur auteur.

DEDICACES

- ❖ A mon père Romain AFFOGBOLO, dont le désir de voir ses enfants atteindre les sommets du savoir est une constante préoccupation. Merci de n'avoir ménagé aucun effort pour mon éducation ;
- ❖ A ma mère Florence ZOUNVEHOU épouse AFFOGBOLO, pour toutes les privations et les sacrifices consentis, recevez l'expression de ma profonde gratitude ;
- ❖ A mes frères et sœurs Rostand, Raoux et Blondie, pour leur soutien moral et leur apport à l'amélioration de ce travail ;

Je dédie ce mémoire.

REMERCIEMENTS

Je tiens à exprimer mes sincères remerciements à :

- ❖ A mon directeur de mémoire, Monsieur Moussiliou MAMADOU, Administrateur du Trésor et chargé de cours de Comptabilité Publique à l'ENAM qui, malgré ses multiples occupations, a accepté de diriger ce travail ;
- ❖ A mon maître de stage, Madame Pauline GBOTOUNOU, Chef Service Collectivités Locales à la RGF, qui n'a émis aucune réserve pour me venir en aide ;
- ❖ A Monsieur Frédéric de SOUZA, Chef Service ETARB, pour son soutien et son encouragement ;
- ❖ A Monsieur Gabin MEHOU, agent à l'ETARB, dont les orientations m'ont été très utiles ;
- ❖ A messieurs Rémi KOSSOUHO et Venance GANDAHOU, respectivement Expert en Finances Locales du PACTE et Secrétaire Permanent adjoint de la CONAFIL, pour leurs diverses contributions ;
- ❖ A tous ceux qui, de diverses manières, ont contribué à la réalisation de ce mémoire.

SIGLES ET ABREVIATIONS

ANCB : Association Nationale des Communes du Bénin

BGE : Budget Général de l'Etat

BTR : Bordereau de Transfert de ressources

CONAFIL : Commission Nationale des Finances Locales

DAF : Direction des Affaires Financières

DCF : Délégué du Contrôleur Financier

DGB : Direction Générale du Budget

DGDGL : Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale

DGTCP : Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique

DRFM : Direction ou Directeur des Ressources Financières et du Matériel

ENAM : Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature

ETARB : Equipe Technique d'Appui à la Réforme Budgétaire

FADeC : Fonds d'Appui au Développement des Communes

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

MEF : Ministère de l'Economie et des Finances

OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement

PAI : Plan Annuel d'Investissement

PACTE : Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales

PDC : Plan de Développement Communal

PIP : Programme d'Investissement Public

PTF : Partenaires Techniques et Financiers

RGF : Recette Générale des Finances

RP : Recette-Perception ou Receveur –Percepteur

RF : Recette des Finances ou Receveur des Finances

SAF : Service des Affaires Financières

SCL : Service Collectivités Locales

SIGFiP : Système Intégré de gestion de Finances Publiques

TV : Taxe de Voirie

TVA : Taxe sur la Valeur Ajoutée

LISTE DES TABLEAUX

Numéros	Titres	Pages
1	Point des subventions et autres ressources allouées aux communes de 2003 à 2008	13
2	Point des subventions et autres ressources allouées	14

	aux communes de 2003 à 2008	
3	Evolution des ressources des collectivités locales	20
4	Récapitulatif des transferts de l'Etat aux communes	24
5	Synthèse des procédures de passation des marchés publics	28
6	Les Objectifs du Millénaire pour le Développement	30
7	Point des ressources sectorielles d'investissement transférées aux communes	33
8	Détermination des problématiques possibles	36
9	Récapitulatif des problèmes spécifiques liés à la problématique identifiée	39
10	Synthèse des approches théoriques par problème	42
11	Objectifs de l'étude	45
12	Point des causes supposées liées aux problèmes en étude	49
13	Tableau de bord de l'étude	50
14	Résultats du tri à plat	61

Glossaire de l'étude

- Les collectivités locales décentralisées : elles désignent des entités territoriales de Droit public correspondant à des groupements humains, géographiquement localisés sur une portion déterminée du territoire national, dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière.
- La CONAFIL : la Commission Nationale des Finances Locales est l'organe paritaire Administration/Elus, chargé du pilotage du FADeC.
- La décentralisation : c'est un processus par lequel l'Etat confère aux collectivités locales, la capacité de s'administrer elles-mêmes par des autorités élues.
- Le FADeC : le Fonds d'Aide au Développement des Communes est un mécanisme national de financement des communes. Il est destiné au transfert de ressources au profit de celles-ci. La mise en œuvre du FADeC se traduit par l'inscription dans le Budget Général de l'Etat, d'une ou de plusieurs ligne(s) de crédits destinée(s) à financer les dépenses de fonctionnement et d'investissement des communes. Ces crédits sont couverts par les ressources nationales et par les ressources extérieures en provenance des partenaires techniques et financiers.
- Les OMD : les Objectifs du Millénaire pour le Développement sont huit objectifs précis fixés à la réunion des chefs d'Etat et de Gouvernement et adoptés par la déclaration du millénaire en septembre 2000. Ces objectifs doivent permettre de favoriser le développement et réduire la pauvreté.
- Le PDC : le Plan de Développement Communal est le programme d'investissement de la commune sur une période de cinq ans. La tranche annuelle de ce programme est le plan annuel d'investissement (PAI).
- Le PNDCC : le Programme National de Développement Conduit par les Communes est un projet financé par la Banque mondiale pour promouvoir le développement des collectivités à la base. Aujourd'hui, ce projet a permis d'investir plus de 17 milliards F cfa dans les 74 communes ordinaires.

- Les PTF : les Partenaires Techniques et Financiers sont les bailleurs de fonds de la commune. Ils assistent les communes aussi bien par des ressources financières que par un accompagnement dans l'élaboration et la mise en œuvre de projets de développement.
- Les subventions de l'Etat : ce sont des dotations annuelles prévues au Budget Général de l'Etat qui sont destinées aux communes afin de les soutenir dans leurs charges et d'accompagner leur développement.

RESUME

A l'avènement de la décentralisation en 2003, le Bénin a opté pour un niveau unique de décentralisation qu'est la commune. Des textes de lois ont été adoptés et, consacrent à l'entité territoriale décentralisée, des compétences dans plusieurs domaines tels que l'éducation, la santé, l'eau, la communication. La mise en œuvre de ces compétences, non encore totalement transférées par les ministères sectoriels, ne peut se faire sur la base des seules ressources financières propres des communes. Le transfert des compétences doit alors s'accompagner d'un transfert conséquent de ressources financières nécessaires à la mise en pratique de la maîtrise d'ouvrage communale.

De ce fait, la consommation de ces ressources transférées aux communes se doit d'être optimale pour permettre la réalisation des objectifs de développement fixés.

Cependant, plusieurs goulots d'étranglement ont été constatés, en observant la consommation par les communes des subventions qui leur ont été transférées par l'Etat. Tout d'abord, on note un retard dans le processus de transfert des ressources aux communes ; ensuite, les communes ne disposent pas d'un personnel compétent et qualifié nécessaire à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale ; enfin, on note une absence de suivi de l'utilisation faite des ressources transférées aux communes. Toutes ces entraves expliquent le faible taux de consommation des subventions de l'Etat par les communes.

Les causes de ces problèmes sont : la non utilisation d'une procédure adéquate de transfert de ressources, l'insuffisance de ressources financières pour l'acquisition d'une main d'œuvre qualifiée et, l'inexistence d'un mécanisme de suivi-évaluation approprié aux subventions reçues de l'Etat.

Pour éradiquer ce mal, il urge de faire recours :

- à l'utilisation de la procédure exceptionnelle d'exécution des dépenses publiques par engagement-ordonnancement ;

- aux compétences des structures de l'Etat et de ses services déconcentrés pour l'appui à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale ;
- au suivi-évaluation des subventions de l'Etat à partir des registres spécifiques de consommation de crédits desdites subventions.

Ces actions pourront sans doute contribuer à une consommation optimale des subventions de l'Etat par les communes.

SOMMAIRE

Introduction générale

CHAPITRE PREMIER : Du cadre institutionnel de l'étude à la problématique de la consommation optimale des subventions de l'Etat par les communes

SECTION 1 : Cadre institutionnel de l'étude et observations de stage

Paragraphe 1 : Présentation du cadre de l'étude

Paragraphe 2 : Etat des lieux de base

SECTION 2 : Problématique de l'étude

Paragraphe 1 : Ciblage de la problématique

Paragraphe 2 : Spécification, vision globale et séquences de résolution de a problématique

CHAPITRE DEUXIEME : Du cadre théorique de l'étude aux suggestions pour une consommation optimale des subventions de l'Etat par les communes

SECTION 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

Paragraphe 1 : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature

Paragraphe 2 : Choix de la méthodologie de l'étude

SECTION 2 : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux approches de solutions pour une consommation optimale des subventions de l'Etat par les communes

Paragraphe 1 : Enquêtes et vérification des hypothèses : diagnostic établi

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

Conclusion générale

Bibliographie

Annexes

Table des matières

INTRODUCTION GENERALE

Après trois décennies de gestion centralisée du pouvoir public (1960-1990), la République du Bénin a, lors de l'historique Conférence des Forces Vives de la Nation tenue du 19 au 28 février 1990, opté pour une démocratie à la base qui doit se traduire par la décentralisation. Ce processus a connu son point culminant en début d'année 2003 par l'élection et l'installation de nouvelles autorités locales auxquelles incombent désormais le développement de leurs différentes localités.

Pour fonder la gestion des autorités locales, cinq différentes lois ont été votées pour préciser les aspects liés à l'organisation et au fonctionnement des communes, à l'exercice de la tutelle sur les communes, aux acteurs intervenant dans la décentralisation et aux compétences qui relèvent du domaine des communes.

La mise en œuvre effective de ces compétences nécessite un accompagnement de l'Etat central qui doit se traduire par un appui financier au profit des communes : ce sont les subventions de l'Etat aux communes.

Après la première mandature des élus locaux, il est aisé de constater des dysfonctionnements qui ont pour nom :

- le retard dans le processus de transfert des ressources aux communes ;
- l'absence de personnel compétent et qualifié pour l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale ;
- l'absence de suivi de l'utilisation des ressources transférées.

Face à cette situation, le souci d'une consommation optimale des ressources obtenues de l'Etat s'impose, en vue d'une fourniture plus accrue des services sociaux de base et de l'amélioration qualitative du cadre puis du niveau de vie des populations à la base.

C'est fort de cette préoccupation que nous avons choisi de réfléchir sur le thème : « **Contribution à la consommation optimale des subventions de l'Etat par les communes** ».

Les résultats de nos investigations s'articulent autour des deux points suivants :

- les observations de stage et la détermination de la vision globale de résolution de la problématique du financement des collectivités;
- la présentation du cadre théorique et méthodologique qui nous a permis de vérifier les hypothèses émises afin d'aboutir à des approches de solutions pour une consommation optimale des subventions de l'Etat par les communes.

CHAPITRE PREMIER

DU CADRE INSTITUTIONNEL ET PHYSIQUE DE L'ETUDE A
LA PROBLEMATIQUE DE LA CONSOMMATION OPTIMALE
DES SUBVENTIONS DE L'ETAT PAR LES COMMUNES.

Ce chapitre aborde dans un premier temps la présentation des structures chargées de la gestion des subventions de l'Etat, la restitution des activités liées à la mise en place et à l'utilisation des subventions. Cette restitution est assortie d'un inventaire des forces et faiblesses qui en découlent. Les problèmes spécifiques dégagés dans un second temps, permettent d'identifier la problématique de la consommation optimale des subventions de l'Etat par les communes.

SECTION 1 : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE

Cette partie est consacrée à la description des structures intervenant dans la mise en place des subventions et de celles chargées de leur utilisation puis, à la restitution des mécanismes de fonctionnement se rapportant à la consommation des subventions de l'Etat par les communes.

PARAGRAPHE 1 : PRESENTATION DU CADRE DE L'ETUDE

Les structures qui interviennent dans le processus d'allocation des subventions aux collectivités locales décentralisées sont réparties en trois catégories à savoir :

- les structures chargées de l'allocation des subventions aux communes que sont la Direction Générale du Budget, les Directions des Ressources Financières et du Matériel des ministères sectoriels et la Commission Nationale des Finances Locales;
- les structures chargées du transfert des subventions aux collectivités locales que sont la Recette Générale des Finances de la DGTCP à travers le Service des Collectivités Locales et les Recettes des Finances ;
- les structures chargées de l'exécution des opérations relatives à ces subventions constituées essentiellement des services financiers de la commune en l'occurrence le SAF ou la DAF au niveau de la mairie et la Recette-Perception de la commune.

I- Les structures chargées de l'allocation des subventions aux communes

A- La Direction Générale du Budget (DGB)

La DGB est la direction du Ministère de l'Economie et des Finances qui s'occupe de l'élaboration et de l'exécution du Budget de l'Etat.

Conformément à l'article 56 du décret n°2008-111 du 12 mars 2008 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances, la Direction Générale du Budget est chargée :

- d'exécuter les dépenses non réparties du Budget Général de l'Etat ;
- de suivre l'exécution des dépenses du Budget Général de l'Etat et des budgets programmes à travers le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFiP);
- d'assurer l'application du Code des Pensions ;
- d'intégrer au Budget Général de l'Etat les projets programmes inscrits au Programme d'Investissements Publics en collaboration avec les ministères sectoriels ;
- d'apporter une assistance technique aux autres ministères et institutions dans l'élaboration de leurs budgets programmes ;
- d'élaborer le compte administratif du Budget Général de l'Etat en dépenses.

La Direction Générale du Budget est structurée en plusieurs directions techniques que sont : la Direction de la Préparation du Budget, la Direction de l'Exécution du Budget, la Direction des Dépenses en Capital, la Direction des Pensions et des Rentes Viagères, la Direction de la Gestion des Ressources et le Centre de Formation Professionnelle de l'Administration Centrale des Finances.

Il convient de préciser que la DGB est la structure du Ministère des Finances qui a à charge la prévision des montants des dotations allouées au titre des subventions. Cette activité est exercée par la Direction de la préparation du Budget.

B- Les Directions des Ressources Financières et du Matériel des ministères sectoriels

Elles jouent un rôle non négligeable dans l'établissement des décisions de mandatement des ressources à transférer aux communes. A cet effet, elles effectuent les opérations d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement conformément à la procédure normale d'exécution des dépenses publiques. Il s'agit des DRFM des ministères de l'éducation, de la santé et de l'eau.

C- La Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL)

Créée par le décret n°2008-274 du 19 mai 2008, la CONAFIL est chargée du pilotage du FADeC. Elle est un organe à composition paritaire Etat-Communes. Elle se compose comme suit :

Président : le Ministre de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire ou son représentant ;

Premier vice-président : le Ministre de l'Economie et des Finances ou son représentant ;

Deuxième vice-président : le Président de l'Association Nationale des Communes du Bénin ;

Membres :

- le Directeur Général du Budget ;
- le Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique ;
- le Directeur des Politiques de Développement ;
- le Directeur Général de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale ;
- le Directeur Général des Impôts et des Domaines ;
- le Directeur de la Programmation et de la Prospective du MDGLAAT ;

- le délégué à l'aménagement du territoire ;
- huit maires dont deux du bureau de l'ANCB et six maires désignés par les associations interdépartementales des élus locaux.

La CONAFIL dispose d'un secrétariat permanent qui est l'organe de préparation et d'exécution des décisions et recommandations de la commission. Cette cellule exécutive a pour mission :

- la collecte et le traitement des données relatives au financement des collectivités locales et au FADeC ;
- la mise en état des dossiers à traiter par la CONAFIL ;
- l'exécution des décisions et des recommandations de la CONAFIL pour ce qui le concerne et le suivi de l'exécution des décisions et recommandations relevant d'autres structures.

Le secrétariat permanent de la CONAFIL travaille en collaboration avec :

- d'une part, le Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT) et le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) ;
- d'autre part, les Directions de la Programmation et de la Prospective, les services de suivi-évaluation, les Directions des Ressources Financières et du Matériel des ministères sectoriels et les services techniques de l'Association Nationale des Communes du Bénin.

Le secrétaire permanent de la CONAFIL organise mensuellement une réunion avec le chef service collectivités locales de la RGF/DGTCP, le chef service des finances locales de la DGDGL et le secrétaire permanent de l'ANCB. Par conséquent, il assume les attributions suivantes :

- l'étude et les propositions de modalités d'octroi et de calcul des mécanismes de dotations aux communes ;

- l'étude et la mise en œuvre du mécanisme de suivi des performances des communes ;
- le suivi-évaluation du fonctionnement et des activités du FADeC ;
- l'élaboration et la mise en œuvre des mécanismes de contrôle en lien avec l'IGF ;
- l'élaboration du programme et du rapport d'activités de la CONAFIL avec une section spécifique sur le fonctionnement et les résultats du FADEC intégrant les conclusions et recommandations du rapport de contrôle de l'IGF ;
- l'information des partenaires du FADeC en lien avec les dispositions prévues dans les conventions de financement.

Le secrétaire exécutif est assisté d'un collaborateur de même niveau professionnel et d'une secrétaire.

II- Les structures chargées du transfert des subventions aux collectivités locales

A- La Recette Générale des Finances de la DGTCP

La Recette Générale des Finances est structurée en plusieurs services centraux. Mais il s'agit essentiellement de présenter le Service des Collectivités Locales (SCL) de la RGF qui a en charge de :

- suivre l'exécution des budgets locaux : c'est-à-dire assister les Receveurs Percepteurs dans leur rôle de comptable principal de la Commune et de conseiller financier du maire, tenir à leur disposition la documentation nécessaire pour une bonne tenue de leur comptabilité communale puis suivre les comptes courants des Collectivités Locales ;
- assister la Direction de la Centralisation des Comptes de l'Etat dans la mise en état d'examen des comptes de gestion des Collectivités Territoriales. Avant leur

transmission au Juge des Comptes, les comptes de gestion des Collectivités locales sont adressés à la DCCE en vue de leur mise en état d'examen ;

- rédiger des notes de conjoncture à l'échelon des Collectivités Territoriales : la collecte des données budgétaires, statistiques et comptables relatives à l'exécution des budgets des Collectivités Territoriales en vue de la rédaction et de la publication des notes de conjoncture permet au Service des Collectivités Locales d'informer non seulement les autorités locales mais aussi d'apprécier les performances des Collectivités Locales du Bénin par rapport aux normes sous régionales, régionales et internationales ;

- procéder à l'analyse financière des Collectivités Territoriales : en appréciant l'équilibre financier des Collectivités locales et leur contribution au développement économique de l'Etat sur la base de ratios judicieusement choisis et calculés (ratios de fonctionnement, de dette, d'autofinancement, de fonds de roulement et de fiscalité)

- jouer le rôle de conseiller auprès des comptables des Collectivités Territoriales : cette tâche, ou du moins cet appui-conseil, porte sur l'exercice de la fonction de comptable principal dévolue au Receveur percepteur ainsi que sur son rôle de conseiller financier du maire, ordonnateur du Budget de la Commune.

B- Les Recettes des Finances

Les Recettes des Finances sont les unités comptables à l'échelon départemental. Le Receveur des Finances est un comptable secondaire de l'Etat, il réalise des opérations se rapportant au budget de l'Etat pour le compte du Receveur Général des Finances, Comptable Principal de l'Etat.

Le Receveur des Finances centralise, pour le compte du Receveur Général des Finances, les opérations comptables de l'Etat exécutées dans les Recettes Perceptions de son arrondissement financier : il centralise les opérations réalisées par le réseau comptable qu'il gère.

Il s'occupe du transfert des subventions de l'Etat et des ressources d'investissement des ministères sectoriels affectés aux communes de son arrondissement financier.

III- Les structures chargées de l'exécution des opérations relatives aux subventions

A- La SAF ou la DAF de la mairie

Le Service ou la Direction des Affaires Financières de la mairie effectue les opérations de la phase administrative d'exécution des dépenses publiques à savoir : l'engagement, la liquidation et le mandatement des opérations de dépenses.

B- La Recette-Perception de la commune

Les Recettes – Perceptions sont les unités comptables de base. Les Receveurs Percepteurs sont des comptables secondaires de l'Etat : ils réalisent des opérations se rapportant au budget de l'Etat pour le compte du comptable principal qui est le Receveur Général des Finances. Le Receveur Percepteur est le comptable principal de la ou des collectivités locales dont il a la gestion financière et comptable. A ce titre, il rend compte de sa gestion au juge des Comptes. Il est le conseiller financier de l'ordonnateur du budget des collectivités locales qu'il gère. Le RP met en œuvre la phase comptable d'exécution de la dépense, c'est-à-dire le paiement (paiement juridique et paiement comptable de la dépense).

PARAGRAPHE 2 : ETAT DES LIEUX SUR LA CONSOMMATION DES SUBVENTIONS DE L'ETAT PAR LES COMMUNES

Cet état des lieux prend en compte le transfert des compétences aux collectivités locales décentralisées, le mécanisme du Fonds d'Appui au Développement des Communes et la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement par le truchement des subventions accordées aux communes par l'Etat.

I- Le transfert de compétences aux collectivités locales décentralisées

Les ressources de financement des collectivités locales proviennent :

❖ des ressources propres à savoir :

- Les produits de la fiscalité directe ou indirecte locale ;
- Le reversement d'une partie de la fiscalité nationale (TVA et Taxe de voirie) ;
- Les ressources propres d'exploitation de leurs services ;

❖ des subventions ou aides qui sont de trois catégories :

- Les subventions de l'Etat ;
- Les subventions, appuis ou aides des PTF ;
- Les emprunts.

A partir de cette typologie de ressources qui alimentent le budget des communes, les subventions aux communes sont soit des subventions de l'Etat ou soit des ressources extérieures. S'agissant des transferts financiers de l'Etat aux communes, ils sont de différentes natures et leur acheminement vers les bénéficiaires suit une certaine procédure. Ainsi, **les collectivités locales bénéficient d'un appui de l'Etat dans la mobilisation de leurs ressources.**

Le transfert de compétences à la commune repose sur les lois de la décentralisation et plus précisément la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en ses articles 82 à 108.

Les dispositions de cette loi permettent d'identifier par domaine d'activités, les compétences à transférer aux communes. Mais il faut noter que la plupart des ministères n'a pas encore pris les mesures utiles pour respecter les dispositions des lois sur la décentralisation. A cet effet, ils continuent d'exécuter des tâches dont la compétence est reconnue aux communes dans les textes régissant la décentralisation au Bénin. Ces ministères se basent sur le fait qu'en dehors du cadre législatif et réglementaire qui constitue le fondement du transfert des compétences, la mobilisation des ressources matérielles, humaines et financières n'est pas a priori évidente. On en déduit que **l'exercice par les ministères sectoriels des compétences dévolues aux communes** constitue un goulot d'étranglement dans le processus de transfert effectif des compétences reconnues par les textes de la décentralisation.

Par ailleurs, les articles 10, 14 et 15 de la loi 98-007 du 15 janvier 1999, portant régime financier des communes en République du Bénin, posent le socle juridique des transferts de l'Etat aux communes. Il ressort des dispositions de ces articles que :

- les communes bénéficient des produits de ristournes sur certaines taxes ;
 - les recettes non fiscales de la section de fonctionnement peuvent comprendre le produit des subventions ou dotations accordées par l'Etat ;
 - les recettes de la section d'investissement comprennent le produit des subventions ou dotations d'investissement et d'équipement allouées par l'Etat.
- Les dotations de l'Etat aux communes sont très diversifiées.**

L'état des transferts de ressources que l'Etat effectue au profit des communes de 2003 à 2008 se présente comme ci-après :

Tableau n°1 : Point des subventions et autres ressources allouées aux communes de 2003 à 2008 (Prévisions)

Tous les montants contenus dans les tableaux ci-dessous sont libellés en Franc CFA.

Nature des subventions et autres ressources	PREVISIONS					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Subvention d'équilibre	248 000 000	248 000 000	248 000 000	248 000 000	248 000 000	248 000 000
Subvention aux charges salariales	277 450 000	277 450 000	291 322 000	207 783 462	207 783 462	300 062 000
Subvention de substitution à la taxe civique	450 000 000	450 000 000	472 500 000	472 500 000	486 675 000	486 675 000
Dotation pour micro-projets	924 000 000	924 000 000	924 000 000	0	0	0
Dotation de fonds destinés à l'intercommunalité	900 000 000	900 000 000	1 200 000 000	1 236 000 000	1 456 000 000	1 500 000 000
Ristournes TVA	3 878 110 835	3 878 110 835	3 500 000 000	300 000 000	300 000 000	225 000 000
Ristournes taxe de voirie (TV)				2 470 000 000	3 000 000 000	2 093 750 000
Total Général	6 677 560 835	6 677 560 835	6 635 822 000	4 948 458 462	5 698 458 462	4 853 487 000

Source : Service des Collectivités Locales et Service de la Comptabilité Publique/RGF/DGTCP.

Tableau n°2 : Point des subventions et autres ressources allouées aux communes de 2003 à 2008
(Réalizations)

Tous les montants contenus dans les tableaux ci-dessous sont libellés en Franc CFA.

Nature des subventions et autres ressources	REALISATIONS					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Subvention d'équilibre	248 000 000	248 000 000	248 000 000	248 000 000	248 000 000	248 000 000
Subvention aux charges salariales	277 450 000	277 450 000	291 322 000	552 541 590	207 783 462	300 062 000
Subvention de substitution à la taxe civique	450 000 000	450 000 000	472 500 000	472 500 000	486 675 000	486 675 000
Dotation pour micro-projets	924 000 000	924 000 000	924 000 000	0	0	0
Dotation de fonds destinés à l'intercommunalité	900 000 000	900 000 000	1 200 000 000	1 236 000 000	1 456 000 000	1 500 000 000
Ristournes TVA	3 878 110 835	3 878 110 835	3 500 000 000	300 000 000	300 000 000	225 000 000
Ristournes taxe de voirie (TV)				2 470 000 000	3 000 000 000	2 093 750 000
Total Général	6 677 560 835	6 677 560 835	6 635 822 000	5 293 216 590	5 698 458 462	4 853 487 000

Source : Service des Collectivités Locales et Service de la Comptabilité Publique/RGF/DGTCP.

Ces données révèlent l'effort louable fourni par l'Etat pour assister les communes dans la réalisation de leurs objectifs de développement.

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

**/ Cas des subventions*

La gestion des subventions s'effectue en huit étapes.

Etape n°1 : l'inscription budgétaire

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

Etape n°2 : la répartition des ressources

La DRFM du MDGLAAT prépare le projet de décision de répartition des ressources financières aux communes éligibles aux dites ressources et le transmet au Délégué du Contrôleur Financier (DCF).

Le DCF vise le projet de décision à l'issue de son contrôle a priori et le retourne au DRFM.

Le DRFM notifie à son tour la décision de répartition des ressources aux communes concernées :

- dans un premier temps, il soumet le projet ainsi visé par le DCF au ministre pour y recueillir sa signature, avant de la notifier aux communes concernées pour leur permettre de budgétiser les ressources, si ce n'était pas fait préalablement ;
- ensuite, il fait ampliation aux autres acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques.

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

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

Etape n°4 : la mise en place des subventions

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

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

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

Etape n°6 : la transmission du mandat au RGF pour paiement

A la réception du mandat de paiement appuyé des pièces justificatives réglementaires, le DRFM procède à l'ordonnancement de la dépense en signant le mandat et en y apposant son cachet «Ordonnateur Délégué ». Il assure également l'ordonnancement par visa électronique. Il transmet ensuite tout le dossier papier à la DGTCP, plus spécialement à la RGF, pour le paiement de la dépense et le transfert des subventions aux communes bénéficiaires.

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

A la réception du mandat de paiement, le RGF, comptable principal de l'Etat, procède aux contrôles de régularité de la dépense. Ce contrôle porte sur les éléments ci-après :

- la qualité de l'ordonnateur ;
- l'exacte imputation budgétaire ;
- la disponibilité des crédits ;
- la validité de la créance : les contrôles portent sur la justification du service fait, l'exactitude des calculs de liquidation, la production des pièces justificatives ;
- l'acquit libératoire ;
- l'existence d'éventuelles oppositions.

Lorsque ce contrôle est concluant, il vise « VU BON A PAYER » le mandat et procède à la consignation du montant de la dépense au compte 466-13 intitulé « Consignations et retenues diverses » ouvert dans ses livres. Les subventions ainsi mobilisées font ensuite l'objet de transfert au Receveur départemental des Finances.

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

Après la prise en charge de la subvention par le Receveur départemental des Finances, ce dernier procède à son tour au transfert desdites subventions à chaque commune bénéficiaire par le truchement du comptable principal de la commune, le Receveur-percepteur.

Etape n°9: la prise en charge et la constatation de la recette au niveau communal

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

***/ Cas des taxes affectées (TVA et taxe de voirie)**

Comme toutes les recettes recouvrées pour le compte du Budget Général de l'Etat, la TVA et la TV sont reversées au Trésor Public, avant de faire l'objet de répartition. Un compte de la classe 4 est ouvert au nom de chaque bénéficiaire dans les écritures du Trésor public pour recevoir ce type de recettes.

La répartition de la Taxe sur Valeur Ajoutée et celle de la Taxe de Voirie faite au profit des communes est la suivante :

- Pour la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA)

Sur le montant total des produits de la taxe sur valeur ajoutée perçue au cordon douanier, les communes bénéficient de :

- . 1,4135% à compter du 1^{er} janvier 2004
- . 2,4135% à compter du 1^{er} janvier 2005
- . 3,4135% à partir du 1^{er} janvier 2006 jusqu'à nos jours.

- Pour la Taxe de Voirie (TV)

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

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

. les 20% restants sont destinés aux soixante quatorze communes ordinaires sur la base d'une décision conjointe des ministres chargés des finances et de la décentralisation.

La répartition est ainsi faite sur la base d'une décision conjointe des ministres chargés des finances et de la décentralisation.

Les taxes affectées aux communes sont calculées sur la base des recettes effectuées en année N-1. A cet effet :

- la RGF calcule les taux revenant à chaque commune et met les ressources à leur disposition par le biais du RF, en établissant les BTR ;
- dès réception des BTR, le RF les notifie au RP ;
- le RP reçoit les BTR, émet les avis de recouvrement P109, puis passe dans la comptabilité communale les écritures de prise en charge. Il informe le maire de cette recette qui, à son tour, émet un titre de recettes pour régulariser la recette.

Par rapport aux différents mécanismes de transfert des subventions ou de taxes affectées, on constate **une procédure de transfert de ressources trop longue**. Ceci ne permet pas aux communes de disposer à temps des ressources pour effectuer les dépenses prévues au budget communal. De même, malgré l'effort réalisé par l'Etat pour assister les communes, il apparaît que les subventions qui leur sont accordées ne représentent qu'une petite partie du budget de fonctionnement de l'Etat. Ainsi, en 2003, alors que le budget réel de fonctionnement de l'Etat était de 195 376 millions de FCFA, les subventions accordées n'étaient que de l'ordre de 1 327 millions, soit 0,68%. En 2004, par rapport au budget de fonctionnement de l'Etat qui s'élevait à 363 085 millions de FCFA de fonctionnement de l'Etat, les subventions étaient de 1 875 millions de FCFA, soit 0,52%. En 2005, elles représentaient 0,66% des ressources du budget de fonctionnement de l'Etat.

Une comparaison des ressources transférées par l'Etat aux communes à leurs ressources propres donne le résultat suivant sur les quatre dernières années :

Tableau n°3 : Evolution des ressources des Collectivités locales

Ressources	2005	2006	2007	2008
Subventions de l'Etat	5 714 822 000	5 040 737 000	5 557 809 885	10 289 487 000
Ressources propres	11 912 236 921	17 424 478 991	17 220 605 385	14 821 085 411
Appui des Partenaires	161 110 122	1 819 696 982	2 151 192 119	1 571 153 189
Total	17 788 169 043	24 284 912 973	24 929 607 389	26 681 725 600
Subventions/Ressources propres	0,479743816	0,289290544	0,322741841	0,694246522

Source : Service des Collectivités locales /DGTCP

L'apport financier de l'Etat aux communes reste à améliorer. En effet, il résulte des statistiques ci-dessus **une insuffisance des ressources allouées aux communes au titre des subventions de l'Etat** par rapport aux besoins exprimés.

Avec la reconnaissance aux communes de la compétence de maîtrise d'ouvrage communale, les ministères sectoriels envoient aux collectivités territoriales décentralisées, les crédits budgétaires relatifs à la réalisation d'infrastructures correspondantes sur le territoire de la commune. Ainsi, la commune effectue des dépenses d'investissement qui concourent en même temps au développement de la commune bénéficiaire. A cet effet :

- sur le plan de l'enseignement maternel et primaire, la commune a la charge de la construction, de l'équipement et des réparations des écoles maternelles et primaires. Elle assure en outre l'entretien de ces écoles ;
- en ce qui concerne la santé, l'action sociale et culturelle, la commune a en charge la réalisation, l'équipement et la réparation des centres publics de santé et de promotion sociale, des infrastructures publiques culturelles, de jeunesse, des sports et loisirs au niveau de l'arrondissement, du village ou du quartier de ville. Elle en assure également l'entretien ;
- en matière d'adduction d'eau, la commune a finalement la compétence de la réalisation des ouvrages d'hydraulique villageoise.

Les communes à statut particulier, à part les compétences ci-dessus citées, sont compétentes pour :

- la construction, la réparation et l'équipement des établissements publics d'enseignement secondaire et des centres publics de formation professionnelle de niveau communal ;
- l'information de la population sur la vie de la cité. A cet effet, elle diffuse des organes d'information écrite, crée et/ou favorise l'installation de stations de radiodiffusion sonore et de télévision locales.

Il faut noter que la mise à disposition de ces ressources d'investissement au profit des communes se fait de façon éparse et non contrôlée par les différents ministères sectoriels. A cet effet, plusieurs étapes sont suivies pour le transfert des ressources aux communes par les ministères sectoriels. On distingue :

Etape n°1 : la prise de décision de transfert des ressources financières par les ministères sectoriels aux communes

L'ordonnateur délégué (le DRFM) du budget du ministère sectoriel élabore le projet de décision de répartition des ressources en y indiquant l'objet et le montant affecté à chaque commune. Après y avoir apposé sa signature, le projet est transmis au délégué du contrôleur financier pour recueillir son visa. Le ministre concerné par le transfert de ressources signe également le projet de décision.

Etape n°2 : la prise en compte des ressources transférées dans le budget de la commune

Dès la réception de la décision de répartition des ressources, la commune inscrit le montant dont elle a bénéficié, en recettes et en dépenses dans son budget primitif. Au cas où le budget primitif de la commune serait déjà voté, le maire recourt à un collectif budgétaire.

Etape n°3 : le mandatement des ressources au profit de la commune

L'ordonnateur délégué du ministère sectoriel (DRFM) émet dans SIGFiP un mandat de paiement par département au profit des communes bénéficiaires, qu'il transmet au délégué du contrôleur financier.

Etape n°4 : le contrôle a priori

Après avoir effectué les vérifications d'usage et lorsque ceux-ci sont concluants, le délégué du contrôleur financier vise le mandat. Il le transmet au DRFM qui se charge de son acheminement vers la Recette Générale des Finances.

Etape n°5 : la mise à disposition des fonds au profit des communes

Le receveur général des finances dès réception du mandat émis par le DRFM du ministère sectoriel concerné, affecte le mandat de paiement au service de la dépense. Ce service procède à la prise en charge comptable du mandat et prépare la consignation de la dépense dans un compte d'imputation provisoire.

Le service de la trésorerie assure la consignation du montant total de la dépense.

Le service de la comptabilité publique procède au transfert du montant respectif de chaque département vers le receveur départemental des finances, en passant les écritures comptables dans les livres du RGF.

Etape n°6 : la prise en charge du transfert

Le receveur départemental des finances, suite à la réception des ressources qui lui ont été transférées, s'occupe de mettre à disposition de chaque commune bénéficiaire, le montant qui lui revient, par le biais du receveur-percepteur.

Etape n°7 : la réception et l'utilisation des ressources transférées

Le receveur-percepteur prend en charge le transfert au compte courant de la commune, et peut dès lors assurer le paiement des dépenses qui lui sont soumises après contrôle et acceptation des mandats de paiements qui lui sont soumis.

Les ressources transférées étant des ressources affectées, elles doivent de ce fait, financer effectivement les activités pour lesquelles elles ont été mobilisées.

Etape n°8 : le retour des informations

Les informations relatives à l'utilisation des ressources transférées étant nécessaires à l'établissement des rapports de performance du ministère concerné, le maire doit adresser au ministre concerné, le point d'utilisation des ressources transférées par le truchement de son autorité de tutelle.

Mais, cette disparité dans l'octroi des ressources aux communes n'augure pas d'une synergie dans l'action de la commune, étant donné que ce sont plusieurs ministères qui effectuent ces transferts de ressources. Il ressort de ce qui précède **un manque de coordination dans l'acheminement de ces ressources aux communes.**

II- Le Fonds d'Appui au Développement des communes (FADeC)

Le FADeC est mis en œuvre par un mécanisme budgétaire consistant à inscrire dans le Budget Général de l'Etat une ou des ligne(s) de crédit destinée(s) à financer les dépenses de fonctionnement et d'investissement des communes. Ces fonds sont attribués aux communes sous forme de dotations annuelles suivant une clé de répartition élaborée par la CONAFIL et qui se présente en annexe n°1.

Le FADeC par sa conception, constitue un mécanisme efficace d'allocations de ressources aux communes. Ces dotations englobent aussi bien les subventions de l'Etat aux communes que les transferts des ministères sectoriels et même des concours des PTF.

Les ressources budgétaires qui transitent par le FADeC abondent deux lignes :

- une ligne budgétaire destinée à une dotation d'équilibre, permettant aux communes d'assurer leurs charges de fonctionnement liées au niveau de service requis sur leur territoire ;

- une ligne budgétaire destinée à l'investissement des communes comprenant :

- . une dotation « non affectée » que la commune utilise librement pour exécuter les dépenses d'investissement contenues dans son Plan de développement Communal (PDC). La commune est libre de l'orientation à donner à cette dotation. Toutefois, certaines dépenses ne sont pas éligibles sur cette dotation. Il s'agit des dépenses ne faisant pas partie des domaines de compétence communale, des bâtiments à caractère religieux, des véhicules, des résidences et logements, des hôtels, motels et autres infrastructures d'hébergement, du remboursement des avances et emprunts contractés par la commune ;

- . des dotations « affectées » que la commune utilise pour financer les dépenses d'investissement pour lesquelles elles ont été mobilisées. Elles représentent les ressources transférées par les ministères sectoriels dans le cadre de la réalisation de travaux spécifiques inscrits dans leurs Programmes d'Investissements Publics (PIP) sectoriels respectifs.

Ainsi, depuis la mise en œuvre du FADeC, l'Etat a transféré aux communes les ressources suivantes :

Tableau n°4 : Récapitulatif des transferts de l'Etat aux communes par le FADeC

	2008	2009
ETAT		
. Dotations de fonctionnement	4 853 487 000	5 069 474 000
. Dotations non affectées (investissement)	5 436 000 000	7 436 000 000
Dotations affectées des ministères sectoriels	2 194 780 000	2 514 625 000
TOTAL	12 484 267 000	15 020 099 000

Source : CONAFIL/DRFM ministères sectoriels

La procédure d'acheminement des ressources aux communes par le truchement du Fonds d'Appui au Développement des communes se présente comme suit :

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

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

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

- les crédits délégués ;

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

Le montant de la dotation à affecter par commune est alors déterminé de façon consensuelle dans le cadre du Conseil Départemental de Coordination et de Concertation. Ces prévisions sont ensuite transmises au ministère sectoriel pour consolidation. Par ailleurs, la CONAFIL procède à la répartition des dotations non affectées. Et, la DGB veille à l'inscription des dotations affectées dans les lignes PIP des ministères sectoriels.

- La budgétisation au niveau des communes

Après le vote de la Loi de Finances de l'année, des ajustements sont faits par rapport aux dotations issues des arbitrages budgétaires et la nouvelle répartition est communiquée aux communes qui les intègrent dans leurs budgets primitifs et leurs Programmes Annuels d'Investissement (PAI). Par ailleurs, les délais prévus dans le manuel de procédures du FADeC au titre des arbitrages budgétaires ne sont pas respectés. Il ressort de ce qui précède que la mise en œuvre du budget communal intervient tardivement suite au **retard du transfert des ressources aux communes** ; et ceci n'offre à la commune, qu'une marge de manœuvre réduite pour exécuter efficacement le budget avant la clôture de l'exercice budgétaire. On en déduit **un retard dans la mise en exécution de certaines dépenses d'investissement**.

- L'abondement du FADeC

La mise à disposition des fonds au profit des receveurs percepteurs intervient par le réseau du Trésor. En effet, le compte de dépôt FADeC ouvert

dans les livres du Trésor est abondé suivant un calendrier précis. Ainsi, suite à l'inscription des dotations budgétaires dans le SIGFiP, les communes reçoivent :

- 30% du montant total des dotations dont elles bénéficient en février ;
- 40% en mai ;
- 30% en septembre.

Des décisions de mandatement des tranches successives sont émises par les DRFM des ministères sectoriels concernés pour les dotations affectées et celle du MDGLAAT pour les dotations non affectées. Ensuite, la RGF opère les transferts dans les comptes courants respectifs des communes.

- Le transfert des fonds aux Receveurs-percepteurs

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

- L'exécution des dépenses au niveau communal

L'exécution des dépenses relatives à ces ressources ne déroge pas aux règles en vigueur. A cet effet, la phase administrative (engagement, liquidation et mandatement qui relèvent du maire) et la phase comptable (le paiement assuré par le RP) doivent être scrupuleusement respectées. De même, les seuils fixés par le Code des marchés publics sont inviolables. Trois niveaux de dépenses justifient des procédures distinctes pour l'exécution des dépenses :

Tableau n°5 : Synthèse des procédures de passation des marchés publics

Type de passation de marché	Consultation de 3 fournisseurs/prestataires	Passation de marché (appel d'offres, adjudication ou gré à gré)	Recours à l'autorité de tutelle
Seuils pour travaux	$X < 25\,000\,000\text{ F cfa}$	$25\,000\,000\text{ F cfa} \leq X < 100\,000\,000\text{ F cfa}$	$X \geq 100\,000\,000\text{ F cfa}$
Seuils pour fournitures et services	$X < 10\,000\,000\text{ Fcfa}$	$10\,000\,000\text{ F cfa} \leq 40\,000\,000\text{ F cfa}$ (fournitures) ou $30\,000\,000\text{ F cfa}$ pour services	$X \geq 40\,000\,000\text{ F cfa}$ (fournitures) ou $30\,000\,000\text{ F cfa}$ pour services

Source : Manuel de procédures du FADeC

A ce titre, les compétences transférées aux communes dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage communale ne sont pas pleinement exercées. Les services compétents du maire dans la commune, pour intervenir dans la conclusion et le suivi de l'exécution du contrat de marché public présentent des carences en matière de compétences professionnelles. En effet, ces services ne disposent pas d'agents qualifiés pour la conclusion et le suivi de la réalisation desdits ouvrages. **Le manque de personnel compétent et qualifié pour l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale** constitue une entrave au développement de la commune. Cette situation contribue à la non utilisation des crédits alloués et de ce fait, explique l'importance des ressources encore disponibles dans les comptes courants des RP, à la clôture de l'exercice pour lequel les transferts de ressources ont été effectués. A cet effet, les données recueillies sur la consommation par les communes des subventions reçues montrent une très faible utilisation de ces ressources. Plus encore, certaines communes demeurent aujourd'hui à des taux de consommation de 0% des ressources dont elles ont bénéficiées par le FADeC. On peut citer à titre d'exemple la commune de Cotonou. Le point d'exécution des fonds FADeC qui figure en annexe 2 montre que seulement treize communes sur les soixante dix-sept ont atteint un taux d'exécution de 100%. On note alors un **faible taux de consommation des ressources allouées aux communes par l'Etat**.

Par ailleurs, dans certains postes comptables (recettes perceptions), il n'existe pas de registres de consommation de crédits de subventions qui retracent les mouvements de fonds relatifs aux subventions uniquement. Ainsi, on retrouve

difficilement le montant reçu de l'Etat au titre des subventions, le montant consommé et le reste disponible au titre des subventions ; la production de tels états n'est pas chose aisée. C'est ce qui explique les difficultés rencontrées par ces communes pour la remontée de ces informations financières au niveau central. C'est un constat que doit faire ressortir les contrôles effectués par l'IGF et l'IGAA sur le suivi et la traçabilité des fonds reçus. Ces contrôles n'ont pas été encore effectués à ce jour. Ainsi, les nombreux transferts dont les communes ont bénéficié de la part de l'Etat n'ont fait l'objet d'aucun état détaillé suite à leur utilisation. On note **un manque de suivi de l'utilisation des ressources transférées.**

De même, parmi les critères élaborés par la CONAFIL, certains s'avèrent inutilisables, par leur trop grande complexité. Il s'agit par exemple, dans le cadre du fonctionnement de l'Administration communale, des délais de délivrance de l'acte de naissance. Le souci d'appréciation de ce critère demeure un problème pour la CONAFIL. C'est pour cela qu'à ce jour, tous les critères ne sont pas pris en compte pour la répartition des dotations non affectées. Aussi, faudrait-il actualiser très régulièrement des données qui risqueraient de biaiser les résultats de répartition. Il s'agit particulièrement de la population urbaine, dont les chiffres utilisés par la CONAFIL sont tirés du Recensement Général de la Population par Habitant effectué par l'INSAE depuis 2002. Ces données fluctuent sans cesse du fait des migrations et de l'exode rural qui a cours dans notre pays. On en déduit **une incohérence de certains critères de répartition avec les besoins réels des communes.**

Enfin, la non exécution des activités destinées à être financées par les dotations affectées aux communes par les ministères sectoriels, influe non seulement sur le taux de consommation des crédits par les communes, mais également sur le taux d'exécution du PIP du ministère sectoriel considéré. En effet, une fois les crédits envoyés vers les communes, le maire doit envoyer au ministre, par le biais du préfet, le point d'utilisation (rapport trimestriel d'exécution) commenté des ressources transférées. Ainsi, la non réalisation de l'activité entraîne une baisse du taux d'exécution du PIP et donc du budget du

ministère sectoriel. Ceci affecte indubitablement l'exécution du Budget de l'Etat et ralentit la performance de l'Etat dans le système de gestion axée sur les résultats (GAR) dans lequel s'inscrit notre pays. **Le faible taux de consommation des subventions par les communes bénéficiaires influe sur la performance de l'Etat** puisque certaines actions prévues au Programme d'Action du Gouvernement (PAG) ne sont pas exécutées.

III- L'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)

Il s'agit de montrer le rôle que peut jouer les communes pour la réalisation des OMD.

Les Objectifs du Millénaire pour le Développement, définis à la réunion des chefs d'Etat et de Gouvernement et adoptés par la déclaration du millénaire de septembre 2000, doivent être atteints à la fin de l'année 2015. Ces objectifs sont présentés dans le tableau suivant :

Tableau n°6 : Les Objectifs du Millénaire pour le Développement

Objectifs	Cibles	Indicateurs retenus au Bénin	Valeur cible en 2015
1. Eliminer l'extrême pauvreté et la faim	1. Réduire de 50% la proportion de la population béninoise vivant en dessous du seuil de pauvreté en faisant passer l'indice de pauvreté à 15% d'ici 2015	1. Indice de la pauvreté monétaire	15%
		2. Indice de Pauvreté Humaine	16%
	2. D'ici à 2015, réduire de 50% le nombre de personnes souffrant de malnutrition	3. Proportion d'enfants souffrant d'une insuffisance pondérale	14,6%
2. Assurer une éducation primaire pour tous	3. D'ici à 2015, assurer l'instruction primaire à tous les enfants en âge d'aller à l'école	4. Taux net de scolarisation dans le primaire	100%
		5. Taux d'achèvement au primaire	100%
		6. Taux d'alphabétisation	100%
3. Promouvoir l'égalité des sexes et	4. Eliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements	7. Rapport fille-garçon dans le primaire et le secondaire	1

l'autonomisation des femmes	primaire et secondaire d'ici à 2005 et, à tous les niveaux de l'enseignement en 2015 au plus tard	8. Pourcentage des élus locaux par sexe (% des femmes)	30%
		9. Indicateur de participation de la femme	1
4. Réduire la mortalité infantile	5. Réduire le taux de mortalité infanto-juvénile de 166,5 pour mille en 1996 à 65 pour mille en 2015	10. Taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans	65 pour 1.000
		11. Taux de mortalité infantile	39 pour 1000
		12. Proportion d'enfants de 1 an vaccinés contre la rougeole	100%
5. Améliorer la santé maternelle	6. Réduire le taux de mortalité maternelle de 498 en 1996 à 390 pour cent mille naissances vivantes en 2015	13. Taux de mortalité maternelle	390 pour 100.000
		14. Proportion d'accouchements assistés	100%
		15. Taux de couverture en soins prénatals	100%
6. Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et autres maladies	7. Réduire la prévalence des IST/VIH/SIDA	16. Taux de prévalence du VIH/SIDA chez les femmes enceintes de 15 à 24 ans	1,9%
		17. Taux d'utilisation de la contraception	40,9%
		18. Nombre d'enfants orphelins du SIDA	Stabilisé
	8. D'ici 2015, avoir maîtrisé le paludisme et autres grandes maladies, et avoir commencé à inverser la tendance actuelle	19. Taux d'incidence du paludisme	ND
		20. Taux de létalité due au paludisme	ND
		21. Taux de prévalence de la tuberculose	Stabilisé
		22. Taux de fréquentation des services de santé (soins curatifs)	100%
7. Assurer un environnement durable	9. Intégrer les principes du développement durables dans les politiques nationales et inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales	23. Superficie des terres protégées (en %)	1%
		24. Mode d'évacuation des ordures ménagères (Taux de collecte des ordures)	34%
		25. PIB par unité énergétique consommée (rendement énergétique)	ND
		26. Emission de dioxyde de carbone (par habitant)	ND
	10. Réduire de moitié d'ici 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable	27. Proportion de la population ayant accès à une source d'eau potable	100%
	11. Réussir d'ici 2015, à améliorer sensiblement la vie d'au moins 2/3 des béninois vivant dans des taudis	28. Proportion de ménages ne disposant pas de latrine ou toilette	42%
		29. Proportion d'unités d'habitation précaires	ND
	13. S'attaquer aux besoins particuliers des pays les moins avancés	30. Proportion de l'APD consacré aux services sociaux	Au moins 20%

8. Partenariat Mondial	15. traiter globalement le problème de la dette des pays en développement, par des mesure d'ordre national et international propres à rendre leur endettement viable à long terme	31. Service de la dette en pourcentage des exportations de biens et services	≤ 15%
	16. Formuler et appliquer des stratégies qui permettent aux jeunes de trouver un travail décent et utile	32. Primo demandeurs d'emplois	ND
		33. Taux de chômage	ND
	18. Rendre accessibles, en coopération avec le secteur privé, les avantages des NTIC	34. Nombre de lignes téléphoniques pour 1000 habitants	ND
		35 .Nombre de micro-ordinateurs pour 1000 habitants	ND
		36. Nombre d'utilisateurs d'Internet pour 1000 habitants	ND

Source : Extrait du Rapport National sur les OMD au Bénin, Ministère du Développement, mars 2008

A cet effet, le développement d'une nation ne pouvant s'opérer sans celui des communautés à la base, les communes, structures décentralisées ont ainsi un important rôle à jouer dans la réalisation de ces objectifs. Il s'avère alors nécessaire que les communes soient impliquées dans la réalisation des OMD.

C'est ainsi que l'atelier de renforcement des capacités des autorités administratives du 5mars 2009, organisé par le Programme des Nations Unies pour le Développement a souligné l'alignement des Plans de Développement Communaux (PDC) sur les stratégies nationales avec la vision des OMD. L'exercice de la compétence communale dans certains secteurs serait alors déterminant pour la réalisation des OMD puisque l'appui financier de l'Etat aux communes doit servir à asseoir certains services sociaux de base dans les communes (écoles, santé, hydraulique notamment).

Par ailleurs, sur la période 2006 à 2015, dans le cadre de l'atteinte des OMD, les besoins d'investissement nécessaires dans les trois domaines sus cités se présentent comme suit :

- pour l'éducation, un besoin de 186 milliards Fcfa pour la construction de salles de classes ;

- pour la santé : un besoin de 49,8 milliards Fcfa est identifié pour la réorganisation de la pyramide sanitaire et le renforcement de la couverture sanitaire incluant construction et équipement des centres de santé relevant des communes mais aussi des hôpitaux de zone ;

- pour l'eau, 16000 points d'eau sont nécessaires dans les zones rurales et semi urbaines correspondant à un investissement de 189 milliards Fcfa (les zones urbaines étant prises en charge par la SONEB).

Le cumul des données sur la période 2006-2015 pour les trois secteurs ciblés, montre un besoin d'investissement avoisinant 500 milliards Fcfa soit en moyenne 60 milliards Fcfa par an.

Mais, les ressources transférées aux communes sur la période 2007 à 2009 pour ces trois secteurs se présentent comme suit :

Tableau n°7 : Point des ressources sectorielles d'investissement transférées aux communes

en milliers Fcfa

Besoins pour l'atteinte des OMD			
Secteurs	2007	2008	2009
Education	6 600 000	6 600 000	6 600 000
Santé	5 300 000	3 300 000	4 500 000
Eau	11 900 000	13 000 000	13 000 000
Total	23 800 000	22 900 000	24 100 000
Réalisations			
Secteurs	2007	2008	2009
Education	1 287 310	1 288 155	1 495 000
Santé	730 204	730 000	900 000
Eau	0	176 625	119 625
Total	2 017 514	2 194 780	2 514 625

Source: Rapport du
FADeC/DRFM des ministères
sectoriels

Ces réalisations contrastent avec les besoins et il en ressort **une impossibilité d'atteinte des OMD malgré les subventions accordées.**

SECTION 2 : PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE

Cette section aborde l'inventaire des forces et faiblesses qui résultent de l'état des lieux de base sur la consommation des subventions de l'Etat par les communes, les problèmes spécifiques liés à la problématique identifiée et la démarche méthodologique visant à résoudre les problèmes choisis.

PARAGRAPHE 1 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE

Les atouts et problèmes énumérés dans l'état des lieux, le regroupement des différents problèmes par centre d'intérêt et par problématique nous permettent de retenir la problématique de la consommation optimale des subventions de l'Etat par les communes.

I- Inventaire des atouts et problèmes

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

A- Atouts (Forces et opportunités)

Au titre des forces et opportunités, on peut retenir :

- 1- les collectivités locales bénéficient d'un appui non négligeable de l'Etat dans la mobilisation de leurs ressources ;
- 2- les dotations de l'Etat aux communes sont très diversifiées ;
- 3- le FADeC constitue par sa conception un mécanisme efficace d'allocation de ressources aux communes ;
- 4- la volonté d'adéquation du PDC aux objectifs dégagés par les orientations nationales.

B- Problèmes (Faiblesses et menaces)

Au titre des faiblesses et menaces, on peut retenir :

- 1- l'exercice par les ministères sectoriels des compétences dévolues aux communes ;
- 2- l'insuffisance des ressources allouées aux communes au titre des subventions de l'Etat ;
- 3- le manque de coordination dans l'acheminement des ressources aux communes ;
- 4- le retard du transfert des ressources aux communes ;
- 5- le retard dans la mise en exécution de certaines dépenses d'investissement ;
- 6- le manque de personnel compétent et qualifié pour l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale ;
- 7- le faible taux de consommation des crédits ;
- 8- le manque de suivi de l'utilisation des ressources transférées ;
- 9- l'incohérence de certains critères de répartition avec les besoins réels des communes ;
- 10- le faible taux de consommation des subventions de l'Etat aux communes influe sur la performance de l'Etat ;
- 11- l'impossibilité d'atteinte des OMD malgré les subventions accordées aux communes.

II- Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt : les problématiques possibles

Tableau n°8 : Détermination des problématiques possibles

Problèmes spécifiques	Problèmes Généraux	Libellé de la problématique
. L'exercice par les ministères sectoriels des compétences dévolues aux communes	Insuffisance des compétences transférées aux communes	Problématique du transfert effectif des compétences aux communes
. L'insuffisance de ressources allouées aux communes au titre des subventions de l'Etat		
. Le manque de coordination dans l'acheminement des ressources aux communes	Difficultés de mise en œuvre du FADeC	Problématique de l'efficacité du mécanisme de transfert de ressources aux communes: le FADeC
. Le retard dans la mise en exécution de certaines dépenses d'investissement		
. L'incohérence de certains critères de répartition avec les besoins réels des communes		
.Le retard du transfert des ressources aux communes	Faible consommation des subventions de l'Etat par les communes	Problématique de la consommation optimale des subventions de l'Etat par les communes
. Le manque de personnel compétent et qualifié pour l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale		
. Le faible taux de consommation des crédits		
. Le manque de suivi dans l'utilisation des ressources transférées		
. La non consommation des crédits par les communes influe sur la performance de l'Etat	Risques de la non réalisation des OMD à terme	Contribution des ressources transférées aux communes à l'atteinte des OMD
.L'impossibilité d'atteinte des OMD malgré les subventions accordées aux communes		

Source : Nos investigations

III- Choix de la problématique et formulation du sujet

L'analyse des différents problèmes relevés laisse apparaître plusieurs problématiques, auxquelles des solutions adéquates doivent être trouvées.

Toutefois, le choix de notre problématique sera principalement guidé par le souci de l'utilisation optimale des ressources transférées aux communes par l'Etat ; puisqu'elles constituent des ressources nouvelles qui viennent augmenter les ressources propres des communes dans le cadre de l'exécution de leur budget.

En effet, sur la base de ces transferts, la commune doit engager des dépenses conséquentes, susceptibles d'améliorer le niveau de vie des populations à la base. Avec la mise en place du FADeC, la procédure de transfert des ressources a connu des avancées notables et a permis une plus grande concentration des ressources à transférer.

Néanmoins, les crédits mis à disposition des communes par ce procédé ne sont pas consommés avant la fin de l'année. Il en ressort que malgré la mise en place d'un procédé d'allocation rapide des subventions aux communes, le taux d'exécution de leurs dépenses sur cette base n'a subi aucune amélioration substantielle.

Pour cela, nous avons retenu à travers les problématiques possibles énumérées dans le tableau ci-dessus, celle relative à la consommation optimale des subventions de l'Etat par les communes, étant entendu que :

- la problématique relative au transfert des compétences aux communes commence par trouver un début de solution avec l'avènement du FADeC. En effet, certains ministères ciblés bénéficient d'un accompagnement de la CONAFIL pour le transfert intégral des compétences relevant des communes et exercées par ces ministères. Les résultats sont attendus pour l'exercice budgétaire prochain ;
- la problématique de la mise en œuvre du FADeC ne permet pas, quant à elle d'aborder les préoccupations relatives à la consommation des crédits issus des subventions de l'Etat aux communes ;

- la problématique de la contribution des ressources transférées aux communes par l'Etat à l'atteinte des OMD, bien qu'insistant sur la consommation des ressources transférées, ne permettra pas de résoudre totalement la question vu que les chances de réaliser les OMD à l'horizon 2015 sont très faibles selon les études réalisées par la Direction Générale de l'Economie dans le BIPEN 2008.

C'est pour cela que nous avons retenu la « **problématique de la consommation optimale des subventions de l'Etat par les communes** ». Rappelons que cette problématique se libelle à travers le problème général de la faible consommation des ressources transférées aux communes par l'Etat et, a pour problèmes spécifiques :

- le retard du transfert des ressources aux communes ;
- le manque de personnel compétent et qualifié pour l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale ;
- le faible taux de consommation des crédits ;
- le manque de suivi de l'utilisation des ressources transférées.

PARAGRAPHE 2 : SPECIFICATION ET VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE CHOISIE

I- Spécification de la problématique choisie

L'objectif des transferts de ressources aux communes, est de favoriser le développement à la base de façon équilibrée à travers la mise en place des services sociaux de base aux populations et l'amélioration de leur cadre de vie. A cet effet, la commune devrait alors se doter des outils nécessaires pour concrétiser cette ambition, étant entendu que le financement de ces activités existe déjà.

Le récapitulatif des problèmes spécifiques liés à la problématique de la consommation optimale des subventions de l'Etat par les communes se présente comme suit :

Tableau n°9 : Récapitulatif des problèmes spécifiques liés à la problématique identifiée

Libellé de la problématique	Problème général	Problèmes spécifiques
Problématique de la consommation optimale des subventions de l'Etat par les communes	Faible consommation des subventions de l'Etat par les communes	.Le retard du transfert des ressources aux communes
		. Le manque de personnel compétent et qualifié pour l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale
		. Le faible taux de consommation des crédits
		. Le manque de suivi de l'utilisation des ressources transférées

Source : Nos investigations

Le récapitulatif des problèmes spécifiques nous indique que la problématique retenue regroupe quatre problèmes spécifiques. Toutefois, nous n'avons pas la prétention de tous les résoudre, dans le cadre de notre étude. C'est pour cette

raison que nous ferons un choix rationnel pour limiter le champ de l'étude à trois problèmes spécifiques.

Ainsi, le problème spécifique relatif au « faible taux de consommation des crédits » ne fera pas l'objet de notre étude, il trouvera solution suite à la résolution des autres problèmes spécifiques. En effet, le faible taux de consommation des crédits n'est que la résultante des problèmes spécifiques et la manifestation du problème général et donc, sera éradiqué en même temps que lui.

Notre étude sera basée sur la résolution du problème général qu'est **la faible consommation des subventions de l'Etat par les communes**. Il comporte les problèmes spécifiques suivants :

- le retard du transfert des ressources aux communes ;
- le manque de personnel compétent et qualifié pour l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale ;
- le manque de suivi de l'utilisation des ressources transférées.

C'est fort de ce qui précède que nous formulons le thème de notre mémoire comme suit : « **Contribution à la consommation optimale des subventions de l'Etat par les communes** ».

II- Détermination de la vision globale de résolution de la problématique choisie

A- Vision globale de résolution

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

Rappelons que le problème général est la faible consommation des subventions de l'Etat par les communes ; alors que ces ressources sont un appui substantiel de l'Etat pour accompagner le développement des communes.

Nous nous trouvons donc dans la théorie générale de la consommation optimale des subventions de l'Etat par les communes qui sera présentée dans ses compartiments par rapport aux différents problèmes spécifiques.

En ce qui concerne le problème spécifique n°1 relatif au retard du transfert des ressources aux communes, nous pouvons énoncer que la procédure réglementaire ne permet pas aux communes de disposer à temps des ressources pour effectuer les opérations de dépenses y relatives. Cette défaillance du système actuel peut amener les autorités en charge de la mise à disposition des subventions au profit des communes à revoir la procédure en corrigeant les goulots d'étranglement. Ainsi, la volonté de ces autorités à les prévoir et à les dégager à temps sur une base spécifique permettrait leur démarcation de la procédure habituelle. La résolution de ce problème sera basée sur la recherche d'un procédé adéquat de mise à disposition des ressources au profit des communes.

Quant au problème spécifique n°2, il aborde la question du manque de personnel compétent et qualifié pour l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale. La commune, suite au transfert de ressources et de compétences de la part des ministères sectoriels, se doit d'exécuter les tâches pour lesquelles les ressources lui ont été octroyées. Son incapacité à faire face aux compétences qui lui sont dévolues doit amener les autorités centrales et les PTF, à mettre en place des mesures d'accompagnement et d'appui à l'acquisition et la formation du personnel des communes. Et ce faisant ce parrainage pourra permettre aux communes d'acquérir les qualifications requises pour la mise en œuvre efficiente de la maîtrise d'ouvrage communale. Pour cela, la résolution de ce problème nécessitera le choix d'un modèle mettant en exergue les méthodes d'accompagnement des communes pour l'acquisition de qualifications en vue du plein exercice de leurs compétences.

Pour ce qui est du problème spécifique n°3 qui met en exergue le manque de suivi de l'utilisation des subventions reçues, nous dirons que la mise en œuvre d'un mécanisme de suivi des dotations reçues de l'Etat, présentera au niveau des comptes de la commune, une meilleure lisibilité. Ce faisant, la traçabilité des fonds reçus sera plus aisée et ceci renforcera la performance de bonne gestion de la commune ; toutes choses qui feraient converger les PTF pour de plus grands investissements et une assistance diversifiée. La résolution de ce problème spécifique se fera à travers une approche conduisant à un meilleur contrôle de l'utilisation des dotations reçues.

Les différentes parties de la théorie générale de la consommation optimale des ressources transférées aux communes par l'Etat peuvent être résumées dans le tableau de synthèse des approches par problème.

Tableau n°10 : Synthèse des approches théoriques par problème

Niveaux spécifiques	Problèmes spécifiques	Approches théoriques retenues
1	. Le retard du transfert des ressources aux communes	Approche basée sur la recherche d'un procédé adéquat de mise à disposition des ressources au profit des communes
2	. Le manque de personnel compétent et qualifié pour l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale	Modèle mettant en exergue les méthodes d'accompagnement des communes à l'acquisition de qualifications en vue du plein exercice de leurs compétences
3	. Le manque de suivi de l'utilisation des ressources transférées	Approche théorique conduisant à un meilleur contrôle des dotations reçues

Source : Nos investigations

B- Séquences de résolution de la problématique

La vision globale de résolution que nous venons de retenir, peut être restituée à travers une démarche en dix étapes de la manière suivante :

- ✓ La fixation des objectifs
- ✓ La formulation des hypothèses de travail
- ✓ La construction du tableau de bord de l'étude
- ✓ La revue de littérature
- ✓ Le choix de l'outil de mobilisation de données
- ✓ Le choix de l'outil d'analyse de données
- ✓ La mobilisation des données
- ✓ L'analyse des données
- ✓ L'établissement du diagnostic
- ✓ Les approches de solutions et leurs conditions de mise en œuvre

CHAPITRE DEUXIEME

DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX
SUGGESTIONS POUR UNE CONSOMMATION
OPTIMALE DES SUBVENTIONS DE L'ETAT PAR LES
COMMUNES

A l'issue du diagnostic portant sur le financement des collectivités locales que nous venons de réaliser, il convient de suggérer des solutions adéquates devant contribuer à une consommation optimale des subventions de l'Etat par les communes. Pour ce faire, il importe de fixer les objectifs de résolution pour chaque niveau d'analyse (général et spécifique) et de dégager les causes susceptibles d'expliquer les dysfonctionnements observés.

SECTION 1 : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE

Les objectifs, hypothèses et le point des contributions antérieures sur le financement des collectivités locales et l'analyse des données collectées constituent l'essentiel de cette section.

PARAGRAPHE 1 : DES OBJECTIFS DE L'ETUDE A LA REVUE DE LITTERATURE

I- Fixation des objectifs

Les objectifs visés par la contribution à une consommation optimale des subventions de l'Etat par les communes se présentent sous la forme d'objectif général et d'objectifs spécifiques conformément au tableau ci-après :

Tableau n°11 : Objectifs de l'étude

Niveaux d'analyse et problèmes	Objectifs de l'étude
Niveau général	Contribuer à une consommation optimale des subventions de l'Etat par les communes
Niveaux spécifiques	
1. Retard du transfert des ressources aux communes	Proposer l'utilisation par l'Etat d'une procédure de transfert adéquate et plus rapide
2. Manque de personnel compétent et qualifié pour l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale	Aider les communes à l'élaboration d'un plan de recrutement et de formation du personnel
3. Manque de suivi de l'utilisation des ressources transférées	Suggérer à l'Etat la conception et la mise en œuvre d'un mécanisme de suivi facile des subventions accordées aux communes

Source : Nos investigations

II- Identification des causes et formulation des hypothèses de travail

A- Causes supposées être à la base du retard du transfert des ressources aux communes

Prévoir les ressources et les charges de l'Etat pour une année est un élément primordial pour l'exécution du Budget de l'Etat. Ainsi, c'est après le vote de la Loi de Finances de l'année que les montants définitifs des ressources transférables aux communes sont connus pour leur permettre de finaliser leur Budget primitif. Il est évident que **la dépendance de la mise en œuvre du budget de la commune par rapport au vote de la loi de finances initiale** soit le premier facteur explicatif du problème spécifique n°1. Mais, sans cela, la commune ne prendra pas en compte les mesures nouvelles instaurées par la Loi de Finances Initiale dans le cadre de l'exercice budgétaire concerné. Cette cause peut donc être élaguée.

Par ailleurs, prenant en compte le processus de mise en œuvre du budget primitif de la commune (élaboration par le maire-vote en conseil communal- approbation par l'autorité de tutelle), le processus de transfert devrait être accéléré pour éviter une plus grande perte de temps et faciliter l'exécution des dépenses y afférentes. Par ailleurs, seule la procédure normale d'exécution des dépenses publiques est utilisée pour l'acheminement des ressources de subventions vers les communes. Ce qui nous a permis de retenir **la non utilisation d'une procédure adéquate de transfert de ressources** comme étant la cause du retard du transfert des ressources aux communes.

B- Causes supposées être à la base du manque de personnel compétent et qualifié pour l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale

L'article 82 de la loi n°97-029 du 15 juin 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, a fixé les compétences des communes béninoises. Leur mise en œuvre nécessite des prédispositions qui font défaut aux communes. Nous avons identifié plusieurs situations pouvant expliquer ce problème. Ainsi, nous sommes tentés d'affirmer que **l'héritage du personnel administratif non professionnalisé d'avant la décentralisation** est le premier facteur explicatif de ce problème puisqu'alors, les décisions étaient centralisées et les entités territoriales ne faisaient que les exécuter. Mais, depuis l'avènement de la décentralisation, les communes ont effectué des recrutements et avaient à cet effet, la possibilité de redynamiser le personnel. Cette situation nous permet d'éliminer cette cause.

Une deuxième cause plausible pourrait être **l'inappropriation par les élus locaux des compétences dévolues aux communes par les lois de la décentralisation** dans une logique d'amélioration du niveau de vie des populations à la base. Mais, il est un fait que, suite aux élections communales, des formations sont initiées par le MDGLAAT pour inculquer aux élus, le rôle de chaque acteur. De plus, les communes bénéficient de l'assistance-conseil de l'autorité de tutelle (décret n°2007-629 du 31 décembre 2007) pour les aider dans leur gestion quotidienne. Cette cause peut donc être élaguée.

Malgré les ressources humaines acquises et les efforts effectués pour l'assimilation et la maîtrise de leurs compétences, de réelles difficultés subsistent. Les communes ne disposent ni de profils-type pour les postes à pourvoir, ni de plan de formation et de recyclage des ressources humaines existantes. Ceci explique le retard qu'accuse le montage des dossiers d'appel d'offres, défi majeur à relever afin de donner un coup d'accélérateur à la consommation des crédits. Nous avons donc estimé que **l'inexistence d'un plan de recrutement et de formation** du personnel pourrait mieux

expliquer le manque de personnel qualifié et compétent pour l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale.

C- Causes supposées être à la base du manque de suivi de l'utilisation des ressources transférées

La commune, à la fin de chaque exercice budgétaire, produit un compte administratif (obligation du maire, ordonnateur du budget de la commune) et un compte de gestion (à la charge du RP, comptable principal de la commune) sur la base desquels s'effectuent différents contrôles. La gestion annuelle de la commune est alors soumise à un examen minutieux. Différents autres contrôles peuvent être effectués en cours de gestion par les divers corps de contrôles existants au Bénin. La première cause plausible relative à **l'inexistence de contrôle de la gestion de la commune** peut alors être réfutée.

La deuxième cause plausible est **la non existence de registres de consommation de crédits spécifiques aux subventions reçues de l'Etat** retraçant au niveau de la commune tous les mouvements de fonds relatifs aux subventions reçues de l'Etat. De façon générale, le montant des subventions reçues figure au niveau du budget de la commune et est fondu dans le total des ressources. Il n'est fait mention d'aucun détail relatif aux finalités données à ces subventions et aucun retour d'informations n'est adressé à l'échelle hiérarchique pour en justifier l'utilisation. On ne peut dans ces conditions apprécier la performance et l'effort de consommation de ces ressources par les communes. Nous avons donc retenu **la non existence de registres de consommation de crédits spécifiques aux subventions reçues de l'Etat** comme étant à l'origine du manque de suivi dans l'utilisation des ressources transférées.

Le tableau suivant présente l'ensemble des causes supposées générer les problèmes spécifiques retenus. La cause la plus plausible va nous permettre de formuler notre hypothèse.

Tableau n° 12: Point des causes supposées liées aux problèmes en étude

Niveaux d'analyse et problèmes	Causes supposées	Observations
Niveau général: Faible consommation des subventions de l'Etat par les communes		
Niveaux spécifiques		
1. Retard du transfert des ressources aux communes	. La dépendance de la mise en œuvre du budget de la commune par rapport au vote de la Loi de finances de l'année	
	. La non utilisation d'une procédure adéquate de transfert de ressources	Retenue
2. Manque de personnel compétent et qualifié pour l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale	. L'héritage du personnel administratif non professionnalisé d'avant la décentralisation	
	. L'inappropriation par les élus locaux des compétences dévolues à la commune par les lois de la décentralisation	
	. L'inexistence d'un plan de recrutement et de formation du personnel de la commune	Retenue
3. Manque de suivi de l'utilisation des ressources transférées	. L'inexistence de contrôle de la gestion effectuée par la commune	
	. La non existence de registres de consommation de crédits spécifiques aux subventions reçues de l'Etat	Retenue

Source : Nos investigations

D- Point des hypothèses de l'étude

Suite à l'identification des causes supposées être à la base des problèmes spécifiques retenus, nous choisissons une méthodologie pour confirmer ou infirmer les hypothèses suivantes :

Hypothèse n°1 :

Le retard du transfert des ressources aux communes est dû à la non utilisation d'une procédure adéquate de transfert de ressources.

Hypothèse n°2 :

Le manque de personnel compétent et qualifié pour l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale se traduit par l'inexistence d'un plan de recrutement et de formation du personnel de la commune.

Hypothèse n°3 :

La non existence de registres de consommation de crédits spécifiques aux subventions reçues de l'Etat explique le manque de suivi dans l'utilisation des ressources transférées.

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

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

Niveau d'analyse	Problèmes	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
GENERAL	Faible consommation des subventions de l'Etat par les communes	Contribuer à une consommation optimale des subventions de l'Etat par les communes		
SPECIFIQUE	1. Retard du transfert des ressources aux communes	Proposer l'utilisation par l'Etat d'une procédure de transfert adéquate et plus rapide	. La non utilisation d'une procédure adéquate de transfert de ressources	. Le retard du transfert des ressources aux communes est dû à la non utilisation d'une procédure adéquate de transfert de ressources
	2. Manque de personnel compétent et qualifié pour l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale	Aider les communes à l'élaboration d'un plan de recrutement et de formation du personnel	. L'inexistence d'un plan de recrutement et de formation du personnel de la commune	. Le manque de personnel compétent et qualifié pour l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale se traduit par l'inexistence d'un plan de recrutement et de formation du personnel de la commune
	3. Manque de suivi de l'utilisation des ressources transférées	Suggérer à l'Etat la conception et la mise en œuvre d'un mécanisme de suivi facile des subventions accordées aux communes	. La non existence de registres de consommation de crédits spécifiques aux subventions reçues de l'Etat	. La non existence de registres de consommation de crédits spécifiques aux subventions reçues de l'Etat explique le manque de suivi de l'utilisation des ressources transférées

Source : Nos investigations

IV- Revue de littérature

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

- le retard du transfert des ressources aux communes ;
- le manque de personnel compétent et qualifié pour l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale ;
- le manque de suivi de l'utilisation des ressources transférées.

A- Point des connaissances sur le retard du transfert des ressources aux communes

Selon Alassane SEÏDOU, ministre de la Décentralisation, « ...la promotion du développement à la base induit inévitablement le transfert aux communes des ressources financières devant leur permettre d'exercer les compétences qui leur sont dévolues ».

Par ailleurs, Félicienne GUINIKOUKOU, dans le "Lexique des termes budgétaires", définissait les dépenses de transfert comme une catégorie de dépenses de l'Etat regroupant les crédits destinés à effectuer des paiements sans contrepartie directe de la part des bénéficiaires. Ces dépenses permettent aux collectivités publiques d'exercer une fonction sociale (dépenses d'assistance, allocations diverses) ou économique (subvention). Ainsi les subventions accordées par l'Etat aux communes doivent servir à assurer un développement à la base.

Afin d'éviter le retard du transfert des ressources, le manuel de procédures du FADeC renseigne sur les délais à respecter au cours de la procédure de mise à disposition des subventions au profit des communes.

Dans le souci d'une plus grande rapidité dans l'exécution des dépenses publiques il a été institué par la lettre n°0075-c/MEF/DC/SGM/DGB du 12 janvier 2009 portant notification des crédits ouverts au Budget Général de l'Etat, gestion 2009, que la mise en place des subventions de l'Etat aux communes emprunte la procédure d'engagement-ordonnancement. Autrement dit, contrairement à la procédure normale d'exécution des dépenses publiques qui exige quatre phases distinctes et obligatoires que sont l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement, la procédure engagement-ordonnancement combine les trois premières étapes en une seule à savoir l'engagement-ordonnancement.

B- Point des connaissances sur le manque de personnel compétent et qualifié pour l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale

Le développement ne saurait être promu en l'absence de ressources humaines de qualité. Pour cela, la latitude est laissée aux communes de recruter dans le respect strict des procédures en la matière.

Par ailleurs, le décret n°2007-627 du 31 décembre 2007, portant définition et modalités de mise en œuvre de l'assistance-conseil aux communes, oblige le préfet à assumer cette mission (l'assistance-conseil) dans le cadre de l'exercice de son pouvoir de tutelle. Il doit alors accompagner le maire dans la résolution des difficultés qui naissent au cours de sa gestion. Il apparaît clairement que les services techniques sous l'autorité du préfet devraient prêter main forte aux communes aux fins d'une bonne exécution des compétences prévues par les textes de la décentralisation, dont la maîtrise d'ouvrage communale. Cette assistance-conseil ne doit pas être marchandée aux communes.

De plus, Alassane SEÏDOU, ministre de la Décentralisation, dans son message sur l'enracinement de la Décentralisation, a mentionné que « ...l'enracinement de la Décentralisation nécessite aussi la résolution de la récurrente question des ressources humaines des communes et de leurs capacités

à assumer la maîtrise d'ouvrage communale, du retard qu'accusent les ministères sectoriels dans le renforcement des moyens d'actions de leurs structures déconcentrées en vue d'assurer une meilleure assistance-conseil de proximité aux communes ». De même, au cours de la revue sectorielle 2009 Décentralisation/Déconcentration/Aménagement du territoire, Mme Inès ABOH HOUESSOU, Directrice de cabinet du MDGLAAT a rappelé que « ...il n'est un secret pour personne qu'il reste à relever un défi de taille, celui du transfert concomitant des compétences et des ressources financières aux communes sans perdre de vue la nécessité de procéder à une meilleure répartition des ressources humaines pour tenir compte du cadre pertinent d'utilisation de ces capacités techniques en lien avec les données de compétence de l'Etat et celles de collectivités territoriales ».

D'un autre point de vue, la question relative à la qualité des ressources humaines utilisées par les communes implique celle relative aux capacités financières dont disposent les communes afin de se procurer un personnel qualifié. C'est pour cela que dans le numéro 15 du magazine "La Territoriale", Georges HOUESSOU Directeur Général de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale, exprimait l'inquiétude suivante : « ...les ressources de nos communes leur permettent-elles de recruter des cadres de haut niveau ? Il est de notre devoir d'en rendre compte au Gouvernement afin qu'il prenne ses responsabilités ».

C- Point des connaissances sur le manque de suivi de l'utilisation des ressources transférées

Il n'est plus à démontrer l'utilité du suivi de l'exécution des dépenses publiques. Les subventions de l'Etat étant des deniers publics, la nécessité de la production de statistiques appuyées de pièces justificatives, s'avère évidente. Ici, il est question de la forme que doit revêtir ce suivi.

La lettre n°0075-c/MEF/DC/SGM/DGB du 12 janvier 2009, portant notification des crédits ouverts au Budget Général de l'Etat, gestion 2009,

propose dans le cadre du suivi de la gestion des crédits de subventions, l'établissement d'un plan de travail annuel appuyé d'un plan de consommation desdits crédits. Il en ressort que la commune, à la réception des subventions doit présenter la liste des tâches à exécuter sur la base de ces subventions et mentionner à chaque étape le montant utilisé pour la réalisation.

De même, le Service des Collectivités Locales entend mettre à la disposition des receveurs-percepteurs, et ceci après une formation préalable à leur utilisation, des registres spécifiques devant retracer pour chaque commune, l'utilisation des subventions reçues de l'Etat. Le registre de suivi des subventions est composé de feuillets mobiles et détachables et retrace :

- la nature de la subvention ;
- le montant attendu au titre de la subvention pour l'année considérée ;
- le montant reçu au cours de l'année ;
- le reste à recevoir ;
- les décaissements effectués ;
- le solde des crédits après chaque opération.

Le registre n'est pas encore mis à la disposition des receveurs-percepteurs car, il est jusqu'alors à l'étape d'étude et d'amendement par la hiérarchie de la RGF. Nous n'avons pu de ce fait, en obtenir un exemplaire type.

D- Synthèse de la revue de littérature

La revue de littérature nous a permis de faire le point des connaissances sur les différents problèmes en résolution. Mais en dehors des normes et principes relatifs à la consommation optimale des subventions de l'Etat par les communes, ce point des connaissances ne fait pas ressortir des outils d'analyse

de données, de méthode de mobilisation, de dépouillement et de présentation des données.

PARAGRAPHE 2 : CHOIX DE LA METHODOLOGIE DE L'ETUDE

Ici, nous nous permettons de fixer les grandes approches empiriques et théoriques devant nous permettre de collecter et d'analyser les données destinées à faciliter la vérification des hypothèses.

I- Approche empirique de l'étude

La dimension empirique de l'étude aborde la méthode d'enquête utilisée à savoir les techniques de collecte, de dépouillement et de présentation des données.

A- Les techniques de collecte de données

La collecte de données a été rendue possible grâce aux enquêtes de terrain effectuées auprès des entités de l'Etat qui interviennent dans la mise en place des subventions ainsi que des entités impliquées dans la consommation de ces subventions.

La population mère est constituée des agents des services ci-après :

- la DGDGL du MDGLAAT ;
- la DGB du MEF ;
- la DGTCP du MEF ;
- la CONAFIL ;
- les Directions des Services Techniques des communes de Cotonou, Lokossa et Natitingou ;
- les RP des communes de Cotonou, Lokossa et Natitingou.

L'échantillon retenu se présente comme suit :

- deux agents du Service des Finances Locales de la DGDGL ;
- un agent de la DPB et un agent de la division des collectivités locales au sein de la DGB ;
- le SP/CONAFIL et son adjoint ;
- les CST des trois communes choisies ;
- trois agents des trois recettes perceptions choisies.

Pour ce faire, nous avons utilisé comme outil de collecte de données, le questionnaire, à l'endroit de l'échantillon retenu. Il est constitué de questions semi-ouvertes, nous permettant ainsi de recueillir le plus d'avis et d'informations précises sur les problèmes en résolution.

B- Les techniques de dépouillement des données

Le dépouillement est manuel. Les différentes réponses sont récapitulées par catégorie. A cet effet :

- le tri à plat est utilisé pour les réponses aux questions fermées et ;
- l'analyse de contenus est utilisée pour les opinions données sur les questions posées.

C- Les techniques de présentation des données

La présentation des résultats obtenus a été faite en deux phases. D'abord, les réponses aux questions fermées sont récapitulées dans un tableau. Ensuite, une restitution des réponses aux questions ouvertes et des diverses opinions est faite en regroupant par catégorie les réponses semblables.

II- Approches théoriques retenues

A- Choix d'outils d'analyse par rapport au problème du retard du transfert des ressources aux communes

1- Présentation de la théorie retenue

Nous retenons l'approche relative à l'utilisation de la procédure exceptionnelle d'engagement-ordonnancement pour le transfert des subventions de l'Etat aux communes, prévue par la lettre n°0075-c/MDEF/DC/SGM/DGB du 12 janvier 2009, portant notification des crédits ouverts au Budget Général de l'Etat, gestion 2009.

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

L'approche théorique retenue passe par l'adoption d'une procédure particulière de transfert des subventions de l'Etat aux communes de façon rapide et efficace. Elle simplifie la procédure puisque l'engagement et l'ordonnancement se réalisent concomitamment.

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

L'hypothèse n°1 est vérifiée si 60% des réponses issues de la collecte des données confirment que le retard du transfert des ressources aux communes est dû à la non utilisation d'une procédure adéquate de transfert de ressources.

B- Choix d'outils d'analyse par rapport au problème de manque de personnel compétent et qualifié pour l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale

1- Présentation de la théorie retenue

L'approche théorique adoptée est celle préconisée par le ministre de la Décentralisation, qui consiste pour les communes à recourir aux compétences des structures déconcentrées afin de bénéficier de leur expertise.

2- Repères et normes liés à la thématique du problème en résolution

L'approche développée par Alassane SEÏDOU impose aux communes de faire appel aux compétences en ressources humaines des structures déconcentrées dans le cadre de l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale.

Ceci permettra aux communes de mieux jouir des retombées de l'assistance-conseil. Cette approche met toutefois l'accent sur le renforcement des moyens d'actions des structures déconcentrées des ministères sectoriels dans le but d'assurer une meilleure assistance-conseil de proximité aux communes.

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

L'hypothèse n°2 est vérifiée si 60% des réponses issues de la collecte des données permettent d'affirmer que le manque de personnel compétent et qualifié pour l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale se traduit par l'inexistence d'un plan de recrutement et de formation du personnel de la commune.

C- Choix d'outils d'analyse par rapport au problème du manque de suivi de l'utilisation des ressources transférées

1- Présentation de la théorie retenue

La théorie retenue face à ce problème est celle conçue par le Service des Collectivités Locales de la DGTCP dans le cadre de l'utilisation des dotations reçues.

2- Repères et normes liés à l'approche générique du problème en résolution

L'approche renvoie à la nécessité de mettre en œuvre un processus simple de suivi des subventions accordées aux communes. Elle consiste en la mise à disposition et la tenue par les receveurs-percepteurs de registres de consommation de crédits spécifiques aux subventions reçues de l'Etat montrant

la situation exhaustive de l'exécution des opérations sur la base de ces subventions. Cela permet, suite à l'enregistrement des opérations dans les comptes de subventions, d'en déterminer à tout moment la situation dans la comptabilité du receveur-percepteur. Elle est une exigence majeure des partenaires techniques et financiers.

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

L'hypothèse n°3 est vérifiée si 60% des résultats de la collecte des données montrent que la non existence de registres de consommation de crédits spécifiques aux subventions reçues de l'Etat explique le manque de suivi de l'utilisation des ressources transférées.

SECTION 2 : DES ENQUÊTES DE VERIFICATION DES HYPOTHESES AUX APPROCHES DE SOLUTION POUR UNE CONSOMMATION OPTIMALE DES SUBVENTIONS DE L'ETAT PAR LES COMMUNES

PARAGRAPHE 1 : ENQUÊTES ET VERIFICATION DES HYPOTHESES

Ce paragraphe a pour but de présenter les données des enquêtes et de les analyser, de procéder ensuite à la vérification des hypothèses et enfin, d'établir les éléments de diagnostic.

I- Collecte, dépouillement et présentation des données

A- Préparation et déroulement des enquêtes

1- Mobilisation des données

Le questionnaire élaboré nous a permis de recueillir les opinions et avis des autorités rencontrées dans les différentes structures ciblées. Les divers avis portent sur les subventions accordées par l'Etat aux communes et les approches de solutions pour une consommation optimale de ces subventions par les communes.

2- Difficultés rencontrées

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

3- Limite des données

Lors de la collecte des données, certaines informations n'ont pu être obtenues. En effet, le rapprochement des statistiques obtenues au niveau du Service des Finances Locales de la DGDGL ne concordent pas toujours avec celles détenues par le Service des Collectivités Locales de la DGTCP. Ce manque de concordance nous a beaucoup embarrassés. Aussi, doit-on mentionner que les données statistiques obtenues sur le point d'exécution du FADeC 2008 ne reflètent pas toute la réalité, à cause des délais considérés.

B- Présentation et analyse des données

1- Résultats du tri à plat

Sur un total de douze enquêtés, une dizaine a pu réellement répondre soit un taux de réalisation de 83,33%. Dix préoccupations ont été abordées à travers le questionnaire joint en annexe 3. Les résultats se présentent comme suit :

Tableau n°14 : Résultats du tri à plat

	OUI	NON
Question 1	7	3
	70%	30%
Question 2	...	...
Question 3	7	3
	70%	30%
Question 4	8	2
	80%	20%
Question 5	8	2
	80%	20%
Question 6	...	...
Question 7	1	9
	10%	90%
Question 8	...	...
Question 9	2	8
	20%	80%
Question 10	...	...

Source : Nos investigations

2- Résultats de l'analyse de contenus

a) Présentation des données relatives au problème spécifique n°1

Le problème spécifique n°1 se rapporte au retard du transfert des ressources aux communes. Ce sont les questions n°1, 2 et 3 qui traitent de ce problème.

Les divers avis recueillis se réfèrent à la longue procédure et à la lourdeur administrative pour expliquer le retard du transfert des ressources aux communes. En effet, selon les enquêtés, la Loi a prévu d'autres procédures d'exécution des dépenses publiques, qui pourraient aisément faciliter l'acheminement des ressources. Ce serait une avancée notable à porter à l'actif d'un transfert plus rapide et efficace des ressources vers les communes. Il faut également spécifier qu'un approvisionnement régulier des caisses des receveurs-percepteurs participerait à une plus grande célérité dans l'utilisation des fonds.

La procédure citée par la plupart des enquêtés s'avère la procédure d'exécution des dépenses publiques par engagement-ordonnancement.

b) Présentation des données relatives au problème spécifique n°2

Le problème spécifique n°2 se réfère au manque de personnel qualifié et compétent pour l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale. Les questions n°4, 5, 6, 7 et 8 ont permis de recueillir les avis et opinions des enquêtés.

Ainsi, selon l'échantillon considéré pour notre enquête, les communes disposent bel et bien d'un plan de recrutement et de formation de leur personnel. Elles bénéficient même pour ce faire, de l'appui des partenaires techniques et financiers dans le cadre des séminaires de formation que ces derniers organisent à leur intention ; ceci pour renforcer les capacités de gestion du personnel existant. Mais il s'est avéré que le personnel recruté par les communes ne répond pas toujours aux besoins exprimés. Ce fait s'explique par l'incapacité des communes à faire face aux charges de personnel découlant de l'utilisation d'un

personnel de haut niveau, capable de mettre en œuvre les compétences en maîtrise d'ouvrage communale.

Les avis et opinions des enquêtés sur l'appropriation des compétences en maîtrise d'ouvrage communale montrent que les communes ne disposent pas des ressources humaines qu'il faut. Elles manquent de moyens financiers pour acquérir des ressources humaines de qualité. Les profils de personnel varient selon les secteurs d'activités. Mais de façon générale, on distingue les ingénieurs des travaux en génie civil, des spécialistes en montage de dossiers d'appels d'offres, les ingénieurs en génie rural, les ingénieurs en génie hydraulique, les planificateurs,...

c) Présentation des données relatives au problème spécifique n°3

Le problème spécifique n°3 s'exprime à travers le manque de suivi de l'utilisation des ressources transférées. Il se résume aux questions n°9 et 10.

Les informations collectées montrent effectivement que les communes ne transfèrent pas les données relatives à l'utilisation finale des subventions reçues de l'Etat. Mis à part le fait que les montants reçus transparaissent dans le compte administratif produit par le maire et dans le compte de gestion produit par le receveur-percepteur, il n'existe pas un état spécifique montrant le détail de l'affectation de ces subventions. Par ailleurs, les partenaires techniques et financiers exigent quant à eux, que soit établi un état récapitulatif des dotations qu'ils accordent aux communes. Alors la proposition de la tenue de registres de consommation de crédits spécifiques pour les subventions reçues de l'Etat, retraçant l'utilisation de ces ressources a été approuvée par tous les enquêtés.

II- Vérification des hypothèses et établissement des éléments de diagnostic

A- Vérification des hypothèses

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

Les résultats du tri à plat et de l'analyse de contenus ont révélé que la procédure de transfert des ressources aux communes est incriminée par la majorité des enquêtés. Par la même occasion, ils confirment qu'il existe une procédure réglementaire qui faciliterait le transfert des ressources.

Ainsi, l'hypothèse de la non utilisation d'une procédure adéquate de transfert de ressources est entièrement vérifiée.

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

Les enquêtes effectuées ont permis de vérifier que les communes ne disposent pas du personnel adéquat pour l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale. Néanmoins, elles ont un plan de recrutement et de formation de leur personnel, même s'il ne convient pas aux besoins exprimés.

A cet effet, l'hypothèse de la non existence d'un plan de recrutement et de formation du personnel n'est pas vérifiée. La cause réelle est l'insuffisance de moyens financiers pour l'acquisition de ressources humaines de qualité.

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

Les avis et opinions recueillis lors de l'enquête montrent que les communes n'opèrent pas un retour d'informations suite à la réception et à l'utilisation des subventions de l'Etat. Il s'avère alors important que les communes mettent en

place un mécanisme de suivi afin d'assurer la traçabilité des deniers publics reçus de l'Etat.

Par ailleurs, l'hypothèse de la non existence de registres de consommation de crédits spécifiques aux subventions de l'Etat est entièrement validée.

B- Point des éléments du diagnostic

Les éléments du diagnostic issus de la vérification de chaque hypothèse se présentent comme suit :

Elément de diagnostic lié au problème spécifique n°1

Le retard du transfert des ressources aux communes est dû à la non utilisation d'une procédure adéquate de transfert des ressources.

Elément de diagnostic lié au problème spécifique n°2

Le manque de personnel compétent et qualifié pour l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale se traduit par l'insuffisance des moyens financiers pour l'acquisition de ressources humaines de qualité.

Elément de diagnostic lié au problème spécifique n°3

La non existence de registres de consommation de crédits spécifiques aux subventions reçues de l'Etat explique le manque de suivi de l'utilisation des ressources transférées.

PARAGRAPHE 2 : APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE

I- Approches de solutions

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

A- Approche de solutions au problème spécifique n°1

La principale cause de ce problème est la non utilisation d'une procédure adéquate de transfert de ressources.

Il en ressort que résoudre le problème du retard du transfert des ressources aux communes passe par l'adoption d'une procédure exceptionnelle d'exécution des dépenses publiques, en l'occurrence, la procédure d'exécution des dépenses publiques par engagement-ordonnancement.

A l'aide d'une telle procédure, l'acheminement des ressources se fera de façon plus rapide, au bonheur des communes bénéficiaires.

B- Approche de solutions au problème spécifique n°2

La résolution du problème relatif au manque de personnel compétent et qualifié pour l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale passe par le recours aux compétences déconcentrées et/ou centrales pour un appui aux communes dans les secteurs concernés.

Ceci concourra à une plus grande consommation des ressources issues des subventions reçues de l'Etat et par conséquent à une amélioration du niveau de

vie de populations à la base, étant donné qu'un développement local harmonieux induit inévitablement le développement de toute la nation.

C- Approche de solution au problème spécifique n°3

Il ressort du diagnostic que pour éradiquer le problème du manque de suivi de l'utilisation des ressources transférées, il faut trouver un mécanisme de suivi simple et approprié. Ce mécanisme se résume à la mise à disposition des receveurs-percepteurs de registres de consommation de crédits spécifiques aux subventions reçues de l'Etat, devant retracer les dépenses effectuées sur la base de ces ressources.

La mise en place d'un tel mécanisme doit s'accompagner :

- de la formation des receveurs-percepteurs à la tenue d'un tel registre ;
- du retour d'informations concernant les dotations affectées, aux ministères sectoriels concernés par l'intermédiaire du préfet ;
- de contrôles internes et externes des receveurs-percepteurs sur l'utilisation des registres et la tenue des comptes de subventions.

II- Conditions de mise en œuvre

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

A- Recommandations à l'endroit de l'Etat

Elles se résument :

- au respect strict des délais dans le circuit administratif pour une plus grande célérité de l'exécution des dépenses publiques ;
- au transfert effectif et total des compétences des ministères sectoriels aux communes ;
- au renforcement des capacités des structures déconcentrées pour une assistance de proximité aux communes ;
- à l'assistance financière des communes pour l'acquisition des ressources humaines qualifiées, capables d'assurer et de mettre en œuvre les compétences dévolues aux communes ;
- à la nécessité de production du point d'exécution des dotations affectées aux communes par les ministères sectoriels.

B- Recommandations à l'endroit du préfet

Elles sont relatives :

- au développement accru de la fonction d'assistance conseil du préfet aux communes ;
- au relai de l'information au profit des maires en temps opportun, lors de la mise en place des subventions ;

- à l'appui au renforcement de l'intercommunalité ;
- à la facilitation des relations entre les partenaires techniques et financiers et les communes, en mettant l'accent sur les formations du personnel à l'acquisition des qualifications réellement requises au niveau de la commune ;
- à la mise en œuvre des mécanismes de contrôle de l'utilisation des subventions reçues.

C- Recommandations à l'endroit de la Recette Générale des Finances

Elles consistent à :

- veiller à l'approvisionnement régulier des caisses des postes comptables (RF et RP) afin d'assurer la disponibilité matérielle des ressources aux communes ;
- assurer le contrôle des opérations effectuées par les receveurs-percepteurs, afin de faciliter l'identification des dysfonctionnements ;
- procéder régulièrement à la constitution et à l'actualisation des bases de données relatives aux subventions que l'Etat accorde aux communes par le biais du Service des Collectivités Locales.

CONCLUSION GENERALE

Les ressources propres des communes sont insuffisantes pour promouvoir le développement à la base. Pour ce faire, elles bénéficient de l'appui financier de l'Etat et des partenaires techniques et financiers. Mais ces transferts financiers qui constituent un apport essentiel au décollage local, sont faiblement utilisés du fait :

- du retard qu'on observe dans le transfert des ressources aux communes ;
- du manque de personnel compétent et qualifié pour l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale ;
- du manque de suivi de l'utilisation des ressources transférées.

Face à cette situation, la nécessité d'une étude relative à la consommation optimale des subventions de l'Etat par les communes s'est avérée nécessaire. Le diagnostic établi montre que la non utilisation d'une procédure adéquate de transfert de ressources, l'insuffisance de moyens financiers pour l'acquisition de ressources humaines de qualité, la non existence de registres spécifiques aux subventions de l'Etat constituent les causes des dysfonctionnements observés et par voie de conséquence de la faible consommation des subventions de l'Etat par les communes.

Dans le but de contribuer à l'éradication de ces causes, nous avons proposé les approches de solutions ci-après :

- la procédure exceptionnelle d'exécution des dépenses publiques par engagement-ordonnancement ;
- le recours aux compétences déconcentrées et/ou centrales pour l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale ;

- la mise à disposition et la tenue par les receveurs-percepteurs de registres de consommation de crédits spécifiques retraçant l'utilisation des subventions de l'Etat.

Toutefois, ces approches de solutions ne peuvent être pratiques et efficaces que si les conditions suivantes sont réunies à savoir :

- le respect strict des délais d'exécution des opérations dans le circuit administratif ;
- l'approvisionnement régulier des postes comptables par la RGF ;
- le renforcement de l'intercommunalité et de l'assistance-conseil ;
- le renforcement des capacités des structures déconcentrées pour une meilleure assistance aux communes.

Somme toute, la faible consommation des subventions de l'Etat par les communes ne sera enrayée qu'avec une volonté réciproque des acteurs intervenant aussi bien au niveau de l'Etat et ses services déconcentrés, qu'au niveau des communes elles-mêmes. /.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

- Richard ADJAHO « Décentralisation au Bénin, en Afrique et ailleurs dans le monde : sommaire et enjeux » Août 2002, 1^{ère} édition
- Félicienne GUINIKOUKOU « Lexique des termes budgétaires »
- Rapport du Fonds d'Appui au Développement des communes, 2008
- La Territoriale « Magasine trimestriel d'informations sur la décentralisation », n°15 et 16.
- Le manuel de procédures du Fonds d'appui au Développement des Communes, 2008, 1^{ère} édition
- ENAM « Le référentiel des mémoires », 2^{ème} édition

TEXTES LEGISLATIFS

- Loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes
- Loi n°2005-07 du 8 avril 2005 modifiant la loi n°2001-07 du 9 mai 2001 portant maîtrise d'ouvrage public.

TEXTES REGLEMENTAIRES

- Décret n°2007-627 du 31 décembre 2007 portant définition et modalités de mise en œuvre de l'assistance-conseil aux communes
- Décret n°2008-111 du 12 mars 2008 portant attribution, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances

- Décret n°2008-274 du 19 mai 2008 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la CONAFIL

- Décret n°2008-276 du 19 mai 2008 portant création du FADeC

-Arrêté interministériel n°2004/1145/MFE/MISD/DC/DGB/DGTCP/DGID/DGATC portant modalités de répartition de la TVA perçue au cordon douanier

- Arrêté interministériel n°2004-1146/MFE/MISD/DC/DGATC/DGTCP portant modalités de répartition de la taxe de voirie aux communes.

MEMOIRES

- ANIOU Georges-Roméo « Contribution à l'optimisation du suivi des dépenses budgétaires : cas des transferts de l'Etat aux organismes publics » , AFT, cycle 1, année 2006

- DAMALA Chérifatou et SODJINOUE Gilles S.V. « La participation des dépenses de transfert au développement socio-économique », AFT, cycle 2, année 1992

- DJIHOUN Marcel Coffi H. « Développement local participatif dans un contexte de décentralisation : bilan de l'expérience SNV-Bénin dans le cadre de l'appui au renforcement de capacité des communes de Coby et Boukoubé dans l'Atacora-Ouest », Institut Universitaire du Bénin, DESS/Développement et gestion des projets

- NIANG Demba « Gouvernance Locale, maîtrise d'ouvrage communale et stratégies de développement local au SENEGAL : l'expérience de la ville de Saint-Louis », thèse de doctorat, département de géographie et aménagement.

ANNEXES

ANNEXE n°1

Note introductive

Mode de calcul de la péréquation financière: La dotation <<non affectée>> comporte trois éléments: (i) une dotation de structure intégrant comme variable: le nombre d'arrondissement, le nombre de villages et la superficie, (ii) une dotation de péréquation intégrant comme variables: la population, l'indice de pauvreté humaine et le taux d'urbanisation et (iii) une dotation liée à la performance. Cette performance est calculée sur la base d'indicateurs objectifs listés dans le tableau ci dessous. L'outil conçu permet à la CONAFIL de faire des choix en connaissance de cause en faisant varier (i) le poids relatifs de ces 3 éléments de la dotation et (ii) à l'intérieur de chaque élément le poids de chaque variable.

La CONAFIL dispose d'un outil de calcul sur tableur qui permet de faire varier ces critères, leur prise en compte ou non et leur combinaison. Le modèle calcule les indices en montant absolu par commune et en montant par habitant avec les écarts types générés.

(les cellules marquées indiquent des points incomplets)

DONNEES	Structure qui fournit les données	Source de vérification	DELAIS: Août n-1
Structure			
Nbre d'arrondissements	DCL	Loi	
Nbre de quartiers et villages	DCL	Loi	
Superficie	IGN		
Péréquation			
Population	INSAE	Recensement+ projection	(données de l'année n-2)
Indice de pauvreté	INSAE	Enquête ménages (tous les 5ans)	(données de l'année n-2)
Population urbaine	INSAE	Critère à fournir	(données de l'année n-2)
Critères de performance			Note max.
A- Fonctionnalité des organes			20

Nombre de sessions du Communal	Préfecture	Rapport du préfet	(données de l'année n-2)	Note max. quand 4 sessions et plus. Moins 1pt. pour chaque session<4	6
Fonctionnement des commissions	Préfecture	Comptes rendus de session	(données de l'année n-2)	Moins 1point par 30 jours de retard	4
Adoption du Budget primitif dans les délais	Préfecture	Comptes rendus du Conseil Communal	(données de l'année n-2)	Moins 1point par 30 jours de retard	6
Disponibilités du compte administratif dans les délais	Préfecture	Bordereau d'envoi à la préfecture	(données de l'année n-2)	Moins 1point par 30 jours de retard	4
B- Fonctionnement de l'administration communale					20
Respect des procédures de passation des marchés publics	Préfecture	Rapports de cellule de passation de marchés au niveau communal et départemental	(données de l'année n-2)	3points au maximum pour chaque critère: 1 Conformité de jugement des offres par rapport aux critères et méthodes d'évaluation contenu dans le règlement particulier de l'appel d'offres 2 Conformité du mode choisi par rapport au montant du marché et aux procédures 3 Respect des délais de soumission	9

Tenue correcte des registres comptables	Préfecture	Rapports de la visite annuelle du Préfet dans les communes; ou rapport de contrôle IGF/IGAA	(données de l'année n-1)		5
Délais de délivrance de l'acte de naissance après réception de la fiche de naissance	Commune	Registre communal des actes de naissance	(données de l'année n-2)		6
C- Finances Locales					30
Augmentation des recettes propres sur l'année ¹	sFL (MDGLAAT) et SCL (MEF)	Base de données des finances locales	(données de l'année n-2)	1point pour chaque % d'augmentation jusqu'au max de 10 points	10
Dépenses d'entretien par rapport aux dépenses de fonctionnement			(données de l'année n-2)	1pt= ratio dépenses d'entretien/dépenses de fonctionnement x 100 jusqu'au maximum de 10 points	10
Reversement à la section investissement/recettes de fonctionnement			(données de l'année n-2)	1pt=montant reversé à la section d'investissement/dépenses de fonctionnement x 100 jusqu'au maximum de 10 points	10
				Total points	70

¹ Comme cet indicateur peut discriminer les communes qui recouvrent déjà un taux très élevé de leur gisement fiscal et non fiscal par rapport aux communes ayant un taux de recouvrement très faible (et donc un fort potentiel d'augmentation de recettes propres), certains participants ont proposé de remplacer cet indicateur par le taux de réalisation du budget communal (notation: 100%= 10pt. moins 1pt par 10% de baisse)

ANNEXE n°2

Point d'exécution des fonds FADeC par les communes (Situation au 15 septembre 2009)

DEPARTEMENTS	COMMUNES	Situation 2008			Situation 2009	
		Dotation	Consommation	Taux d'exécution	Dotation	Taux d'augmentation
ALIBORI	Banikoara	120 655 119	71 186 520	59%	155 529 075	28,90%
	Gogounou	90 070 015	64 922 467	72,08%	135 792 208	50,76%
	Kandi	83 994 043	79 979 128	95,22%	124 262 359	47,94%
	Karimama	90 530 635	0	0%	136 745 899	51,05%
	Malanville	80 863 472	43 569 239	53,88%	121 320 769	50,03%
	Segbana	80 732 577	64 214 692	79,54%	120 051 624	48,70%
ATACORA	Boukoubé	54 560 386	21 364 565	39,16%	85 393 558	56,51%
	Cobly	98 477 792	0	0%	74 811 973	-24,03%
	Kérou	77 577 891	39 574 474	51,01%	115 826 523	49,30%
	Kouandé	78 344 889	0	0%	116 203 707	48,32%
	Matéri	68 837 862	0	0%	98 443 102	43,01%
	Natitingou	25 000 000	25 000 000	100%	90 795 533	2,63%
	Pehunco	57 891 954	0	0%	91 444 822	57,96%
	Tanguiéta	88 378 136	46 502 764	52,62%	132 949 583	50,43%
	Toucountouna	51 843 169	42 684 043	82,33%	74 212 967	43,15%
ATLANTIQUE	Abomey-Calavi	104 025 082	104 025 082	100%	154 534 540	48,56%
	Allada	81 768 852	37 282 658	45,60%	86 252 192	5,48%
	Kpomassè	65 612 349	0	0%	73 143 160	11,48%
	Ouidah	64 345 860	6 086 876	9,46%	77 687 432	20,73%
	Sô-Ava	72 252 111	0	0%	77 878 196	7,79%
	Toffo	74 476 940	12 586 433	16,90%	81 247 580	9,09%
	Tori-Bossito	59 144 654	59 144 654	100%	76 991 731	30,18%
	Zè	75 356 209	18 869 275	25,04%	82 948 061	10,07%
BORGOU	Bèmbèrèkè	81 073 862	46 252 638	57,05%	120 460 496	48,58%
	Kalalé	67 247 721	42 883 872	63,77%	127 134 309	89,05%
	N'Dali	78747081	23 624 124	30%	117 119 960	48,73%
	Nikki	81 556 553	41 911 913	51,39%	120 683 506	47,98%
	Parakou	68 833 706	68 833 706	100%	97 931 222	42,27%
	Pèrèrè	61 841 362	39 801 101	64,36%	88 990 526	44,00%
	Sinendé	67 247 721	40 348 633	60%	98 689 528	46,76%
	Tchaorou	112 270 147	49 668 313	44,24%	171 253 250	53,00%
COLLINES	Bantè	75 067 514	66 562 365	88,67%	108 940 854	45,10%
	Dassa-Zoumè	70 034 320	49 024 024	70%	98 906 177	41,23%
	Glazoué	69 710 505	69 710 505	100%	98 310 363	41,00%
	Ouèssè	79 670 414	38 222 542	47,98%	116 808 466	47,00%
	Savalou	81 758 312	33 834 209	41,38%	118 729 644	45,00%
	Savè	68 394 097	38 309 249	56,01%	97 947 337	43,00%
COUFFO	Aplahoué	59 333 267	23 813 748	40,13%	99 749 207	68,00%
	Djacotomey	61 141 273	61 141 273	100%	86 141 618	40,89%
	Dogbo	56 875 698	56 875 698	100%	76 592 226	34,67%
	Klouékanmè	61 881 946	40 929 849	66,14%	87 437 569	41,30%
	Lalo	5 973 864	53 734 200	89,95%	83 752 293	40,20%
	Toviklin	52 234 434	35 463 436	68%	74 247 535	42,14%
DONGA	Bassila	92 151 305	70 660 644	76,68%	138 347 840	50,13%
	Copargo	55 257 588	29 920 462	54,44%	79 982 913	44,75%
	Djougou	105 791 053	16 334 519	15,44%	159 422 634	50,70%

	Ouaké	52 823 503	11 702 010	51,75%	74 241 313	40,55%
LITTORAL	Cotonou	173 295 753	0	0,00%	265 630 332	53,28%
MONO	Athiémé	47 726 173	35 050 109	73,44%	65 519 198	37,28%
	Bopa	55 363 636	55 363 636	100,00%	77 061 038	39,19%
	Comè	49 538 051	49 538 051	100,00%	66 111 205	33,46%
	Grand-Popo	48 177 178	48 177 178	100,00%	64 237 668	33,46%
	Houéyogbé	55 555 539	54 426 971	97,97%	78 117 000	40,61%
	Lokossa	54 264 531	54 264 531	100,00%	74 332 033	36,98%
OUEME	Adjarra	64 270 838	51 661 798	80,38%	71 094 482	10,62%
	Adjohoun	64 832 105	64 832 105	100,00%	72 480 123	11,80%
	Aguégués	49 146 167	38 646 167	78,64%	58 866 735	19,78%
	Akpro-Missrété	68 913 613	0	0,00%	74 150 001	7,60%
	Avrankou	73 377 429	0	0,00%	79 052 255	7,73%
	Bonou	51 962 999	51 367 901	98,85%	61 371 354	18,11%
	Dangbo	67 220 519	0	0,00%	72 769 481	8,25%
	Porto-Novo	81 592 464	0	0,00%	118 168 941	44,83%
	Sèmè-Kpodji	62 032 753	0	0,00%	86 551 651	39,53%
PLATEAU	Adja-ouère	75 609 815	22 735 119	30,07%	82 029 707	8,49%
	Ifangni	69 909 208	66 748 981	95,48%	75 660 647	8,23%
	Kétou	92 779 050	64 182 489	69,18%	102 671 093	10,66%
	Pobè	75 176 356	58 630 449	77,99%	80 255 254	6,76%
	Sakété	70 723 192	70 723 192	100,00%	77 158 170	9,10%
ZOU	Abomey	53 933 463	53 933 463	100,00%	72 317 335	34,09%
	Agbangnizoun	53 041 486	53 041 486	100,00%	13 053 367	37,73%
	Bohicon	62 241 293	62 241 293	100,00%	85 324 886	37,09%
	Covè	48 290 447	19 773 277	40,95%	64 101 561	32,74%
	Djidja	73 390 436	51 373 305	70,00%	105 527 903	43,79%
	Ouinhi	47 623 693	21 971 000	46,13%	65 296 377	37,11%
	Zagnanado	50 204 909	13 981 667	27,85%	71 586 665	42,59%
	Za-Kpota	60 730 166	59 515 500	98,00%	85 108 701	40,14%
	Zogbodomey	60 506 762	60 506 762	100,00%	84 107 457	39,01%

Source: CONAFIL

ANNEXE n°3

QUESTIONNAIRE

Dans le cadre de la réalisation de notre mémoire de fin de formation du cycle 2 à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), sur la problématique de la consommation optimale des subventions de l'Etat par les communes, nous vous prions de bien vouloir répondre de façon précise et succincte aux questions suivantes :

1- Dans le processus d'acheminement des subventions de l'Etat vers les communes, notez-vous des goulots d'étranglements qui empêcheraient l'arrivée des fonds à destination en temps prévu ?

☐

Oui

☐

Non

Justifier votre réponse.

2- Peut-on assimiler la procédure de transfert actuelle à :

☐

Une procédure normale

☐

Une procédure exceptionnelle

Justifier la réponse.

3- Existe-t-il une procédure prévue par la Loi, qui pourrait faciliter le transfert efficace et rapide des subventions de l'Etat vers les communes ?

☐

Oui

☐

Non

Si oui, laquelle ?

4- Les communes disposent-elles d'un plan de recrutement conformément à leurs besoins ?

☐

Oui

☐

Non

Si non, pourquoi ?

5-Est-il mis en application ?

☐

Oui

☐

Non

Si non, pourquoi ?

6- Quel profil que doit avoir les agents devant travailler dans le service technique de la mairie ?

7-Cette exigence est-elle respectée dans votre commune ?

☐ Oui ☐ Non

Si non, pourquoi ?

8- Remplissez le tableau suivant :

Appropriation de compétences en matière de maîtrise d'ouvrage des communes

Capacités internes à:	Faible	Passable	Bon	Très bon
Elaborer les dossiers d'appel d'offres (DAO)				
Analyser les offres (réception, dépouillement et analyse)				
Contractualisation (choix des prestataires, élaboration et signature de contrats)				
Suivi de chantiers (contrôles de qualité et réception d'ouvrages)				
Gestion de contrats				

9- Suite à la réception des subventions de l'Etat, la commune adresse-t-elle au niveau central un point d'exécution relatif au détail de l'utilisation faite ?

☐ Oui ☐ Non

Justifier la réponse.

10- Quel est selon vous le mécanisme le plus simple de suivi de l'utilisation faite des subventions reçues de l'Etat par les communes?

Nous vous remercions pour votre précieuse collaboration

ANNEXE n°4

Liste des personnes rencontrées

Nom et Prénoms	Fonction	Structure
Mr ADJAHOU Toussaint	DPB	DPB/DGB
Mr AFANONTIN Benjamin	Chef Service adjoint du Service collectivités locales	SCL/RGF
Mr AZEHOUN PAZOU Victorin	Directeur Collectivités Locales	MDGLAAT
Mr CHACO	Chef Service des finances locales	MDGLAAT/DGDGL
Mme BELLO Karamath	Chef Division Suivi et Exécution des budgets locaux	SCL/RGF
Mr DANSOU Victor	DAF- DG Eau	MMEE/DG EAU
Mr DJACOTO Victorin	SP- CONAFIL	CONAFIL
Mr DJOSSEH	Chef Service	DPB/DGB
Mr FAGBOHOUN Kadmiel	Chef division budget	MSP
Mr GANDAHOU Venance	SP adjoint- CONAFIL	CONAFIL
Mme GBOTOUNOU Pauline	Chef Service Collectivités Locales	SCL/RGF
Mr HOSSOU	DEB	DEB/DGB
Mr KOSSOUHO Rémi	Consultant en finances locales	PACTE
Mr TEKA Alain	Agent au service comptabilité DG-Eau	MMEE/DG EAU

Table des matières	Pages
Identification du jury	i
Avertissement	ii
Dédicaces	iii
Remerciements	iv
Sigles et abréviations	v
Liste des tableaux	vii
Glossaire de l'étude	viii
Résumé	x
Sommaire	xii
Introduction générale	1
Chapitre premier: Du cadre institutionnel et phsique de l'étude à la problématique de la consommation optimale des subventions de l'Etat par les communes	3
Section 1: Cadre institutionnel de l'étude et observations de stage	4
Paragraphe 1: Présentation du cadre de l'étude	4
I- Les structures chargées de l'allocation des subventions aux communes	4
A- La Direction Générale du Budget	4
B- Les Directions des Ressources Financières et du Matériel des ministères sectoriels	6
C- La Comission Nationale des Finances Locales	6
II- Les structures chargées du transfert des subventions aux collectivités locales	8
A- La Recette Générale des Finances de la DGTCP	8
B- Les Recettes des Finances	9
III- Les structures chargées de l'exécution des opérations relatives aux subventions	10
A- La SAF ou la DAF de la mairie	10
B- La Recette-perception	10
Paragraphe 2: Etat des lieux sur la consommation des subventions de l'Etat par les communes	11
I- Le transfert des compétences aux collectivités locales décentralisées	11
II- Le Fonds d'Appui au Développement des Communes	23
III- L'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement	30
Section 2: Problématique de l'étude	34
I- Ciblage de la problématique	34
I- Inventaire des atouts et faiblesses	34
A- Atouts	34
B- Faiblesses	35
II- Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt	36
III- Choix de la problématique et formulation du sujet	37
Paragraphe 2: Spécification et vision globale de résolution de la problématique choisie	38

I- Spécification de la problématique choisie	39
II- Détermination de la vision globale de résolution de la problématique choisie	40
A- Vision globale de résolution	40
B- Séquences de résolution de la problématique	43
Chapitre 2: Du cadre théorique de l'étude aux suggestions pour une consommation optimale des subventions de l'Etat par les communes	44
Section1: Cadre théorique et méthodologique de l'étude	45
Paragraphe 1: Des objectifs de l'étude à la revue de littérature	45
I- Fixation des objectifs	45
II- Identification des causes et formulation des hypothèses de travail	46
A- Causes supposées être à la base du retard du transfert des subventions aux communes	46
B- Causes supposées être à la base du manque de personnel compétent et qualifié pour l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale	47
C- Causes supposées être à la base du manque de suivi de l'utilisation des subventions reçues	48
D- Point des hypothèses de l'étude	49
III- Synthèse des préoccupations: le tableau de bord de l'étude	50
IV- Revue de littérature	51
A- Point des connaissances sur le retard du transfert des ressources aux communes	51
B- Point des connaissances sur le manque de personnel compétent et qualifié pour l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale	52
C- Point des connaissances sur le manque de suivi de l'utilisation des ressources transférées	53
D- Synthèse de la revue de littérature	54
Paragraphe 2: Choix de la méthodologie de l'étude	55
I- Approche empirique de l'étude	55
A- Les techniques de collecte de données	55
B- Les techniques de dépouillement des données	56
C- Les techniques de présentation de données	56
II- Approches théoriques retenues	56
A- Choix d'outils d'analyse par rapport au problème du retard du transfert des subventions aux communes	56
1- Présentation de la théorie retenue	56
2- Repères et normes liés à la thématique portée par le problème en résolution	57
3- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°1	57
B- Choix d'outils d'analyse par rapport au problème du manque de personnel compétent et qualifié pour l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale	57
1- Présentation de la théorie retenue	57

2- Repères et normes liés à la thématique du problème en résolution	57
3- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°2	58
C- Choix d'outils d'analyse par rapport au problème du manque de suivi de l'utilisation des ressources transférées	58
1- Présentation de la théorie retenue	58
2- Repères et normes liés à l'approche générique du problème en résolution	58
3- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°3	59
Section 2: Des enquêtes de vérification des hypothèses aux approches de solution pour une consommation optimale des subventions de l'Etat par les communes	60
Paragraphe 1: Enquêtes et vérification des hypothèses	60
I- Collecte, dépouillement et présentation des données	60
A- Préparation et déroulement des enquêtes	60
1- Mobilisation des données	60
2- Difficultés rencontrées	60
3- Limite des données	61
B- Présentation et analyse des données	61
1- Résultats du tri à plat	61
2- Résultats de l'analyse de contenus	62
a) Présentation des données relatives au problème spécifique n°1	62
b) Présentation des données relatives au problème spécifique n°2	62
c) Présentation des données relatives au problème spécifique n°3	63
II- Vérification des hypothèses et établissement des éléments de diagnostic	64
A- Vérification des hypothèses	64
1- Degré de validation de l'hypothèse n°1	64
2- Degré de validation de l'hypothèse n°2	64
3- Degré de validation de l'hypothèse n°3	64
B- Point des éléments de diagnostic	65
Paragraphe 2: Approches de solution et conditions de mise en œuvre	66
I- Approches de solutions	66
A- Approche de solution au problème spécifique n°1	66
B- Approche de solution au problème spécifique n°2	66
C- Approche de solution au problème spécifique n°3	67
II- Conditions de mise en œuvre	68
A- Recommandation à l'endroit de l'Etat	68
B- Recommandations à l'endroit du préfet	68
C- Recommandations à l'endroit de la Recette Générale des Finances	69
Conclusion Générale	70
Bibliographie	72
Annexes	74

