



REPUBLIQUE DU BENIN



MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITÉ D'ABOMEY-CALAVI

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION
ET DE MAGISTRATURE (E.N.A.M)

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II

POUR L'OBTENTION DU DIPLOME D'ADMINISTRATEUR DES FINANCES ET DU TRÉSOR

Option :

Administration des Finances

Filière :

Administration des Finances et du Trésor

Année académique

2008-2009

Promotion

2007-2009

Thème

**CONTRIBUTION AU RENFORCEMENT
DE LA CAPACITE FINANCIERE DE
LA COMMUNE D'AKPRO-MISSERETE**

Réalisé et Soutenu par :

Amélie Cica AWASSI

Sous la direction de :

Maître de stage :

Directeur de mémoire :

Monsieur Augustin N. ARIDJE

Monsieur Justin GANDJIDON

Chef du Service des Affaires Financières
et Economiques à la Mairie
d'Akpro-Misséréte

Administrateur du Trésor
Directeur de la Centralisation des
Comptes de l'Etat à la DGTCP

Février 2010

Version après soutenance

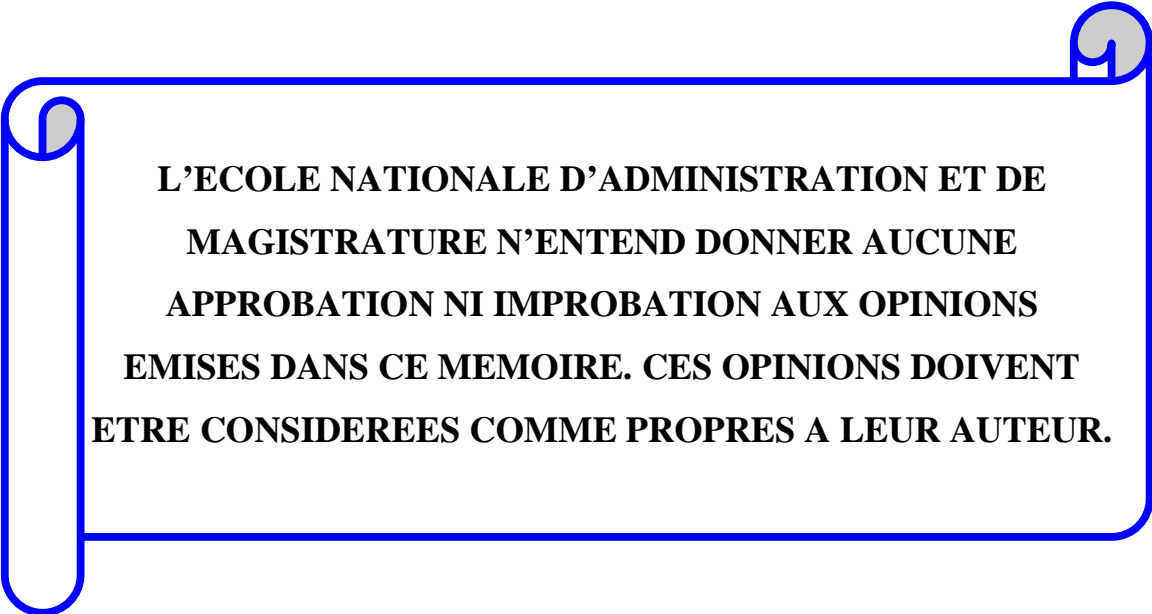
IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT : Docteur Joseph PRINCE AGBODJAN

VICE-PRESIDENT : Monsieur Lucien HODE

MEMBRE : Madame Pauline CHINA

AVERTISSEMENT



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

DEDICACE

Nous dédions ce mémoire à :

Toi mon frère Nazaire AWASSI, qu'il a plu à Dieu de rappeler le 10 Octobre 2003 au cours de nos entretiens à deux à Furstenfeldbruck en Allemagne : ce fut une douloureuse séparation ; toutes mes pensées vont à toi, en cette indélébile circonstance, pour tes conseils, tes exhortations et ton immense soutien.

+

Tu n'es plus là aujourd'hui pour connaître avec moi le bout du tunnel certes, mais où que tu te trouves, tu peux être fier de ta sœur.

Que la lumière sans déclin brille sur ton âme.

REMERCIEMENTS

La réalisation de ce travail n'a été possible que grâce à une collaboration permanente et franche de nombreuses personnes de bonne volonté. Qu'il nous soit permis ici de leur témoigner nos sincères et profondes gratitude. Nous voudrions toutefois remercier particulièrement :

- ✓ Monsieur Justin GANDJIDON, notre Directeur de mémoire qui nous a aidée dans la formulation et le choix définitif de ce sujet. Il n'a ménagé ni son temps, ni sa santé pour nous aider dans la réalisation de ce travail. Nous le prions de croire en notre vive reconnaissance ;
- ✓ Monsieur Augustin N. ARIDJE, notre maître de stage, ses sages conseils et sa franche collaboration ne nous ont pas fait défaut ;
- ✓ Monsieur Emmanuel TEVOEDJRE, Conseiller Technique à l'Economie et aux Finances du Maire de la Commune d'Akpro-Missérété, ses sages conseils et son sens du travail bien fait nous ont guidé dans la rédaction de ce mémoire ;
- ✓ Monsieur Moussiliou MAMADOU, Professeur à l'ENAM ;
- ✓ Monsieur Aboudou YOUSSEAO, Directeur des Dépenses en Capital ;
- ✓ Madame Bernadette GANDJI, Chef du Service Collectivités Locales à la Direction de la Préparation du Budget ;
- ✓ Madame Pauline GBOTOUNOU AZANDOSSESSI, Chef du Service Collectivités Locales à la DGTCP ;
- ✓ Madame Pierrette DEGUENON TOSSOULEGUE, Receveur Percepteur d'Akpro-Missérété ;
- ✓ Madame Cathérine ZINSOU, Secrétaire à la Direction du Génie Rural
- ✓ Monsieur Alabi Marc EGBELEYE, chef du Service des Affaires Domaniales et Environnementales à la Mairie d'Akpro-Missérété ;
- ✓ Le personnel de la Mairie d'Akpro-Missérété ;
- ✓ Les Augustes membres de ce Jury qui auront à apprécier ce modeste travail ;
- ✓ Louis Bienvenu GNACADJA, Secrétaire à la Direction Générale de l'Eau ;
- ✓ Monsieur Flavien Oussou LANHOUSSE, Ingénieur Hydrologue, pour tout ce qu'il a été pour moi dans ma vie. Reconnaissances infinies ;
- ✓ Tous mes parents pour leur soutien indéfectible et leurs multiples sacrifices qui ne m'ont jamais fait défaut.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

ANC : Association Nationale des Communes du Bénin

CAF : Capacité d'Auto - Financement

CONAFIL : Commission Nationale des Finances Locales

DESS : Diplôme d'Etudes Supérieures Spécialisées

DGTCP : Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique

DPB : Direction de la Préparation du Budget

FADeC : Fonds d'Appui du Développement des Communes

FDC : Fonds de Développement Communal

FENAB : Fédération Nationale des Artisans du Bénin

FRC : Fonds de Renforcement des Capacités

PAPDC : Programme d'Appui à la mise en œuvre des Plans de Développement
Communaux

PDC : Plan de Développement Communal

PRECOGEL : Projet de Renforcement des Capacités des Comités de Gestion Locaux

PTF : Partenaires Techniques Financiers

RFU : Registre Foncier Urbain

RGF : Recette Générale des Finances

RRF : Recettes Réelles de Fonctionnement

TVA : Taxe sur la Valeur Ajoutée

LISTE DES TABLEAUX

	Titres	Pages
Tableau n° 1	Regroupement des problèmes par centre d'intérêt	34
Tableau n° 2	Récapitulatif des problèmes spécifiques liés à la problématique choisie	38
Tableau n° 3	Tableau de bord de l'étude sur la « CONTRIBUTION AU RENFORCEMENT DE LA CAPACITE FINANCIERE DE LA COMMUNE D'AKPRO-MISSERETE »	50
Tableau n° 4	Tableau de synthèse de l'étude sur la « Contribution au renforcement de la capacité financière de la Commune d'Akpro-Misséréte »	89

LISTE DES GRAPHIQUES

	Titres	Pages
Graphique n° 1	Evolution des recettes budgétaires exécutées de 2003 à 2009 d'Akpro-Misséréte	19
Graphique n° 2	Evolution des dépenses budgétaires exécutées de 2003 à 2009 d'Akpro-Misséréte	24
Graphique n° 3	Comparaison des dépenses de fonctionnement et d'investissement de 2003 à 2009 d'Akpro-Misséréte	26
Graphique n° 4	Evolution de la capacité de financement (CAF) de 2003 à 2009 d'Akpro-Misséréte	28
Graphique n° 5	Evolution du pourcentage de la capacité d'autofinancement par rapport aux recettes réelles de fonctionnement (RRF) d'Akpro-Misséréte	29
Graphique n° 6	Etude comparative entre les prévisions et les réalisations budgétaires de la section de fonctionnement de 2003 à 2009 d'Akpro-Misséréte	30
Graphique n° 7	Etude comparative entre les prévisions et les réalisations budgétaires de la section d'investissement de 2003 à 2009 d'Akpro-Misséréte	31

GLOSSAIRE

Assiette fiscale : en fiscalité, l'assiette constitue la base de calcul d'un impôt.

Avis d'imposition : c'est le papier que le fisc adresse au contribuable en vue de lui signaler sa dette fiscale. En effet, c'est un titre exécutoire individuel mentionnant les sommes à acquitter, la date de mise en recouvrement, la date limite de paiement ainsi que les conditions d'exigibilité.

C'est un titre qui authentifie la créance que l'Etat ou la Collectivité peut faire valoir sur le contribuable, personne physique ou morale. Il doit être pris en charge par le Receveur des Impôts ou le Comptable assignataire dès sa réception.

Capacité d'autofinancement : c'est la capacité d'investissement de laquelle sont déduites les dépenses réelles de fonctionnement.

Capacité de financement : l'écart entre la capacité d'investissement et les dépenses d'investissement constitue la capacité ou besoin de financement. C'est le surplus dégagé par la section d'investissement et destiné à l'autofinancement de la Commune ou représentant le besoin de financement de la Commune.

Capacité d'investissement : la capacité d'investissement est le pouvoir financier théorique de l'autorité locale à procéder à des investissements dans la Commune. C'est l'épargne nette à laquelle s'ajoutent les recettes réelles d'investissement.

Collectivités locales : en droit administratif, les collectivités locales désignent les entités territoriales de droit public correspondant à des groupements humains géographiquement localisés sur une portion déterminée du territoire national auxquels l'Etat a conféré la personnalité juridique, l'autonomie financière et le pouvoir de s'administrer par des autorités élues.

Décentralisation : la décentralisation est un système d'organisation des collectivités locales dans lequel l'Etat central transfère certaines de ses prérogatives au profit d'entités territoriales inférieures. Ce système administratif organisationnel permet, à

travers des assemblées locales élues, de faire participer les citoyens à la gestion de leurs affaires.

Déconcentration : la déconcentration est un système d'organisation qui consiste à transférer à des autorités soumises au pouvoir hiérarchique du gouvernement, des pouvoirs de décision dans différentes circonscriptions administratives.

Développement local : le développement local est un processus concerté et planifié d'enrichissement économique, social et culturel d'une localité donnée. Il vise donc la satisfaction des besoins fondamentaux des habitants de ladite localité ainsi que la mise en place d'un environnement propice à l'épanouissement de la population.

Emprunt public : dette contractée sur le marché des capitaux par l'Etat ou par une collectivité publique

Epargne brute : elle est la différence entre les recettes de fonctionnement et les dépenses de fonctionnement de la Commune.

Financement : action de financer un projet.

Fisc : le fisc est l'administration chargée d'asseoir et de recouvrer les impôts et taxes. Ainsi, au Bénin, la gestion des impôts est-elle confiée à la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) qui est placée sous l'autorité du Ministre de l'Economie et des Finances.

Impôt : selon Gaston GEZE, l'impôt est défini comme une prestation pécuniaire requise des particuliers par voie d'autorité à titre définitif et sans contrepartie directe, en vue de la couverture des charges publiques. En d'autres termes, l'impôt est un prélèvement obligatoire opéré par la puissance publique, non affecté, sans contrepartie et destiné à assurer la couverture et la répartition des charges publiques. Cette définition repose sur le principe d'égalité devant l'impôt. Elle exprime alors l'idée de solidarité et d'égalité réelle face aux charges publiques et justifie la contribution des citoyens.

Impôts locaux : ce sont les impôts perçus au profit des Collectivités locales. Dans les Communes dotées du RFU, ces impôts sont la TFU (foncier bâti et non bâti), la

TPU/BL, la patente et la licence. Par ailleurs, dans les Communes non dotées du RFU, il y a : la contribution au foncier bâti, la contribution au foncier non bâti, la patente et la licence.

Incivisme fiscal : selon Jean-Jacques ROUSSEAU, dans la société, il y a une solidarité qui nous unit. Celle-ci oblige chaque citoyen à apporter sa pierre à l'édifice. Le Gouvernement investi par la population, a des charges, il faut donc les couvrir. Chercher alors à dérober à cette contribution, constitue l'incivisme fiscal.

L'incivisme fiscal est donc le caractère de tout individu qui n'a pas la culture du dévouement pour la Collectivité en refusant délibérément de payer l'impôt. Il est souvent manifesté par la fraude et l'évasion fiscales.

Lourdeur administrative : la lourdeur administrative est le manque de finesse, de vivacité et de délicatesse au sein des services et des agents chargés d'une fonction donnée. Cette dernière peut consister à assurer l'application des lois et la bonne marche des services publics conformément aux directives gouvernementales.

Patrimoine : c'est l'ensemble des biens et des dettes de la Commune.

Plan de Développement Communal : le Plan de Développement Communal est un document qui retrace l'ensemble des projets et programmes de développement à exécuter au sein d'une Commune. Il précise le but, les stratégies et les résultats à atteindre dans un temps donné ainsi que les moyens nécessaires pour leur réalisation.

Plan de trésorerie : c'est une programmation périodique des encaissements et des décaissements sur la base des prévisions de recettes et de dépenses des deux sections du budget.

RESUME

Le stage pratique de fin de formation du second cycle à l'ENAM nous a conduit dans la Commune d'Akpro-Misséréte dont l'état des lieux de base nous a permis de faire l'inventaire de ses forces et faiblesses ; c'est ainsi qu'il nous a été donné de constater un fait amer : le très faible financement des dépenses d'investissement par rapport aux dépenses de fonctionnement de la Commune.

Notre volonté manifeste de conjurer cette faiblesse nous a amenée à ébaucher des recherches et réflexions sur la problématique du financement optimal des dépenses d'investissement au moyen des atouts économiques de la Commune. C'est pourquoi nous avons choisi comme thème de mémoire : **« CONTRIBUTION AU RENFORCEMENT DE LA CAPACITE FINANCIERE DE LA COMMUNE D'AKPRO-MISSERETE. »**

Ainsi, l'état des lieux de base nous a permis de formuler le problème général comme suit : le financement non optimal du potentiel économique de la Commune d'Akpro-Misséréte.

Les manifestations de ce problème général passent par les trois problèmes spécifiques ci-après :

- problème spécifique n° 1 : la prépondérance des dépenses de fonctionnement ;
- problème spécifique n° 2 : l'insuffisance de la politique de recouvrement ;
- problème spécifique n° 3 : la faiblesse du taux d'investissement dans la Commune.

Alors, l'objectif général de notre étude est de déterminer les obstacles au financement optimal du potentiel économique de la Commune. Pour atteindre cet objectif général, il nous a fallu fixer les trois objectifs spécifiques qui suivent :

- l'objectif spécifique n° 1 consiste à identifier les facteurs qui entravent un bon arbitrage des dépenses de fonctionnement ;
- s'agissant de l'objectif spécifique n° 2, il est question de déterminer les facteurs qui engendrent l'insuffisance de la politique de recouvrement ;
- quant à l'objectif spécifique n° 3, il s'agit d'identifier les facteurs qui empêchent l'évolution remarquable du taux d'investissement dans la Commune.

Les problèmes détectés au cours de cette étude nous ont conduit à formuler plusieurs hypothèses à savoir :

- l'hypothèse générale porte sur le financement non optimal du potentiel économique de la Commune dû à la non appropriation par le Maire et son Conseil Communal du plan de trésorerie et du patrimoine de la Commune et à la faible culture du Maire en matière d'investissement ;
- l'hypothèse spécifique n° 1 concerne la prépondérance des dépenses de fonctionnement due aux difficultés du respect du plan de trésorerie liées à la non réalisation des prévisions de recettes ;

- s'agissant de l'hypothèse spécifique n° 2, elle est relative à l'insuffisance de la politique de recouvrement due à la non maîtrise du patrimoine de la Commune ;

- quant à l'hypothèse n° 3, elle se décline à travers la faiblesse du taux d'investissement dans la Commune qui s'explique par la faible culture du Maire, Ordonnateur du budget de la Commune, en matière d'investissement.

Pour la vérification de ces différentes hypothèses et les propositions de solutions à ces problèmes, nous avons adopté une méthodologie axée sur des approches théorique et empirique. Au terme des enquêtes effectuées au moyen de guide d'entretien, le diagnostic établi a confirmé les hypothèses formulées.

Nous avons alors suggéré des solutions, entre autres :

- le renforcement des capacités techniques des autorités locales, des responsables financiers ; des personnels de la commune par la formation intégrée et la formation continue ;
- la sensibilisation permanente des populations sur l'importance du paiement des impôts et taxes ;
- la dynamisation des services de recouvrement par le paiement de primes incitatives de recouvrement aux agents de recouvrement ;
- l'équipement des agents de recouvrement en moyens matériel et de recouvrement ;
- la dotation de la Commune d'un registre foncier urbain simplifié en vue d'élargir les bases fiscales et de recenser au mieux tous les contribuables de la Commune ;
- le transfert effectif par l'Etat à la Commune d'Akpro-Misséréte des ressources inhérentes à ses domaines de compétences ;
- la redynamisation du partenariat intercommunal pour la réalisation d'infrastructures touristiques, commerciales, sportives et culturelles ;
- l'utilisation rationnelle des ressources budgétaires, pour rendre optimale l'exploitation du potentiel économique et financier de la Commune d'Akpro-Misséréte.

Aussi, n'avons-nous pas manqué de faire quelques recommandations à l'endroit des populations, des autorités locales, de l'Etat et des Partenaires Techniques et Financiers pour la prise de mesures d'accompagnement.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE.....	14
CHAPITRE PRELIMINAIRE : DES OBSERVATIONS DE STAGE AU PROCESSUS DE CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DU RENFORCEMENT DE LA CAPACITE FINANCIERE DE LA COMMUNE D'AKPRO-MISSERETE.....	5
SECTION I : RESTITUTION DES OBSERVATIONS DE STAGE.....	6
PARAGRAPHE I : PRESENTATION DE LA COMMUNE D'AKPRO-MISSERETE.....	6
PARAGRAPHE II : ETAT DES LIEUX DE BASE.....	11
SECTION II : PROCESSUS DE CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE.....	32
PARAGRAPHE I : PROBLEMATIQUES POSSIBLES ET CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE.....	32
PARAGRAPHE II : CHOIX, SPECIFICATION ET VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE.....	34
CHAPITRE PREMIER : DES OBJECTIFS DE L'ETUDE A LA DEMARCHE METHODOLOGIQUE ADOPTEE POUR LA RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE DU RENFORCEMENT DE LA CAPACITE FINANCIERE DE LA COMMUNE D'AKPRO-MISSERETE.....	41
SECTION I : PRESENTATION DES OBJECTIFS DE L'ETUDE, HYPOTHESES DE RECHERCHE ET TABLEAU DE BORD.....	42
PARAGRAPHE I : OBJECTIFS DE L'ETUDE.....	42
PARAGRAPHE II : HYPOTHESES DE TRAVAIL ET TABLEAU DE BORD.....	43
SECTION II : REVUE DE LITTERATURE ET METHODOLOGIE DE RECHERCHE LIEE AU RENFORCEMENT DE LA CAPACITE FINANCIERE DE LA COMMUNE D'AKPRO-MISSERETE.....	51
PARAGRAPHE I : REVUE DE LITTERATURE.....	51
PARAGRAPHE II : METHODOLOGIE ADOPTEE POUR LA RESOLUTION DE L'ETUDE.....	61
CHAPITRE DEUXIEME : DE LA COLLECTE DES DONNEES AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS POUR UN RENFORCEMENT DE LA CAPACITE FINANCIERE DE LA COMMUNE D'AKPRO-MISSERETE.....	67
SECTION I : COLLECTE ET ANALYSE DES DONNEES.....	68
PARAGRAPHE I : MOBILISATION ET LIMITES DES DONNEES.....	68
PARAGRAPHE II : PRESENTATION ET ANALYSE DES RESULTATS OBTENUS.....	70
SECTION II : VERIFICATION DES HYPOTHESES RETENUES, APPROCHES DE SOLUTIONS ET RECOMMANDATIONS.....	74
PARAGRAPHE I : VERIFICATION DES HYPOTHESES RETENUES ET ETABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC.....	74
PARAGRAPHE II : APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS.....	77
CONCLUSION GENERALE.....	91
BIBLIOGRAPHIE.....	93
ANNEXES.....	95
ANNEXE 1 : TABLEAUX.....	96
ANNEXE 2 : SYNTHESE DES GUIDES D'ENTRETIENS.....	102
TABLE DES MATIERES.....	105

INTRODUCTION GENERALE

Au lendemain de la Conférence des Forces Vives de la Nation tenue en République du Bénin du 19 au 28 Février 1990, de profondes réformes ont été amorcées notamment au niveau de l'administration territoriale. Cette réforme dont les bases ont été jetées à travers la Constitution du 11 Décembre 1990 en ses articles 150 et 153, a permis au Bénin de se doter d'un cadre juridique et financier qui consacre un seul niveau de décentralisation : la Commune.

Première Nation subsaharienne à inaugurer l'ère démocratique, le Bénin a amorcé au lendemain de la Conférence sus citée, son processus de décentralisation. Le point de départ effectif de ce processus a été l'installation au lendemain des élections municipales de Décembre 2002 et de Janvier 2003, des divers acteurs des Communes qui étaient auparavant des sous-préfectures et des circonscriptions urbaines. Avec le nouveau découpage territorial, nous avons actuellement soixante dix sept Communes, dont trois à statut particulier (Cotonou, Parakou et Porto-Novo) et soixante quatorze ordinaires, correspondant exactement aux anciennes sous-préfectures.

En exécution des dispositions de la loi fondamentale, les cadres institutionnel, juridictionnel et financier des Communes ont été consacrés par des lois dont notamment :

- la loi n° 97-029 du 15 Janvier 1999, portant organisation des Communes en République du Bénin et
- la loi n° 98-007 du 15 janvier 1999, portant régime financier des Communes en République du Bénin.

Ces lois sont appuyées de décrets d'application, de guides et d'une nomenclature détaillée des comptes de la Commune et confèrent aux collectivités locales le pouvoir de s'administrer librement afin de promouvoir le développement local.

Ce choix politique de décentralisation repose sur une double vocation : la première est liée aux préoccupations relatives à l'enracinement de la démocratie à la base et de l'effectivité de l'exercice du pouvoir par le peuple ; quant à la seconde, elle consiste à relever les nombreux défis de développement en renforçant l'initiative par la participation des populations elles-mêmes.

Notons cependant que le mode de comptabilisation utilisé pour les finances publiques et plus spécifiquement locales ne permettait pas d'avoir une idée précise de l'état du patrimoine de la Commune.

En outre, l'application des textes de lois ne s'effectue pas sans difficultés. C'est pourquoi la Mission de la décentralisation vient combler les attentes des différents acteurs à travers la publication de dix nouveaux décrets d'application des lois, adoptés par le Conseil des Ministres en sa séance du 08 juin 2005. Parmi ces dernières, le décret n° 2005-374 du 25 Juin 2005 fixant les modalités d'emprunt par les communes et leurs garanties ainsi que le décret n° 2005-393 du 29 Juin 2005 fixant les modalités de mise en œuvre des interventions financières de la coopération décentralisée sont d'une grande importance car touchant l'aspect financier de la gestion de la Commune.

Dotées aussi bien de la personnalité juridique que de l'autonomie financière, les Communes dès leur installation effective en 2003 se sont retrouvées confrontées aux problèmes de financement de leurs différentes charges notamment celles relatives aux investissements.

De plus, pour éviter le gaspillage des ressources financières et assurer un bon usage de celles-ci, le législateur a institué à travers la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant Organisation des Communes en République du Bénin, en son article 84, les dispositions pratiques qui s'imposent pour une bonne gestion des finances locales : « la Commune élabore et adopte son plan de développement. Elle veille à son exécution en harmonie avec les orientations nationales en vue d'assurer les meilleures conditions de vie à l'ensemble de la population ... ». Le développement local dépend donc de la réalité financière des Communes.

Aussi, la plupart des Communes ont-elles planifié leur vision du processus de leur développement à travers l'élaboration de leur Plan de Développement Communal (PDC) qui est une synthèse des ambitions, en termes d'investissements, des dirigeants de la Commune pour une période de cinq ans. La Commune d'Akpro-Misséréte a ainsi élaboré, suivant les instructions de la Mission de décentralisation, son PDC mis en exécution à commencer de la gestion 2005.

Mais compte tenu de leurs capacités financières limitées, les Communes en l'occurrence celle d'Akpro-Misséréte, auront à faire face à d'importants besoins de financement découlant de l'exécution des différents projets et programmes inscrits au PDC. Or n'arrivant que difficilement à obtenir un certain équilibre financier, elles n'ont que rarement recours à l'emprunt comme mode de financement des investissements. Dans une telle situation, comment les entités nouvelles qu'elles sont pourront mobiliser toutes les ressources indispensables à la couverture du besoin de financement inhérent à la réalisation de leur PDC ?

En outre, dans le contexte où le développement local, est identifié comme un prélude au développement de la nation toute entière, l'investissement demeure la solution la plus adaptée. Le développement des Communes passe donc nécessairement par la recherche des moyens d'optimisation des ressources pour le financement de leurs investissements.

De quelles ressources dispose la Commune pour le financement de ses charges ?

Enfin, comment lui assurer le meilleur financement possible ?

Ce sont ces interrogations qui constituent le fondement de notre travail et qui nous ont conduit à ébaucher des recherches et réflexions à travers le thème : « CONTRIBUTION AU RENFORCEMENT DE LA CAPACITE FINANCIERE DE LA COMMUNE D'AKPRO-MISSERETE ».

Le présent sujet de réflexion nous permettra d'identifier les facteurs qui entravent le financement optimal du potentiel économique de la Commune, en vue de faire des suggestions idoines.

Pour ce faire, il nous a paru judicieux de présenter d'abord les observations de stage à la Mairie d'Akpro-Misséréte pour aboutir au processus de ciblage de la problématique du renforcement de la capacité financière de la Commune d'Akpro-Misséréte (**chapitre préliminaire**).

Ensuite, nous présenterons les objectifs de l'étude puis la méthodologie adoptée pour la résolution de la problématique choisie (**chapitre premier**).

Et enfin, nous procéderons de la collecte des données à la vérification des hypothèses pour apporter des approches de solutions aux problèmes spécifiés, ainsi que leurs conditions de mise en œuvre (**chapitre deuxième**).

**CHAPITRE PRELIMINAIRE : DES OBSERVATIONS
DE STAGE AU PROCESSUS DE CIBLAGE DE LA
PROBLEMATIQUE DU RENFORCEMENT DE LA
CAPACITE FINANCIERE DE LA COMMUNE
D'AKPRO-MISSERETE**

Il sera question pour nous de présenter dans ce chapitre :

- les observations de stage ;
- et le processus de ciblage de la problématique choisie.

SECTION I : RESTITUTION DES OBSERVATIONS DE STAGE

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

PARAGRAPHE I : PRESENTATION DE LA COMMUNE D'AKPRO-MISSERETE

La Commune d'Akpro-Misséréte sera présentée à travers ses caractéristiques générales, l'organisation et le fonctionnement de son administration.

I. CARACTERISTIQUES GENERALES DE LA COMMUNE D'AKPRO-MISSERETE

Nous allons présenter ici successivement le milieu physique, le milieu humain et les différentes formes d'organisation sociale de la Commune d'Akpro-Misséréte.

A - CADRE PHYSIQUE DE LA COMMUNE D'AKPRO-MISSERETE

Située dans le département de l'Ouémé, la Commune d'Akpro-Misséréte couvre une superficie de 79 km². Elle est limitée :

- au Sud par les Communes de Porto-Novo et des Aguégus ;
- au Nord par les Communes d'Adjohoun et de Sakété ;
- à l'Est par la Commune d'Avrankou ;
- à l'Ouest par la Commune de Dangbo.

La Commune d'Akpro-Misséréte partage avec le Département de l'Ouémé un climat sub-tropical à deux saisons de pluie et deux saisons sèches. La grande saison de pluie va de mars à juillet et permet une culture de premier

cycle, tandis que la petite saison de pluie qui permet une culture de deuxième cycle va de septembre à novembre. Au cours des deux saisons de pluie, il est généralement enregistré une pluviométrie annuelle voisine de 1100 à 1300 mm.

Par ailleurs, le paysage de la Commune d'Akpro-Misséréte est constitué d'espace en jachère, d'îlots forestiers, de bas-fonds et de palmeraies naturelles.

Elle est située sur le plateau de Sakété constitué d'un sol de type faiblement ferrallitique appelé terre de barre apte surtout aux cultures de céréales.

Dix (10) kilomètres de cours d'eau arrosent la Commune et sont constitués de quatre (04) rivières et de quelques marigots. On note également l'existence de marécages et de bas-fonds propices aux activités piscicoles dans plusieurs arrondissements : VAKON, KATAGON, GOME-SOTA et MISSERETE.

B - CADRE HUMAIN DE LA COMMUNE D'AKPRO-MISSERETE

Historiquement, deux collectivités furent les premières à s'installer au milieu d'une grande forêt vierge et giboyeuse. Ces deux collectivités étaient les VEDONOU et les AZOHOUENOU. Les premiers étaient des forgerons et les autres des chasseurs. Les VEDONOU étaient en contact avec le Nigéria où ils vendaient les produits de leur forge.

L'évolution de cette zone du point de vue extension géographique et ascension démographique est devenue très forte. HOUNSOU Gbowi, l'un des notables influents décida alors de créer un marché à Hanzounmè à côté de chez lui. L'isolement de ce lieu choisi rencontra la désapprobation de la population. Les habitants de GNANMICODJI offrirent alors une parcelle où fut implanté un autre marché. C'est suite à de grands débats que le nom « MIHLETE AHE », ce qui veut dire « Arrêtons-nous ici » a été donné au nouveau marché qui venait d'être créé. Ce nom MIHLETE devient MISSERETE par transformation de prononciation.

Le marché MISSERETE prit une grande importance à tel point que le nom « AKPRO » fut étouffé. Toutefois, pour la sauvegarde historique de ces deux noms, les autorités politico-administratives avaient jugé bon d'associer AKPRO et MISSERETE pour donner le nom composé d'«AKPRO-MISSERETE ».

S'agissant des caractéristiques démographiques, il convient de souligner que la population de la Commune d'Akpro-Misséréte, recensée en 2002 est de 72 652 habitants, dont 38 378 personnes de sexe féminin et 34 274 personnes de sexe masculin. Le poids démographique de la Commune au sein du département de l'Ouémé est resté pratiquement stable entre 1992 et 2002, soit respectivement 9,3% et 9,9%.

De 1992 à 2002, le taux annuel d'accroissement moyen est de 3,23%, un chiffre très proche de la moyenne nationale qui est de 3,25%.

D'une façon générale, la Commune compte plus de personnes de sexe féminin. Ainsi, le rapport de masculinité est de 89,3% en moyenne dans toute la Commune contre 91,5% dans tout le département de l'Ouémé et 94,2% au niveau national.

Cette Commune est sans doute l'une de celles qui impriment fortement leur marque au département de l'Ouémé et même au Bénin en terme de déficit en hommes.

Le rapport de masculinité est le plus bas dans l'arrondissement de Zoungbomè où l'on ne compte que 84 hommes pour cent (100) femmes. Dans l'arrondissement de VAKON, ce chiffre est de 93 hommes pour cent (100) femmes.

Cette situation peut trouver son explication entre autres dans la tendance des hommes d'âges actifs à émigrer vers des régions plus porteuses d'espoir en termes de travail et de rémunération du fait de la rareté et de la non fertilité des terres dans la Commune, laissant femmes et enfants dans la Commune.

II. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE

Créée par Décret n°78/358 du 30 décembre 1978 comme entité autonome, la circonscription administrative d'Akpro-Misséréte est devenue Commune à la faveur de la décentralisation consacrée par la loi n°97-029 du 15 janvier 1999.

Elle est, en conséquence administrée aujourd'hui par un Maire élu et compte quarante (40) villages et quartiers de villes répartis en cinq (05) arrondissements. Il s'agit des arrondissements de Gomè-Sota, Katagon, Vakon, Zoungbomè et Akpro-Misséréte.

Au demeurant, la Mairie d'Akpro-Misséréte a un organigramme bien défini à partir duquel nous allons procéder à la présentation de l'organisation et du fonctionnement de cette structure, lesquels sont consacrés par les dispositions de l'Arrêté Communal n°1E/030/SG-SAG/SA du 14 mai 2009.

Aussi, l'organisation, les attributions et le fonctionnement des services de la Mairie d'Akpro-Misséréte se présentent-ils désormais comme suit : organisation administrative en (A) et attributions et fonctionnement en (B).

Une étude de l'organigramme général des services de la Commune d'Akpro-Misséréte nous a permis de distinguer deux grandes sphères au sein de cette structure à savoir : la sphère administrative et la sphère politique. Nous aborderons ici surtout la sphère administrative et en filigrane la sphère politique.

A - ORGANISATION ADMINISTRATIVE

La sphère administrative est constituée de dix (10) services communaux à savoir :

- le Service du Secrétariat Administratif, des Ressources Humaines, de la Police Administrative et de la Tutelle (SARHPAT) ;
- le Service des Affaires Domaniales et de l'Environnement (SADE) ;
- le Service des Affaires Financières et Economiques (SAFE) ;

- le Service de l'Etat Civil et de la Population (SECP) ;
- le Service des Affaires Sociales, de l'Education et de la Santé (SASES) ;
- le Service du Développement, de la Planification et des Travaux (SDPT) ;
- le Service de l'Information, de la Communication, des Archives et de la Documentation (SICAD) ;
- le Service de la Jeunesse, de la Culture, des Sports et Loisirs (SJCSL) ;
- le Service des Transmissions Radio (STR) ;
- le Centre d'Appui aux Activités Génératrices de Revenus (CAGER).

Qu'en est-il des attributions et du fonctionnement de l'administration communale ?

B - ATTRIBUTIONS ET FONCTIONNEMENT

1) Service du Secrétariat Administratif, des Ressources Humaines, de la Police Administrative et de la Tutelle (SARHPAT)

Le Service du Secrétariat Administratif, des Ressources Humaines, de la Police Administrative et de la Tutelle (SARHPAT) est chargé entre autres, de la gestion des ressources humaines, de la police administrative, des relations avec l'autorité de tutelle ainsi que des organes infra communaux et du courrier ordinaire.

2) Service des Affaires Domaniales et de l'Environnement (SADE)

Le Service des Affaires Domaniales et Environnementales est chargé de l'exécution et du suivi de l'exécution des plans d'urbanisme et d'aménagement du territoire et de la gestion foncière et domaniale.

3) Service des Affaires Financières et Economiques (SAFE)

Le Service des Affaires Financières et Economiques (SAFE) est chargé de l'élaboration et de l'exécution du budget communal, de l'établissement du compte administratif, du traitement des salaires, de la gestion et de l'approvisionnement des stocks et de l'inventaire, du suivi du recouvrement des impôts et taxes.

Au demeurant comment se présente l'état des lieux de base relatif à la capacité financière de la commune d'Akpro-Misséré ?

PARAGRAPHE II : ETAT DES LIEUX DE BASE

La situation économique et financière de la commune d'Akpro-Misséré sera abordée suivant deux axes principaux que sont :

- les dynamiques économiques de la commune ;
- et l'analyse des budgets de la Commune de 2003 à 2009.

I. DYNAMIQUES ECONOMIQUES DE LA COMMUNE

Les principales activités économiques menées dans la Commune d'Akpro-Misséré sont : l'agriculture, l'élevage, la pêche, la pisciculture, l'artisanat et le Commerce, celles-ci peuvent donc se regrouper en trois (3) secteurs :

- le secteur primaire ;
- le secteur secondaire ;
- le secteur tertiaire.

A - SECTEURS PRIMAIRE ET SECONDAIRE

Dans la Commune d'Akpro-Misséré, le secteur primaire englobe l'agriculture, l'élevage, la pêche et la pisciculture. Quant au secteur secondaire, il prend en compte l'artisanat et la transformation des produits agricoles.

S'agissant de l'agriculture, les principales cultures pratiquées sont : le maïs, la patate douce, le niébé, la tomate, les légumes feuilles, l'arachide etc.

Elle demeure la première activité de la Commune et occupe plus de 70% de la population active, soit environ 17000 personnes en 2002 dont 11000 hommes et 6000 femmes.

La production vivrière est donc dominante avec le maïs comme culture principale.

L'agriculture pratiquée est de type traditionnel utilisant des outils aratoires rudimentaires (houe, machette etc) et des techniques de production traditionnelles plutôt extensives (pré-labour et labour en billons, semis en lignes et en poquets, brûlis), mais avec l'utilisation d'engrais organiques et minéraux ainsi que des produits phytosanitaires.

En ce qui concerne l'élevage, les espèces élevées sont les : bovins, ovins, caprins, porcins, volailles, lapins et aulacodes.

Les activités de pêche se développent le plus souvent dans les étangs naturels, les bas-fonds, les marécages et dans le lit des cours d'eau à Vakon, Gome-Sota, Katagon et Akpro-Misséréte. Une vingtaine de Pêcheurs qui disposent d'environ 15 ha dans la lagune de Porto-Novo, s'adonne à cette activité.

Quant à l'artisanat, il en existe de deux sortes : l'artisanat d'art et l'artisanat de service.

- L'artisanat d'art occupe quelques artisans et porte sur la vannerie (fabrication de paniers, de fauteuils en rotin, de tabourets en bambou à Ganmi, Gomè, Ouiya, Tchian et Vakon) et la sculpture sur bois à Katagon.
- L'artisanat de service quant à lui, regroupe une importante frange de la population. Il est constitué de forgerons, de coiffeurs, de maçons, de tisserands, de tailleurs etc souvent, regroupés en organisations

professionnelles pour défendre et assainir leur corporation. Au nombre de ces organisations, on compte l'antenne locale de la Fédération Nationale des Artisans du Bénin (FENAB).

Enfin, s'agissant de la transformation des produits agricoles, les principaux produits transformés sont :

- le manioc en gari, tapioca, galettes et actuellement en pain ;
- les noix de palme en huile rouge et savon local ;
- le maïs en akassa et en galettes ;
- l'arachide en galettes et huile d'arachide.

Qu'en est-il du secteur tertiaire ?

B - SECTEUR TERTIAIRE

Le Commerce est une activité exercée par les deux sexes et qui porte sur les produits alimentaires.

La présence de trois (3) marchés fonctionnels dont deux (2) quotidiens devrait constituer un atout pour l'écoulement des produits, de même que la traversée de la Commune par la voie Inter-Etat bitumée, le long de laquelle s'animent les autres marchés périodiques.

La plupart de ces marchés ne sont pas aménagés. Il existe toutefois plusieurs marchés qui s'animent tous les soirs.

En dehors des marchés, on retrouve, bien qu'insignifiants, quelques boutiques et magasins. La Commune dispose d'une gare routière située dans le Chef lieu. Par ailleurs, l'état défectueux des voies d'accès aux localités de la Commune constitue un frein au développement des échanges. Dans un tel contexte, l'acheminement des produits agricoles vers les pôles de consommation reste un obstacle sérieux à l'amélioration des conditions de vie des communautés rurales.

Malgré l'importance relative des échanges menés aux marchés, les activités commerciales à Akpro-Misséréte sont dominées par le trafic avec le Nigéria.

Abordons à présent l'analyse de la situation financière de la Commune à travers l'analyse des budgets de cette entité territoriale décentralisée de 2003 à 2009.

II. ANALYSE DES BUDGETS DE LA COMMUNE DE 2003 A 2009

L'Etat des lieux des finances locales de la Commune d'Akpro-Misséréte porte sur une période de Sept (7) ans soit de 2003 à 2009, l'année 2003 étant l'année de la mise en œuvre effective de la décentralisation concrétisée par les élections municipales et communales de décembre 2002 et de janvier 2003.

Cet état des lieux des finances locales de la Commune sera présenté à travers l'analyse des caractéristiques des recettes budgétaires exécutées en (A) et l'appréciation des dépenses budgétaires exécutées en (B).

A - CARACTERISTIQUES DES RECETTES BUDGETAIRES EXECUTEES

Rappelons d'abord que le « budget de la Commune est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles » (confer article 3 de la loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des Communes en République du Bénin).

Il obéit aux principes généraux du droit budgétaire, notamment : l'annualité, l'unité, l'universalité et la spécialité des crédits. Il doit être en équilibre réel des recettes et des dépenses. L'exercice budgétaire coïncide avec l'année civile : il court du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'année considérée.

Le budget de la Commune dans sa présentation, décompose les recettes en deux volets :

- les recettes de fonctionnement ;
- et les recettes d'investissement.

Ces deux catégories de recettes sont regroupées en deux sections à savoir :

- la section de fonctionnement ;
- et la section d'investissement.

1) Recettes de fonctionnement

Conformément aux dispositions de l'article 9 de la Loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des Communes en République du Bénin, « les recettes de la section de fonctionnement comprennent :

- les recettes fiscales ;
- les recettes des prestations et des services de la Commune ;
- les produits du patrimoine et des activités ;
- les taxes et redevances relatives aux services d'hygiène et de salubrité publique et aux services funéraires assurés par la Commune ;
- l'excédent de fonctionnement de l'exercice précédent ;
- les recettes diverses ».

De même, passons au crible ces différentes catégories de recettes.

a) Recettes fiscales

Les recettes fiscales de la section de fonctionnement comprennent :

a₁) le produit des impôts directs suivants :

- la taxe de développement local basée sur les principales ressources de la Commune ;
- les contributions foncières des propriétés bâties et non bâties ;
- la patente et la licence ;
- la taxe sur les armes à feu ;
- les taxes directes assimilées ;

a₂) le produit des impôts indirects suivants :

- la taxe de pacage ;
- la taxe sur les barques et les pirogues motorisées ;

- la taxe sur les spectacles, jeux et divertissements ;
 - la taxe sur les ventes de boissons fermentées de préparation artisanale ;
 - la taxe sur la publicité ;
 - la taxe sur les affiches ;
 - la taxe sur les taxis de ville à quatre ou à deux roues ;
 - les taxes indirectes assimilées ;
- a₃) le produit de toutes taxes locales prévues au Code Général des Impôts
- la taxe de ramassage des ordures ménagères ;
 - la taxe d'occupation de domaine public ;
 - la taxe sur les marchés ;
- a₄) le produit des ristournes comprenant la part revenant à la Commune de :
- la taxe touristique prélevée par l'Etat ;
 - la taxe sur les véhicules à moteur ;
 - la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) perçue au cordon douanier ;
 - la taxe sur l'exploitation des carrières et mines » (confer article 10 de la loi n°98-007 du 15 janvier 1999).
- b) Recettes provenant des prestations et services ainsi que du patrimoine et des activités de la Commune
- « Les recettes de la section de fonctionnement issues des prestations et services de la Commune comprennent :
- les produits des expéditions des actes administratifs et des actes de l'état civil, des légalisations de signature et certifications, des droits d'expédition de conventions coutumières, des délivrances de divers documents, des taxes sur les délivrances des permis d'habiter ;
 - la part du produit des amendes prononcées par les tribunaux correctionnels ou de simple police, pour les contraventions ou délits commis sur le territoire de la Commune, revenant à cette dernière,

cette part étant déterminée par Arrêté des Ministres chargés de l'Administration Territoriale et des Finances ;

- les droits sur les services marchands ;
- la taxe de stationnement sur les gares routières ;
- l'excédent des produits sur les charges des gares routières et des marchés ou la part revenant à la Commune ;
- les droits de stationnement et parking ;
- les taxes ou redevances pour prestations d'électricité et d'eau ;
- les taxes ou redevances assimilées » (confer article 11 de la Loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des Communes en République du Bénin).

Quant aux « recettes de la section de fonctionnement en matière de produits du patrimoine et des activités de la Commune, elles comprennent :

- les droits de mutations ;
- les produits des inhumations et concessions ;
- l'exploitation des carrières de la Commune ;
- la location des biens meubles et immeubles de la Commune ;
- les redevances d'installation d'apatams et hangars par la Commune ;
- le produit des titres et valeurs ». (confer article 12 de la loi n°98-007 du 15 janvier 1999) ».

Enfin qu'en est-il des recettes de la section de fonctionnement en matière d'hygiène, de salubrité publique et de services funéraires ?

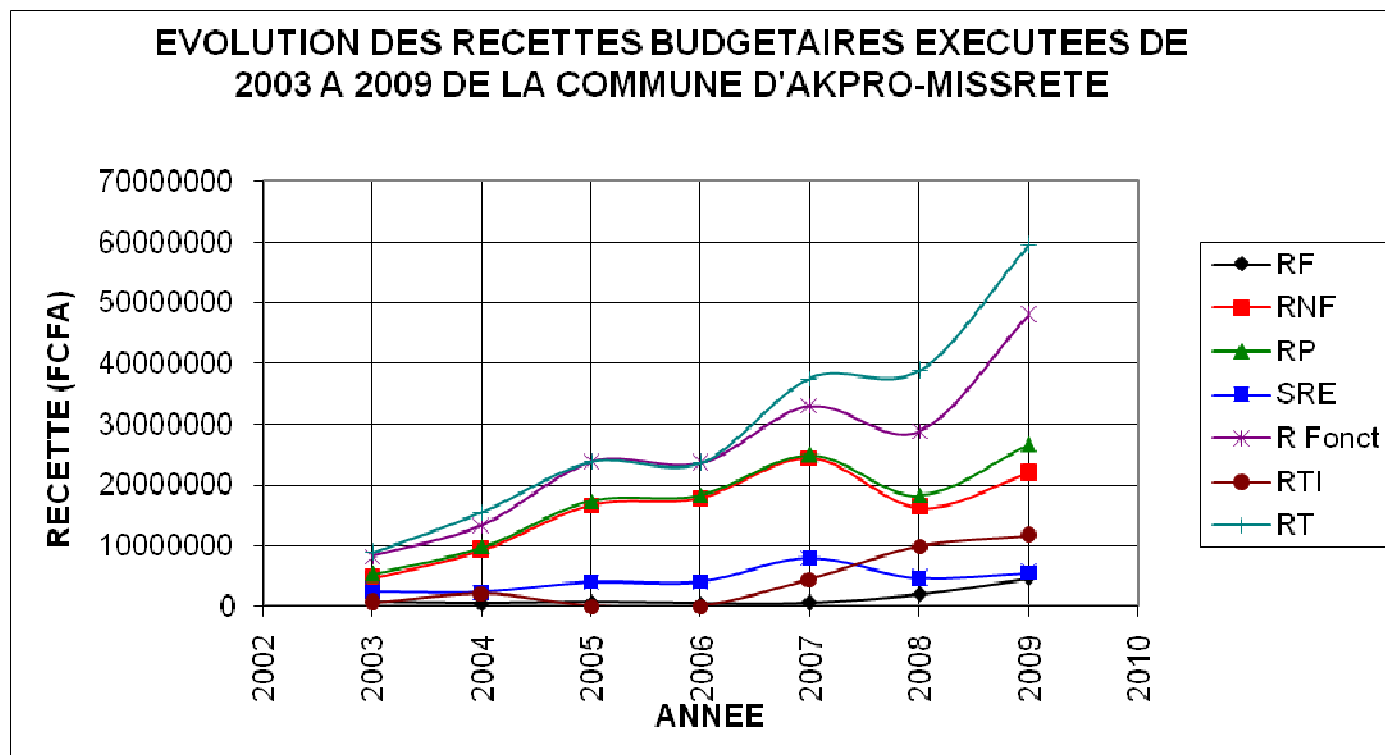
c) Recettes en matière d'hygiène, de salubrité publique et de services funéraires

Les recettes de la section de fonctionnement de la Commune en matière d'hygiène, de salubrité publique et de services funéraires, comprennent :

- les taxes d'enlèvement des ordures ménagères et les redevances pour frais d'enlèvement des débris et matériaux autres que les ordures ménagères ;
- les redevances de vidange et de curage ;
- les taxes et produits des opérations de désinsectisation ;
- les taxes d'inspection sanitaire des produits alimentaires ;
- les recettes de prestations et de services d'hygiène et de salubrité publique en matière d'hydraulique et d'adduction d'eau ;
- les produits des terrains communaux affectés aux inhumations et des concessions dans les cimetières ou du creusement des fosses ;
- les taxes, redevances ou recettes pour service rendu concernant les transports funèbres ainsi que les autres recettes de prestation et de services funéraires ;
- les taxes, redevances ou recettes assimilées » (confer article 13 de la Loi n°98-007 du 15 janvier 1999).

d) Analyse des recettes budgétaires de fonctionnement exécutées

Les différentes catégories de recettes budgétaires de fonctionnement telles que répertoriées ci-dessus, ont été exécutées par la Commune d'Akpro-Misséré. Leurs évolutions sur la période de 2003 à 2009, figurent dans le tableau n° 1 en annexe 1. Lesdites évolutions sont illustrées par le graphique n°1 ci-après :



Pour les besoins de l'analyse, dans ce tableau, les recettes de fonctionnement ont été décomposées en ressources propres (constituées des recettes fiscales et des recettes non fiscales) et en subventions ;

- **Les recettes, fiscales** sont constituées des impôts directs et indirects (patente, licence, foncier bâti, foncier non bâti, taxe sur arme à feu et les autres recettes fiscales etc).

Le tableau n°1 montre que les recettes fiscales ont évolué en dents de scie jusqu'en 2007 avec un taux annuel moyen d'accroissement de 4,12% des recettes de fonctionnement au cours de la période de 2003 à 2007.

Les recettes fiscales n'ont représenté que 9,4% des recettes de fonctionnement au titre de l'exercice 2003 ; par contre la patente et la licence elles seules ont représenté 64,27% des recettes fiscales de l'exercice 2003 et sont les plus importantes sources de revenu fiscal.

Après l'exercice 2007, les recettes fiscales ont connu un accroissement remarquable de 27,15% des recettes de fonctionnement entre le 31 décembre 2007 et le 31 octobre 2009 contre 0,42% entre 2003 et 2007.

En effet, les recettes fiscales n'ont représenté que 7% des recettes de fonctionnement au titre de l'exercice 2008, par contre la patente et la licence bien que représentant les plus importantes sources de revenu fiscal ont représenté 37,46% des recettes fiscales au regard des arriérés recouverts de montant 10 134 702 de F CFA correspondant à 50,96% des recettes fiscales de l'exercice 2008.

Les recettes fiscales au 31 octobre 2009 n'ont représenté que 10% des recettes de fonctionnement. Par contre, la patente et la licence ont représenté 22,95% des recettes fiscales par rapport aux arriérés recouverts de montant 27 147 577 de F CFA représentant 58,63% des recettes fiscales de l'exercice 2009 à la même date.

Cette évolution enregistrée en 2008 et 2009 résulte des recouvrements forcés qui se sont accentués au cours de ces exercices précités.

Ces résultats peu satisfaisants sont dus :

- au dépôt tardif des avis d'imposition des exercices budgétaires considérés ;
- à l'incivisme fiscal qui perdure dans la Commune ;
- aux difficultés de maîtrise du potentiel fiscal de la localité en raison de la non actualisation des recensements des contribuables et des problèmes d'adressage qui ne permettent pas de retrouver les contribuables ;
- à la diminution de la matière imposable en raison de la fermeture de certains ateliers et boutiques.
- *s'agissant des recettes non fiscales* (constituées par les produits du patrimoine, les impôts et taxes perçus en vertu de titres de recettes diverses, les taxes sur les prestations des services fournies par la Commune), elles sont directement recouvrées par les services de la Mairie qui disposent à cet effet, de plusieurs structures à savoir : la

Gendarmerie et la Régie de recettes de la Mairie gérées par le Régisseur et les Agents collecteurs.

Elles ont connu un accroissement important, entre 2003 et 2009 ; le taux annuel moyen d'accroissement est de 63,92 % des recettes de fonctionnement.

Cette performance résulte de :

- l'augmentation des tarifs des prestations de la Commune ;
- la perception de nouvelles taxes non fiscales (cartes des immigrants, taxe sur l'activité des taxis-moto) ;
- la mise en place par la Mairie d'une brigade de recouvrement.

Que les recettes non fiscales de la Commune rapportent autant, cela suppose une assiette fiscale qui ne reflète pas les recettes fiscales.

Cette situation vient des insuffisances de la politique de recouvrement des recettes fiscales de la Commune.

Les produits du patrimoine et des prestations fournies constituent les plus importantes sources de recettes non fiscales, soit 84,27% en 2003 et 93,62% au 31 octobre 2009 des recettes non fiscales.

Par ailleurs, **diverses subventions de l'Etat** sont versées à la Commune d'Akpro-Misséréte à titre de transferts financiers. Ce sont :

- la subvention pour masse salariale ;
- la subvention de substitution à la taxe civique ;
- la rétrocession à la Commune de sa part au titre de la taxe de voirie (49,625% du total collecté en cordon douanier et à réserver à l'ensemble des Communes (conformément à la Loi n°90-011 du 31 mai 1990 portant Loi de Finances pour la gestion 1990) ;
- la rétrocession à la Commune de sa part au titre de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) perçue au cordon douanier et à reverser à l'ensemble des Communes conformément aux dispositions de l'Arrêté n°1145/MFE/MISD/DC/D-GB/DGTCP/DGID/DGAT du 14

septembre 2004 portant modalités de répartition du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) perçue au cordon douanier qui prévoient une ristourne de TVA de 3,4135% au profit de toutes les Communes du Bénin.

La part reversée à la Commune sur la taxe de voirie constitue la catégorie de ristourne la plus importante, soit 53,80% du total des ristournes et subventions de l'Etat en 2003 avec un accroissement de 58,45% entre 2002 et 2003.

Sans cadence particulière, les subventions de l'Etat apparaissent comme un appoint apporté à la Commune. Ainsi, de 24 646 649 FCFA en 2003, elle passe à 23 331 619 FCFA en 2004, à 79 437 961 FCFA en 2007 et à 55 157 749 FCFA au 31 octobre 2009.

De manière générale, les ristournes et subventions étatiques sont passées de 30,1% des recettes de fonctionnement en 2003, à 24,1% en 2007 puis à 12% en 2009.

D'autres ristournes prévues par la loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des Communes en République du Bénin, ne font pas encore l'objet de reversement aux Communes béninoises en général et à celle d'Akpro-Misséréte en particulier. Il s'agit entre autres de :

- la Taxe Unique sur le Transport Routier (TUTR) qui comprend les Impôts tels que le BIC vignettes payables par les propriétaires des véhicules à deux (02), trois (03) ou quatre (04) roues, et pour laquelle la perception a été suspendue par le Gouvernement depuis juillet 2000 ;
- la Taxe Touristique prélevée par l'Etat recouvrée par le Ministère du Commerce et du Tourisme et dont le produit, au lieu d'être réparti entre l'Etat et les Communes, est entièrement versé au profit du Fonds de Développement du Tourisme (FDT).

Qu'en est-il des recettes d'investissement ?

2) Recettes d'investissement

Conformément aux dispositions de l'article 15 de la Loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des Communes en République du Bénin, « les recettes de la section d'investissement comprennent :

- les produits des emprunts et avances ;
- les produits des subventions ou dotations d'investissement et d'équipement allouées par l'Etat ;
- le produit des aliénations de biens patrimoniaux ;
- le produit des prélèvements sur les recettes de la section de fonctionnement ;
- l'excédent de la section d'investissement de l'exercice précédent ;
- les fonds de concours accordés par toute personne physique ou morale ;
- les dons et legs ;
- les recettes diverses. »

Au regard des statistiques recueillies en 2008-2009, on note des recettes d'investissement qui représentent en moyenne 22,48% des ressources totales de la Commune d'Akpro-Misséréte. Par rapport à la population, elles sont évaluées à 1590,3 F CFA par tête d'habitant au 31 octobre 2009 contre 76,2 F CFA au 31 décembre 2003.

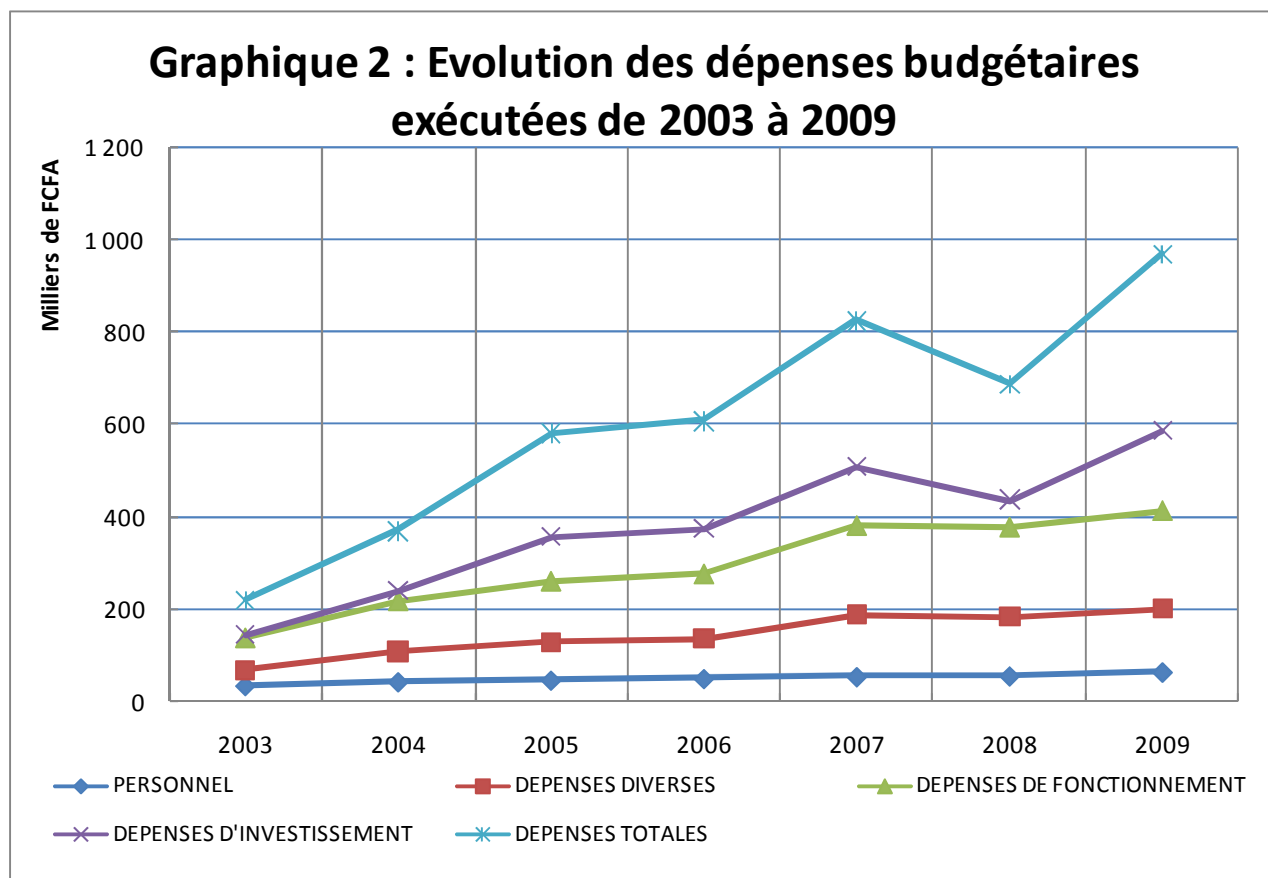
Il se dégage ainsi la trop grande priorité accordée aux recettes de fonctionnement au détriment de celles relatives aux investissements. Cela constitue là une insuffisance des dispositions légales qui accordent plus de priorités aux recettes de fonctionnement qu'à celles relatives aux investissements.

Ici les recettes d'investissement sont aléatoires au moment où les recettes de fonctionnement sont basées sur la fiscalité locale et ont un caractère plus crédible. Il convient de préciser que 30 % de recettes de fonctionnement sont prélevées pour être reversés au profit des recettes de la section d'investissement, tel que stipulé par l'article 15 de la Loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 visée supra.

Abordons à présent les dépenses budgétaires de la Commune d'Akpro-Misséréte.

B - APPRECIATIONS DES DEPENSES BUDGETAIRES EXECUTEES DE 2003 A 2009

A l'image des recettes, les dépenses totales, ont été décomposées en dépenses de fonctionnement et en dépenses d'investissement comme le montre le tableau n° 2 en annexe 1. L'évolution des différents types de dépenses de 2003 à 2009 est illustrée par le graphique n°2 ci-après.



Les dépenses totales se sont accrues de 409,22% sur la période de 2003 à 2009 avec un taux annuel moyen d'accroissement de 58,46%. Elles sont évaluées à 5276 F CFA par habitant en 2009 à la date du 31 Octobre 2009 contre 1036 F CFA par habitant en 2003.

1) Les dépenses de fonctionnement

Elles représentent en moyenne 69,65% des dépenses totales et se sont accrues de 203,17% sur la période de 2003 à 2009 avec un taux annuel moyen d'accroissement de 29,02%.

Elles ont été décomposées en :

- salaires ;
- ristournes et contributions diverses ;
- autres dépenses de fonctionnement (fournitures et matériel de bureau, transport, entretien et réparation, etc).

- **Les salaires**

Ils se sont accrus de 85,27% sur la période de 2003 à 2009 avec un taux annuel moyen d'accroissement de 12,18%. Cependant à partir de 2004, leur part relative aux dépenses totales a baissé au profit des autres dépenses de fonctionnement (fournitures et matériels de bureau, transport, entretien et réparation etc). Ils n'ont représenté en moyenne sur la période 2007-2009 que 18,17% des dépenses totales. Cette situation est due aux départs à la retraite alternativement avec les recrutements.

- **Les autres dépenses de fonctionnement**

Les autres dépenses de fonctionnement ont constitué sur la période, le principal poste soit en moyenne 43,04% des dépenses totales. Ceci est dû à l'effort d'équipement de la Mairie en fournitures et matériels de bureau, moyens de transport, entretien et réparation.

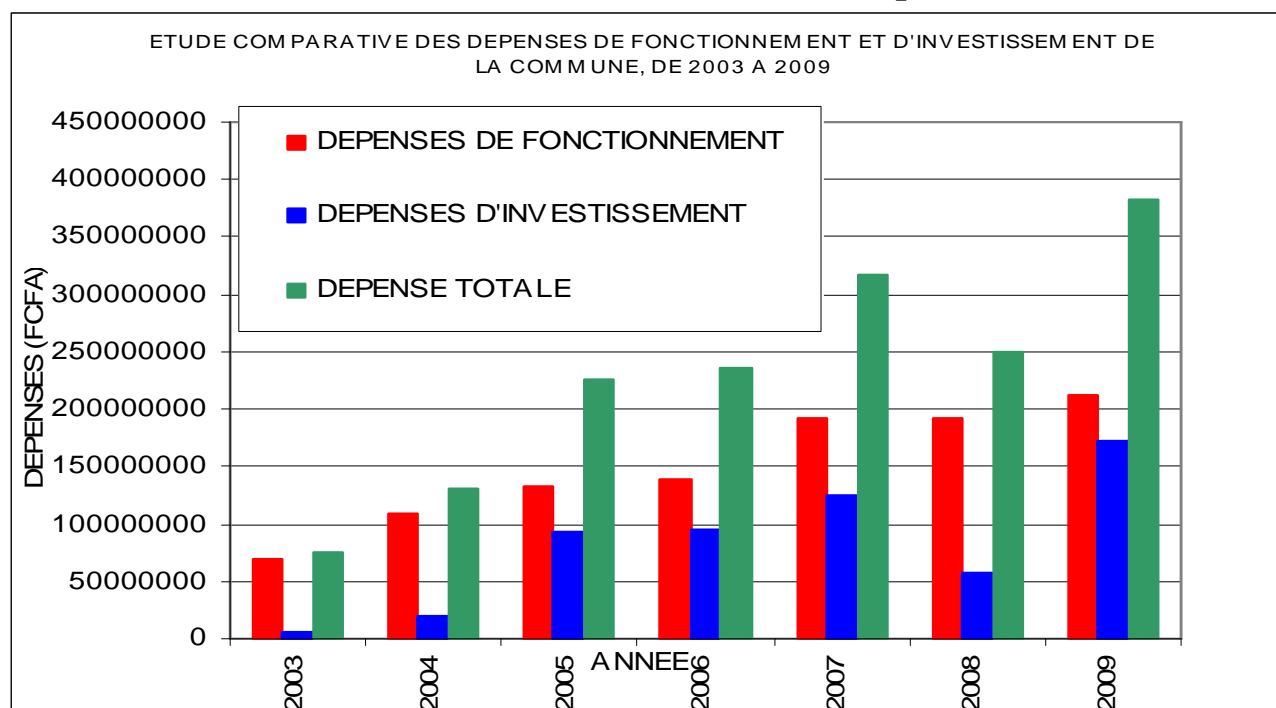
- **Les ristournes**

Les ristournes à l'autorité de tutelle étant supprimées en 2002, le montant des contributions et ristournes varie en fonction du solde des contributions diverses.

2) Les dépenses d'investissement

Elles se sont accrues de 30,04% sur la période 2003-2009 avec un taux annuel moyen d'accroissement de 4,29% et représentent en moyenne 30,40% des dépenses totales. Cela confirme une fois de plus la grande priorité accordée au fonctionnement au détriment des investissements. Voir le tableau n° 3 en annexe 1 et le graphique n°3 ci-après.

Graphique n°3 : Etude comparative des dépenses de fonctionnement et d'investissement de 2003 à 2009 d'Akpro-Misséréte



La période 2003-2009 a connu un effort d'investissements qui non seulement sont faibles (30,40% des dépenses totales) mais également leurs montants sont très variables d'un exercice à un autre.

La catégorie de dépense d'investissement la plus importante qui d'ailleurs se renouvelle d'année en année est celle relative aux investissements sociaux et

administratifs. Il s'agit d'une catégorie d'investissement qui demeure indispensable pour la satisfaction des besoins de la population et de ceux de la Mairie.

Mais cette catégorie de dépense d'investissement a existé en 2003 et 2004 sans constituer le principal poste de dépenses d'investissement et a disparu de 2005 jusqu'à la date du 31 Octobre 2009, ce qui a eu des répercussions sur l'équipement de la Mairie et des arrondissements qui sont insuffisamment dotés en :

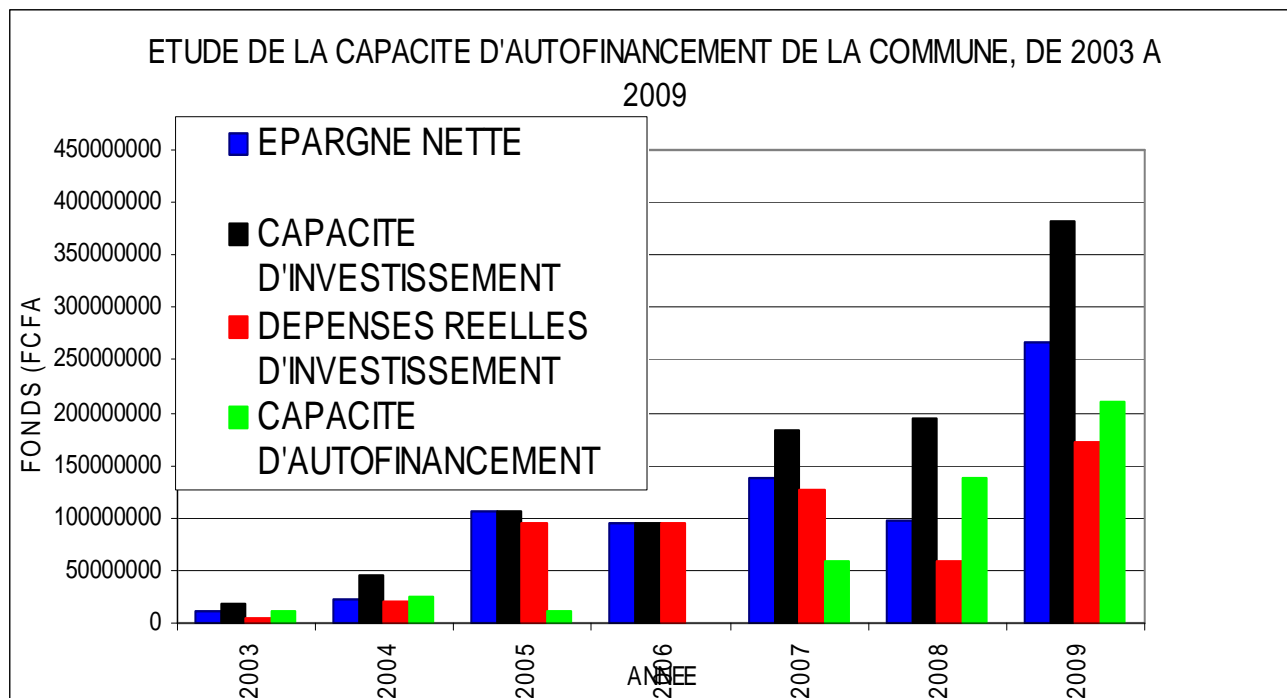
- locaux, plusieurs services étant regroupés dans le hall de réception de la Mairie et certains arrondissements exerçant dans des locaux dégradés ;
- mobiliers et matériels de bureau.

La tendance ainsi observée mérite d'être corrigée au risque de freiner le développement infrastructurel de la Commune. Il suffit simplement qu'un bon arbitrage soit fait afin de choisir les investissements qui sont prioritaires.

L'effort d'investissement soit 2366 Francs CFA par habitant à la date du 31 Octobre 2009 est loin de répondre aux préoccupations actuelles des populations.

Les comptes administratifs dégagent chaque année une épargne brute positive prouvant ainsi que les dépenses de fonctionnement sont totalement couvertes par les recettes de fonctionnement. Cette épargne s'est accrue avec un montant maximum de 267044053 F CFA en 2009 avec un taux annuel moyen de 298,38% sur la période 2003-2009, d'après le tableau n°4 et le graphique n° 4 correspondant.

Graphique n° 4 : Evolution de la capacité de financement de 2003 à 2009 d'Akpro-Misséréte

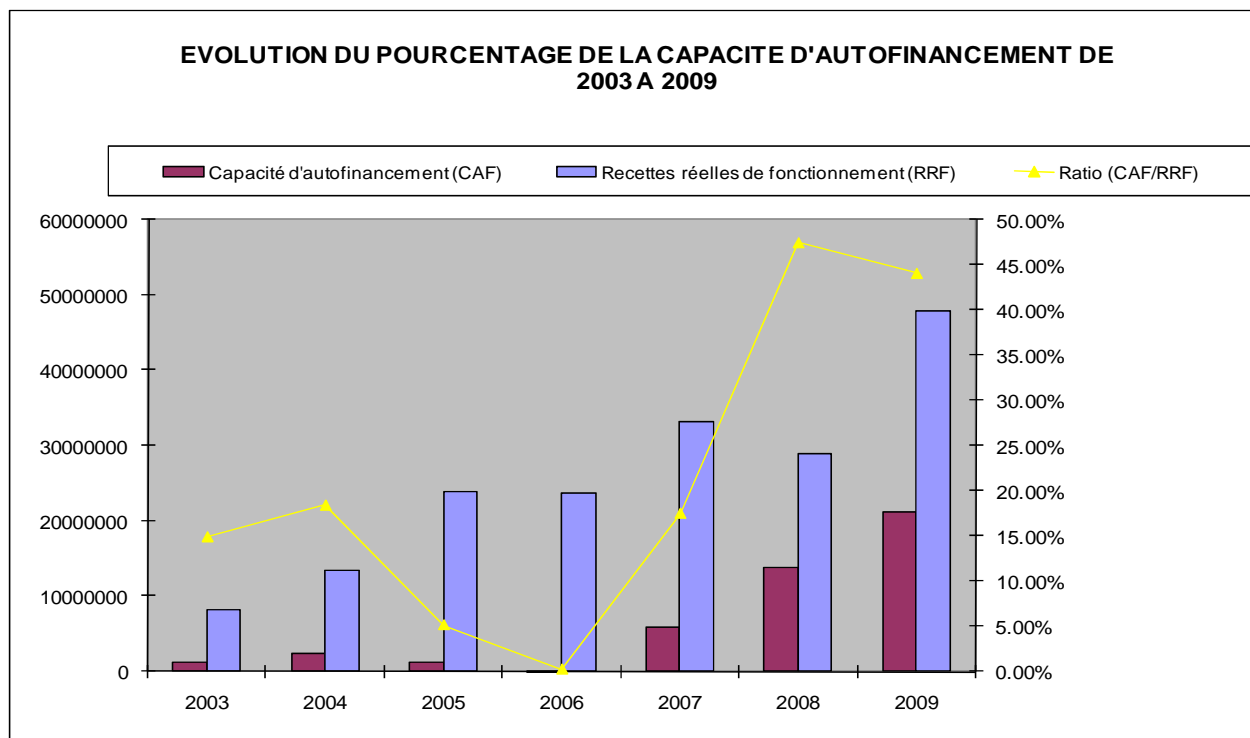


De même, l'analyse des données révèle pour la Mairie l'existence d'une capacité d'investissement qui a connu une croissance de 294.09% par an sur la période de 2003 à 2009.

Cette capacité évaluée en 2009 à 5265.93 F CFA par habitant contre 244.16 F CFA par habitant en 2003, est insignifiante au regard des besoins de développement de la Commune. L'analyse de l'évolution ainsi constatée de la capacité d'investissement prouve que la Commune dispose de ressources insuffisamment exploitées pour son développement. En effet, pour l'exercice 2003, le budget d'investissement est réalisé à hauteur de 37.36% pour un montant de 5.537993 F CFA contre une capacité d'investissement de 17.739298 F CFA.

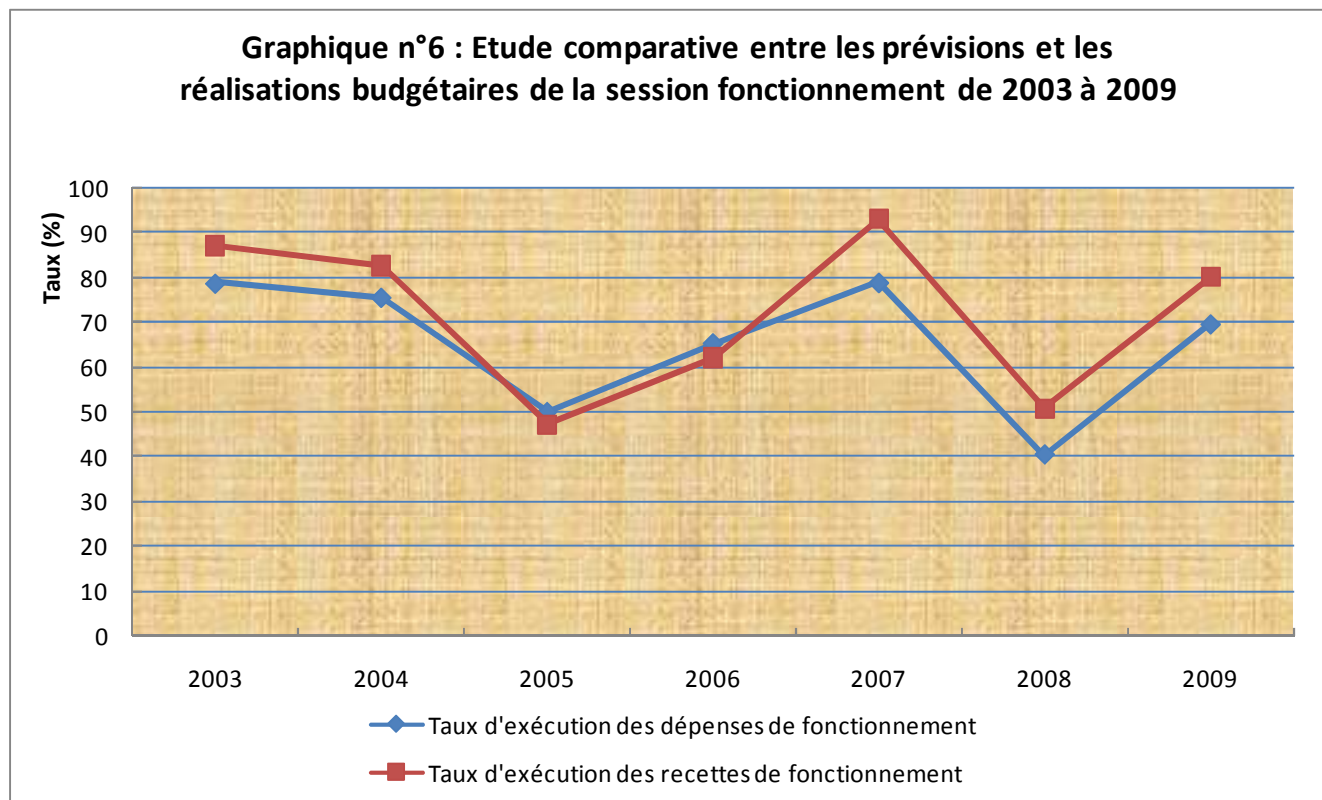
Intégrant les dépenses d'investissement, nous observons une capacité d'autofinancement (CAF) confirmée à travers le tableau n°5 en annexe I et le graphique n°5 ci-après.

Graphique n° 5 : Evolution du pourcentage de la capacité d'autofinancement de 2003 à 2009 par rapport aux recettes réelles de fonctionnement d'Akpro-Misséré

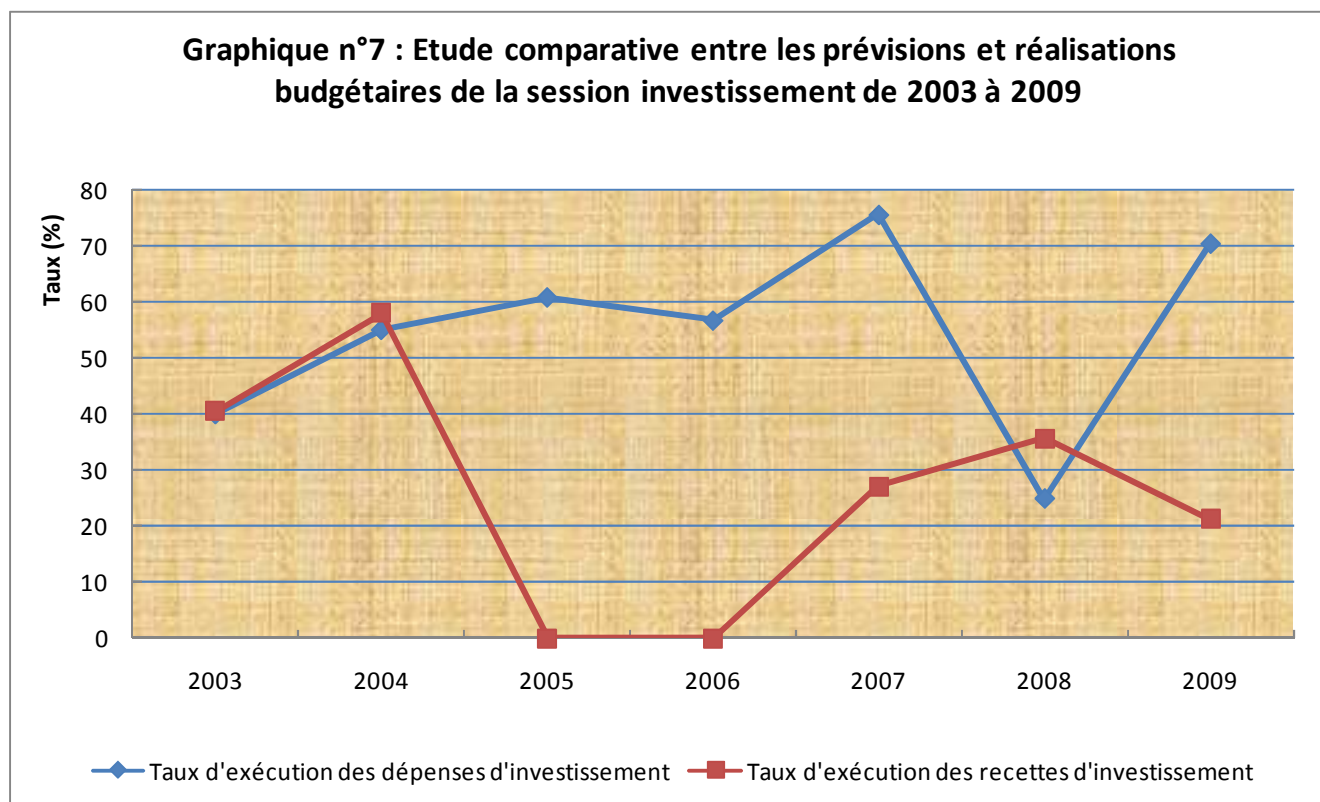


D'après ce tableau n° 5, le pourcentage de la capacité d'autofinancement (CAF) par rapport aux recettes réelles de fonctionnement (RRF) est, en dehors des années 2005 et 2006, très supérieur à celui communément admis, à savoir 10% ; ce qui porte à croire que la Commune bénéficie d'une capacité d'auto financement confortable qui lui permettrait de financer largement ses investissements. Ces résultats satisfaisants sont cependant à nuancer au regard des carences de la section d'investissement.

D'où la nécessité d'établir les tableaux n° 6 et n° 7 (voir annexe 1) afin de faire une étude comparative entre les prévisions et les réalisations budgétaires des deux sections sur la période de 2003 à 2009.



Les taux d'exécution budgétaire de la section de fonctionnement bien qu'assez modestes, sont dans l'ensemble proches de la moyenne. En conclusion, la situation financière de la Commune peut être considérée comme satisfaisante. Cependant, les faiblesses de la section d'investissement révèlent le manque de dynamisme de la Commune. D'où la nécessité du tableau n° 7 en annexe I avec le graphique n° 7 ci-après correspondant pour vérifier cet état de santé financière de ladite Commune.



Quant aux taux d'exécution de la section d'investissement, ils ne cessent de se dégrader.

En matière de dépenses, les taux d'exécution de la section d'investissement n'atteignent pas les moyennes.

Tandis qu'en matière de recettes, les taux d'exécution de la section d'investissement, inexistantes en 2005 et 2006, sont très faibles les autres années, atteignant à peine 21% en 2009 à la date du 31 octobre. Les taux de réalisation de la section d'investissement tant en recettes qu'en dépenses sont anormalement faibles car des écarts très importants sont constatés entre les prévisions et les réalisations budgétaires. De tels niveaux témoignent des difficultés de la Commune à réaliser l'ensemble des opérations votées par le Conseil municipal.

On peut déduire de ces analyses que la Commune d' Akpro-Misséréte ne dégage pas assez de moyens pour justifier d'une santé financière florissante lui permettant le recours à l'emprunt.

L'état des lieux ainsi présenté nous permettra de déterminer la problématique de la présente étude.

SECTION II : PROCESSUS DE CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE

Dans cette section, nous ferons d'abord l'inventaire des atouts (forces et opportunités) et des problèmes (faiblesses).

Par la suite, nous présenterons la liste des problématiques possibles afin de choisir celle à résoudre.

Enfin, nous procéderons à la spécification de la problématique choisie afin de dégager la vision globale de sa résolution.

PARAGRAPHE I : PROBLEMATIQUES POSSIBLES ET CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE.

Dans ce paragraphe, nous allons recenser tous les atouts et problèmes qui ressortent de l'état des lieux, ensuite nous regrouperons les différents problèmes par problématique possible à travers le tableau n° 8.

I. INVENTAIRE DES FORCES ET FAIBLESSES

A - INVENTAIRE DES ATOUTS (FORCES ET OPPORTUNITES)

De l'état des lieux, il ressort les forces et opportunités suivantes :

- l'existence d'un potentiel fiscal confortable pour le recouvrement des impôts et taxes locaux ;
- la mise en place par la Mairie d'une brigade de recouvrement ;
- la perception de nouvelles taxes non fiscales (cartes des immigrants, taxe sur l'activité des taxis-moto) ;

- l'existence d'une capacité d'autofinancement non négligeable d'Akpro-Missérété de 2003 à 2009 ;
- la position géographique favorable de la Commune d'Akpro-Missérété car elle est une Commune carrefour traversée par la voie inter-état bitumée et servant de porte d'entrée des vallées de l'Ouémé et du Plateau ;
- l'existence de domaines réservés dans les lotissements pouvant abriter des infrastructures publiques

B - INVENTAIRE DES FAIBLESSES

Au rang des problèmes (faiblesses), nous avons :

- l'exploitation peu rationnelle des ressources budgétaires actuelles ;
- le problème d'équipements socio administratifs ;
- le problème d'actualisation des recensements des contribuables ;
- l'insuffisance de ressources pouvant permettre à la Commune de mener sa propre politique d'investissement ;
- la mauvaise politique budgétaire de la Commune en matière d'investissement ;
- la faible exploitation des potentialités fiscales et non fiscales ;
- difficultés d'identification de nouvelles ressources non fiscales pour le financement du développement local
- la quasi impraticabilité des infrastructures routières

II. REGROUPEMENT DES PROBLEMES PAR CENTRE D'INTERET : PROBLEMATIQUES POSSIBLES.

Sur la base des problèmes recensés, trois problématiques possibles ont été identifiées comme le montre le tableau n° 1 ci-dessous.

Tableau n° 1 : Regroupement des problèmes par centre d'intérêt

Centres d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problème général	Problématique
Ressources pour le fonctionnement de l'Administration Communale	<ul style="list-style-type: none"> - Insuffisance de personnel qualifié au niveau de l'Administration Communale ; - insuffisance d'équipement informatique et des bureautiques ; - insuffisance de moyen de transport ; 	Insuffisance des moyens humain et matériel de l'Administration Communale	Problématique de l'optimisation des moyens de fonctionnement de la Mairie
Exploitation des potentialités de la Commune	<ul style="list-style-type: none"> - Impraticabilité des infrastructures routières ; - Manque d'infrastructures socio communautaires; - Non maîtrise du potentiel fiscal. 	Non exploitation du potentiel économique de la Commune	Problématique de la mise en valeur du potentiel économique de la Commune
Financement des potentialités de la Commune	<ul style="list-style-type: none"> - Prépondérance des dépenses de fonctionnement; - Inexistence d'un plan de trésorerie ; - Absence d'une réelle politique de recours à l'emprunt - Insuffisance de la politique de recouvrement - Faiblesse du taux d'investissement dans la Commune 	Financement non optimal du potentiel économique de la Commune	Problématique de renforcement de la capacité financière de la Commune

Source : Etat des lieux de base

PARAGRAPHE II : CHOIX, SPECIFICATION ET VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE

Dans ce paragraphe, nous procéderons d'abord au choix de la problématique qui nous convient le plus, ensuite à la motivation d'une étude sur un pareil sujet et enfin à la spécification de la problématique choisie pour in fine énumérer les différentes théories génériques et étapes qui traduisent la vision globale de la résolution de la problématique spécifiée.

I. CHOIX ET SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE

Comme l'indique le titre, il sera question de choisir la problématique qui nous convient le plus, puis de la spécifier après formulation et justification du sujet.

A - CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE

L'état des lieux de base nous a permis de dégager trois problématiques à savoir :

- la problématique de l'optimisation des moyens de fonctionnement de la Mairie ;
- la problématique de la mise en valeur du potentiel économique de la Commune ;
- la problématique du renforcement de la capacité financière de la Commune.

Bien que ces trois problématiques identifiées par nous soient importantes, celle relative au renforcement de la capacité financière de la Commune a particulièrement retenu notre attention car étant aussi primordiale que la mise en valeur du potentiel économique de la Commune et de plus, la résolution de la problématique choisie passe inéluctablement déjà par la résorption de la problématique de l'optimisation des moyens de fonctionnement de la Mairie et de la problématique de la mise en valeur du potentiel économique de la Commune.

Il convient alors de rappeler que la problématique choisie comprend :

- un problème général : « le financement non optimal du potentiel économique de la commune » ;
- et cinq problèmes spécifiques que sont ;
- la prépondérance des dépenses de fonctionnement ;
- l'insuffisance de la politique de recouvrement ;
- la faiblesse du taux d'investissement dans la Commune ;
- l'absence d'une réelle politique de recours à l'emprunt ;
- l'inexistence d'un plan de trésorerie.

B - FORMULATION ET JUSTIFICATION DU SUJET

Nous avons choisi d'orienter notre étude sur la problématique du renforcement de la capacité financière de la Commune d'Akpro-Misséréte en

vue d'apporter notre modeste contribution à la résolution des problèmes y relatifs.

Alors, il nous a paru judicieux de formuler le thème comme suit :

« CONTRIBUTION AU RENFORCEMENT DE LA CAPACITE FINANCIERE DE LA COMMUNE D'AKPRO-MISSERETE ».

Ce thème tel qu'intitulé est d'un intérêt manifeste pour diverses raisons. D'abord, il porte sur l'une des soixante dix sept entités territoriales décentralisées jouissant d'une autonomie financière. La facilité d'arbitrage accordée au Maire en terme d'affectation de ressources budgétaires au fonctionnement ou à l'investissement constitue une des raisons de l'exploitation peu rationnelle des ressources budgétaires actuelles.

En effet, les analyses des tableaux numéros 4 et 5 révèlent l'existence d'une capacité de financement importante par rapport aux investissements actuellement réalisés. Or les besoins d'investissement demeurent encore non satisfaits. Sans investissement dans la Commune, pas de développement de la Commune.

Ensuite, ce thème porte sur Akpro-Misséréte, l'une des Communes rurales du Bénin. Cette Commune concentre de petites activités agricoles et de transformation auxquelles il convient d'ajouter l'artisanat et le petit commerce ; ce qui affecte le financement pour son développement.

En outre il nous permettra d'identifier les facteurs qui entravent le renforcement des capacités de mobilisation et de gestion des ressources budgétaires. On observe, certes, une amélioration des recettes non fiscales de la Commune. Mais leur niveau actuel est bas tant qu'on sait qu'il existe encore de nombreux défis de développement qui attendent la Commune. De plus, la loi a prévu de nombreuses opportunités de mobilisation de recettes non fiscales qui ne sont pas encore exploitées car les mécanismes d'identification et de mobilisation de ces ressources sont à rechercher afin de faciliter davantage le financement du développement communal.

Enfin, ce thème nous permettra d'accroître nos connaissances personnelles dans le domaine de la Gestion Financière des Collectivités Locales et de nous imprégner des réalités pratiques qui jalonnent le processus de renforcement de la capacité financière des Communes du Bénin.

C - SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE

Le choix de notre problématique est porté sur « **LE RENFORCEMENT DE LA CAPACITE FINANCIERE DE LA COMMUNE D'AKPRO-MISSERETE** » avec pour problème général le financement non optimal du potentiel économique de la Commune.

Bien que cette problématique recouvre les cinq problèmes spécifiques ci-dessus, nous n'avons pas la prétention dans le cadre de cette étude de les résoudre tous à la fois. C'est pour cette raison que nous envisageons n'aborder que ceux qui nous paraissent avoir un lien direct et fonctionnel avec le problème général. Ainsi, parmi les cinq problèmes spécifiques énumérés dans le tableau numéro 8, nous avons remarqué que celui relatif à « **l'absence d'une réelle politique de recours à l'emprunt** » ne peut faire l'objet de notre étude puisqu'il semble être une conséquence du problème spécifique relatif à « la faiblesse du taux d'investissement dans la Commune » et par conséquent y trouve la réalisation de sa solution.

De même, le problème spécifique relatif à « **l'inexistence d'un plan de trésorerie** » est un problème récurrent à l'échelle nationale et ne saurait donc être résolu par une étude limitée au cadre restreint d'une Commune. Il ne relève donc pas de notre compétence.

En effet, le plan de trésorerie de la Commune est un outil de gestion et de décision entre les mains du Maire pour la gestion efficace des opérations de trésorerie de la Commune car il permet d'éviter les déficits de trésorerie et de ne pas détenir des encaisses oisives en cas d'excédents de trésorerie.

Le plan de trésorerie, outil de gestion efficace, permet de rendre les encaisses actives par la réalisation d'investissements et de renforcer ainsi les capacités de mobilisation et de gestion des ressources budgétaires. Ce qui permet à la Commune de jouir d'une santé financière florissante pour la réalisation d'une réelle politique de recours à l'emprunt pour d'importants investissements pour le financement optimal du potentiel économique, gage du développement de la Commune.

Notre étude sera basée sur la résolution du problème général du **financement non optimal du potentiel économique de la Commune**. Dans ce cadre, les problèmes spécifiques identifiés et maintenus à travers la problématique choisie feront l'objet d'analyses, afin d'en identifier les causes réelles et d'y apporter des approches de solutions pour un renforcement de la capacité financière de la Commune d'Akpro-Misséréte.

Tableau n°2 : Récapitulatif des problèmes spécifiques liés à la problématique choisie

Libellé de la problématique	Problème général	Problèmes spécifiques
La problématique du renforcement de la capacité financière de la Commune	Le financement non optimal du potentiel économique de la Commune	Prépondérance des dépenses de fonctionnement Insuffisance de la politique de recouvrement Faiblesse du taux d'investissement dans la Commune

II. VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE SPECIFIEE

La problématique choisie et spécifiée, il importe de préciser la vision globale de sa résolution.

Cette vision passera d'abord par la détermination des approches théoriques relatives à chaque problème spécifique, ensuite par les différentes étapes de résolution de la problématique spécifiée.

En ce qui concerne le premier problème spécifique à savoir la prépondérance des dépenses de fonctionnement, elle se traduit notamment par l'accroissement des dépenses de fonctionnement.

Ainsi, pour apporter solution à ce problème, nous allons recourir à une approche théorique basée sur les conditions de la réduction des dépenses de fonctionnement.

Pour ce qui est du deuxième problème spécifique à savoir l'insuffisance de la politique de recouvrement, elle se traduit par les difficultés d'accroissement des ressources de la Commune.

La résolution de ce problème passera donc par le recours à une approche théorique basée sur les mesures à prendre pour faciliter la mobilisation substantielle des ressources de la Commune.

Quant à la faiblesse du taux d'investissement dans la Commune, elle se traduit par l'insuffisance des investissements réalisés.

Pour la résolution de ce problème, nous aurons recours à une approche théorique basée sur les mesures à mettre en œuvre pour la réalisation dans les limites raisonnables des investissements dans la commune.

En définitive, la résolution de la problématique spécifiée passera par une démarche composée des quatre étapes ci-après :

Etape n° 1 : définition des objectifs, recherche des causes supposées être à la base des problèmes, formulation des hypothèses et construction du tableau de bord.

- La définition des objectifs sera faite par rapport aux problèmes identifiés. Ainsi nous déclarerons notre objectif général lié au problème général et nos objectifs spécifiques liés aux problèmes spécifiques.
- La recherche des causes supposées être à la base des différents problèmes en résolution se fera par l'identification, dans un premier temps, de toutes les causes possibles et dans un second temps, par la sélection des causes plausibles et, par rapport aux problèmes identifiés.

- L'hypothèse étant une assertion à double pan (pan cause et pan problème), nous la formulerons sous forme d'une proposition explicative du problème en résolution.

Etape n° 2 : revue de littérature

Cette étape nous permettra de faire le point des connaissances sur les problèmes en résolution afin d'être bien outillée pour nos analyses.

Etape n° 3 : mobilisation et analyse des données

Cette étape nous conduira à la réalisation d'entretiens puis à la vérification des hypothèses formulées, pour en arriver à la formulation du diagnostic.

Etape n° 4 : approches de solutions et conditions de mise en œuvre

Ici, nous proposerons aux différents acteurs intervenant directement ou indirectement dans le développement économique de la Commune des approches de solution pour une résorption du financement non optimal du potentiel économique de la Commune.

Nous préciserons également quelques conditions pour y parvenir et enfin, nous ferons part de nos recommandations.

Cependant, il importe de rappeler que dans la pratique, ces différentes étapes ne sont pas mécaniques.

**CHAPITRE PREMIER : DES OBJECTIFS DE
L'ETUDE A LA DEMARCHE
METHODOLOGIQUE ADOPTEE POUR LA
RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE DU
RENFORCEMENT DE LA CAPACITE
FINANCIERE DE LA COMMUNE D'AKPRO-
MISSERETE**

Dans ce chapitre, nous présenterons successivement les objectifs de l'étude, les hypothèses de travail, le tableau de bord de l'étude, la revue de littérature et la méthodologie adoptée pour la résolution de la problématique spécifique.

SECTION I : PRESENTATION DES OBJECTIFS DE L'ETUDE, HYPOTHESES DE RECHERCHE ET TABLEAU DE BORD

Dans cette section, il sera procédé à la présentation des objectifs de l'étude et des hypothèses de recherche avant de déboucher sur le tableau de bord de l'étude.

PARAGRAPHE I : OBJECTIFS DE L'ETUDE

Il nous paraît important de rappeler les problèmes à résoudre avant de fixer les objectifs de l'étude. Ainsi, nous avons :

- **problème général** : le financement non optimal du potentiel économique de la Commune
- **problèmes spécifiques** :
 - la prépondérance des dépenses de fonctionnement ;
 - l'insuffisance de la politique de recouvrement ;
 - la faiblesse du taux d'investissement dans la Commune ;

I. OBJECTIFS DE L'ETUDE

Les objectifs de la présente étude ont été fixés en tenant compte des problèmes à résoudre. Ainsi, nous distinguerons un objectif général et trois objectifs spécifiques

A - OBJECTIF GENERAL

L'objectif général de notre étude est de déterminer les obstacles au financement optimal du potentiel économique de la Commune. Mais l'atteinte de cet objectif général passera inéluctablement par l'atteinte de certains objectifs spécifiques.

B - OBJECTIFS SPECIFIQUES

Les objectifs spécifiques liés aux problèmes spécifiques, sont au nombre de trois à savoir :

- Identifier les facteurs qui entravent un bon arbitrage des dépenses de fonctionnement
- Déterminer les facteurs qui engendrent l'insuffisance de la politique de recouvrement
- Identifier les facteurs qui empêchent l'évolution remarquable du taux d'investissement dans la Commune.

**PARAGRAPHE II : HYPOTHESES DE TRAVAIL ET
TABLEAU DE BORD**

Comme l'indique le titre, nous présenterons les hypothèses de travail avant l'élaboration du tableau de bord. Les hypothèses à formuler concernent le niveau général et spécifique.

I. CAUSES ET HYPOTHESES DE TRAVAIL

Nous entendons par hypothèses de travail, les hypothèses liées à la problématique choisie. Les hypothèses à formuler concernent par conséquent le niveau général et spécifique de l'analyse. Elles seront, pour ce faire, construites à partir des problèmes général et spécifiques identifiés.

Notons que nous ne pouvons émettre des hypothèses sans rechercher les causes plausibles à la base des problèmes identifiés et qui justifient le caractère non optimal du financement du potentiel économique de la Commune d'Akpro-Misséréte.

1. Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°1

Le problème spécifique n°1 est intitulé : "la prépondérance des dépenses de fonctionnement".

Les causes supposées être à la base de ce problème sont :

1. la non perception par l'ordonnateur du budget de la Commune (le Maire) de l'importance du plan de trésorerie dans la gestion des finances locales ;
2. le manque de clarté et d'objectivité dans l'exécution des dépenses du budget de la Commune ;
3. les difficultés du respect du plan de trésorerie dues à la non réalisation des prévisions de recettes.

• **Si le Maire ne perçoit pas l'importance du plan de trésorerie** pour une bonne gestion du budget dont il est l'ordonnateur et que cela semble être à la base de "**la prépondérance des dépenses de fonctionnement**", cette cause est loin d'être la plus plausible.

En effet, le Maire dispose de Conseillers financiers sans oublier le Receveur Percepteur dans son rôle de comptable principal du budget de la Commune et Conseiller du Maire de la Commune, susceptibles de le guider dans la perception de l'importance du plan de trésorerie dans la gestion des ressources budgétaires.

• Une deuxième cause intitulée "**le manque de clarté et d'objectivité dans l'exécution des dépenses du budget de la Commune**" pouvant expliquer le problème de "**la prépondérance des dépenses de fonctionnement**" ne nous paraît pas justifiée car le Receveur Percepteur, Comptable principal du budget de la Commune dans son rôle de Conseiller du Maire en fera barrage, surtout qu'il jouit d'une indépendance hiérarchique et financière vis-à-vis du Maire, l'ordonnateur du budget de la Commune.

- Pour ce qui est de la cause supposée intitulée "**difficultés du respect du plan de trésorerie dues à la non réalisation des prévisions de recettes**", elle nous semble plus plausible pour justifier la prépondérance des dépenses de fonctionnement.

En effet, si les Services de recouvrement ont du mal à atteindre les objectifs fixés dans les prévisions, c'est que les prévisions sont mal faites malgré qu'elles font l'objet de la validation de l'autorité de tutelle (le Préfet). Car l'anticipation du Maire sur des paramètres d'ordre économique et social à intégrer dans l'élaboration du budget ne tient pas effectivement compte de ces prévisions étant entendu qu'à côté de ces prévisions, on enregistre nécessairement les priorités économiques que le Maire s'est lui-même fixées (en vue d'assurer la survie de la population dans le cadre de la réalisation des promesses électorales).

Nous pouvons alors formuler l'hypothèse spécifique n°1 comme suit : **la prépondérance des dépenses de fonctionnement est due aux difficultés du respect du plan de trésorerie liées à la non réalisation des prévisions de recettes.**

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

Le problème spécifique n°2 est intitulé : **l'insuffisance de la politique de recouvrement.**

Les causes supposées être à la base de ce problème sont :

1. la non fiabilité des indicateurs de recettes servant à la prévision ;
2. l'insuffisance des moyens (techniques, humains et matériels) ;
3. difficultés d'identification de nouvelles ressources non fiscales ;
4. la non maîtrise du patrimoine de la Commune.

- La cause supposée intitulée "**la non fiabilité des indicateurs de recettes servant à la prévision**" est due au fait que les prévisions de

l'ordonnateur ne dépendent pas que de ses services. En effet, les difficultés des autres acteurs ajoutées aux aléas naturels en cours d'exercice grèvent les réalisations d'un manque à gagner important. Cette cause semble cependant mal expliquer le malaise que traduit le problème spécifique n°2 : **l'insuffisance de la politique de recouvrement.**

- Quant à la cause supposée intitulée : "**l'insuffisance des moyens techniques, humains et matériels**", elle nous paraît peu convaincante.

En effet, il est bien évident que l'insuffisance de moyens techniques, humains et matériels soit le premier facteur explicatif de l'insuffisance de la politique de recouvrement. Mais la révélation d'après les analyses du tableau n°3 de l'existence d'une capacité de financement trop importante par rapport aux investissements actuellement réalisés ne permet pas de supposer que l'insuffisance de moyens techniques, humains et matériels soit à la base du problème de l'insuffisance de la politique de recouvrement.

- S'agissant de la 3^{ème} cause supposée intitulée : "**difficultés d'identification de nouvelles ressources non fiscales**", elle est due au fait que la loi a prévu de nombreuses opportunités de mobilisation de recettes non fiscales qui ne sont pas encore exploitées car les mécanismes d'identification et de mobilisation de ces ressources sont à rechercher. Mais le recouvrement des recettes concerne aussi bien le recouvrement des ressources non fiscales que celui des ressources fiscales. Aussi, cette 3^{ème} cause supposée n'est qu'une conséquence de la 4^{ème} cause supposée intitulée : "**la non maîtrise du patrimoine de la Commune**". En conséquence, nous ne pouvons pas supposer que cette 3^{ème} cause intitulée : **difficultés d'identification de nouvelles ressources non fiscales** soit à la base du problème de l'insuffisance de la politique de recouvrement.

- Pour ce qui est de la cause supposée intitulée : **la non maîtrise du patrimoine de la Commune**, elle nous semble plus plausible pour justifier l'insuffisance de la politique de recouvrement.

En effet, l'exploitation optimale des potentialités fiscales et non fiscales ainsi que l'identification de nouvelles ressources non fiscales et l'exploitation rationnelle des ressources budgétaires sont conditionnées par une maîtrise du patrimoine de la commune, gage de l'efficacité de la politique de recouvrement. Ainsi nous pouvons formuler l'hypothèse spécifique n°2 comme suit : **l'insuffisance de la politique de recouvrement est due à la non maîtrise du patrimoine de la Commune.**

3. Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°3

Rappelons que le problème spécifique n°3 est intitulé : **la faiblesse du taux d'investissement dans la Commune.** Les causes supposées être à la base de ce problème sont :

- l'absence de culture d'emprunt de la part des acteurs dans ce domaine ;
- l'exploitation peu rationnelle des ressources budgétaires actuelles ;
- la faible culture du Maire en matière d'investissement.

La cause supposée intitulée : **l'absence de culture d'emprunt de la part des acteurs dans ce domaine** est loin de la réalité pour être à la base du problème de la faiblesse du taux d'investissement dans la Commune car les textes sur la décentralisation en ont parlé ainsi que les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) dans les nombreuses rencontres avec les autorités communales. Aussi, de façon générale, la progression du taux d'investissement total porte un effet direct sur la croissance. Ce qui est évident, c'est qu'il n'y a pas croissance sans investissement. De même, tout investissement ne favorise pas la croissance.

Bien que la deuxième et troisième cause soient toutes plausibles pour expliquer le problème spécifique n° 3, nous ne retiendrons que la dernière.

En effet, si les ressources budgétaires actuelles sont très peu rationnellement exploitées, il est logique ou évident que ce peu de rationalisme rejaillisse sur le taux d'investissement dans la Commune. Mais cette cause (2^{ème}) n'est qu'une conséquence de la 3^{ème} cause ; elle est par conséquent insuffisante.

Evidemment, si l'exploitation des ressources budgétaires actuelles est qualifiée de peu rationnelle, c'est parce que les analyses des tableaux n° 4 et 5 ont révélé l'existence d'une capacité de financement trop importante par rapport aux investissements actuellement réalisés alors que les besoins d'investissement demeurent encore non satisfaits. Or la loi 97-029 du 15 janvier 1999 en son article 72 dispose que « le Maire prépare et exécute le budget de la Commune », cette disposition est complétée par la loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des Communes en République du Bénin qui précise les conditions d'adoption et d'exécution de ce budget, ont accordé la facilité d'arbitrage au Maire en terme d'affectation de ressources budgétaires au fonctionnement ou à l'investissement.

Les analyses du tableau n° 3 ont révélé la grande priorité accordée au fonctionnement au détriment des investissements.

Le Maire très convaincu que les investissements à long terme sont très importants pour atteindre les objectifs de croissance, devrait revoir à fond sa politique d'investissement.

D'où le choix porté sur la 3^{ème} cause : "la faible culture du Maire en matière d'investissement" pour expliquer la faiblesse du taux d'investissement dans la Commune.

L'hypothèse spécifique n°3 peut alors être formulée comme suit : **la faiblesse du taux d'investissement dans la Commune s'explique par la faible culture du Maire en matière d'investissement.**

4. Causes et hypothèses liées au problème général

Etant donné que les problèmes spécifiques ne sont rien d'autres que des manifestations du problème général, il s'en suit que la cause et l'hypothèse générales doivent être une formulation générique des causes et hypothèses spécifiques.

Le problème général de notre étude étant intitulé : **le financement non optimal du potentiel économique de la Commune**, les causes plausibles susceptibles d'être à la base dudit problème général sont alors :

- la non appropriation par le Maire, Ordonnateur du budget de la Commune, du plan de trésorerie et du patrimoine de la Commune
- la faible culture du Maire en matière d'investissement.

Ainsi, l'hypothèse générale peut être formulée comme suit : **le financement non optimal du potentiel économique de la Commune est dû à la non appropriation par le Maire, Ordonnateur du budget de la Commune, du plan de la trésorerie et du patrimoine de la Commune et à sa faible culture en matière d'investissement.**

Toutes les hypothèses étant formulées, il convient de présenter le tableau de bord de l'étude.

II. TABLEAU DE BORD DE L'ETUDE

C'est un tableau récapitulatif de la problématique choisie, des problèmes général et spécifiques retenus, des causes supposées être à l'origine des problèmes soulevés, puis enfin des hypothèses de recherche rappelées ci-dessus ; c'est un tableau synthèse des préoccupations.

Il se présente comme suit :

Tableau n°3 : Tableau de bord de l'étude sur la « CONTRIBUTION AU RENFORCEMENT DE LA CAPACITE FINANCIERE DE LA COMMUNE D'AKPRO-MISSERETE »

Niveau d'analyse		Problèmes	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
Niveau général		<u>Problème général</u> Le financement non optimal du potentiel économique de la Commune	<u>Objectif général</u> Déterminer les obstacles au financement optimal du potentiel économique de la Commune	<u>Causes générales</u> - La non appropriation par le Maire, Ordonnateur du budget de la Commune, du plan de trésorerie et du patrimoine de la Commune - La faible culture du Maire en matière d'investissement	<u>Hypothèse générale</u> Le financement non optimal du potentiel économique de la Commune est dû : - à la non appropriation par le Maire, Ordonnateur du budget de la Commune, du plan de trésorerie et du patrimoine de la Commune - à la faible culture du maire en matière d'investissement
Niveaux spécifiques	1	<u>Problème spécifique n°1</u> La prépondérance des dépenses de fonctionnement	<u>Objectif spécifique n°1</u> Identifier les facteurs qui entravent un bon arbitrage des dépenses de fonctionnement	<u>Cause spécifique n°1</u> Difficultés du respect du plan de trésorerie dues à la non réalisation des prévisions de recettes	<u>Hypothèse spécifique n°1</u> La prépondérance des dépenses de fonctionnement est due aux difficultés du respect du plan de trésorerie liées à la non réalisation des prévisions de recettes
	2	<u>Problème spécifique n°2</u> L'insuffisance de la politique de recouvrement	<u>Objectif spécifique n°2</u> Déterminer les facteurs qui engendrent l'insuffisance de la politique de recouvrement	<u>Cause spécifique n°2</u> La non maîtrise du patrimoine de la Commune	<u>Hypothèse spécifique n°2</u> L'insuffisance de la politique de recouvrement est due à la non maîtrise du patrimoine de la Commune
	3	<u>Problème spécifique n°3</u> La faiblesse du taux d'investissement dans la Commune	<u>Objectif spécifique n°3</u> Identifier les facteurs qui empêchent l'évolution remarquable du taux d'investissement dans la Commune	<u>Cause spécifique n°3</u> La faible culture du Maire en matière d'investissement	<u>Hypothèse spécifique n°3</u> La faiblesse du taux d'investissement dans la Commune s'explique par la faible culture du Maire en matière d'investissement

Source : Résultats de nos investigations

SECTION II : REVUE DE LITTERATURE ET METHODOLOGIE DE RECHERCHE LIEE AU RENFORCEMENT DE LA CAPACITE FINANCIERE DE LA COMMUNE D'AKPRO-MISSERETE

Dans cette section, il sera présenté la revue de littérature et la méthodologie de recherche adoptée pour la résolution de la problématique du renforcement de la capacité financière de la Commune d'Akpro-Misséréte.

PARAGRAPHE I : REVUE DE LITTERATURE

La revue de littérature est par définition, le point des connaissances sur les problèmes en résolution en terme d'outils de collecte des données et en terme d'outils d'analyse des données collectées.

Cette partie reste capitale dans la rédaction d'un mémoire quel qu'il soit. Car aucune œuvre ne saurait exister si d'autres ne l'avaient précédée ni devancée. En réalité, c'est l'état des lieux de la connaissance relative à la problématique abordée.

Il s'agira pour nous d'aller chercher les différentes informations relatives à la problématique du renforcement de la capacité financière de la Commune d'Akpro-Misséréte. Ce qui nous permettra d'identifier dans quelle mesure nos prédécesseurs ont abordé ces différentes questions et les conclusions auxquelles ils en sont parvenus.

La clarification de l'expression "capacité financière" s'avère avant tout nécessaire.

I. DEFINITION DE L'EXPRESSION "CAPACITE FINANCIERE"

La capacité financière de la Commune est son habileté, son aptitude à fournir, à dégager les fonds nécessaires à sa mise en route, à son fonctionnement.

La notion de capacité financière de la Commune est intimement liée à celle de budget de la Commune qui est un instrument de développement récapitulatif sur une base annuelle, des recettes et des dépenses de la Commune ; cet instrument est entre les mains du Maire.

En effet, la loi 97-029 du 15 janvier 1999 en son article 72 dispose que « le Maire prépare et exécute le budget de la Commune », disposition complétée par la loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des Communes en République du Bénin qui précise les conditions d'adoption et d'exécution de ce budget.

En vertu de ces dispositions, l'exécution des budgets des exercices 2003 et 2004 est assumée par le Maire élu en décembre 2002, bien que le budget de l'exercice 2003 soit préparé par l'administration précédente.

En effet, le Maire doit assumer un certain nombre de tâches à savoir : garantir le fonctionnement de la Mairie et des Arrondissements, payer les salaires et traitements du personnel, financer les investissements pour le développement économique et les dépenses d'équipement.

Après la clarification de "Capacité financière", comment la doctrine aborde-t-elle celle de renforcement que nous nous proposons d'améliorer en ce qui concerne la capacité financière de la Commune d'Akpro-Misséréte.

II. REVUE DE LITTERATURE EN MATIERE DE RENFORCEMENT

Renforcer : c'est accroître la force, rendre plus solide, plus résistant.

Renforcer la capacité financière de la Commune : c'est accroître la force financière de la Commune. La force financière de la Commune ici est le potentiel économique de la Commune.

Renforcer la capacité financière de la Commune c'est accroître, optimiser le potentiel économique de la Commune en terme de rentabilité.

Le renforcement de la capacité financière des Communes demeure aujourd'hui l'une des préoccupations majeures de plus d'un. Car il est avéré que

la grande majorité des Communes fléchit et connaît une kyrielle de difficultés en raison de la faiblesse de leur capacité financière.

Dans son travail de recherche intitulé : « **Le financement des collectivités territoriales décentralisées au Cameroun : le cas de la Commune d'arrondissement de Yaoundé III** » en vue de l'obtention du DESS 2008, l'honorable Emah ETOUNDI stipule que : « les Communes au Cameroun ont pour mission d'assurer le développement économique, social et culturel de leurs habitants. Cette mission se heurte à un handicap majeur : la faiblesse de leurs ressources de financement endogènes ».

Pour remédier à ce problème, il a exploré les voies et moyens susceptibles de permettre à cette collectivité de développer des stratégies pour financer son développement. Les solutions ainsi préconisées sont d'ordre organisationnel et financier. Elles passent par la formation de tous les acteurs locaux aux techniques de recouvrement de l'impôt.

Dans le paragraphe 2 de son mémoire de DESS (2009) en finance publique intitulé : « **La décentralisation de la Direction Générale du Contrôle Financier : une alternative pour mieux accompagner la communalisation intégrale au Burkina Faso** », Adama MOYENGA propose comme solution : le renforcement des capacités organisationnelles humaines des Communes.

Il convient sans nul doute de noter que toutes les solutions des deux auteurs contribuent au renforcement de la capacité financière des Communes.

Par ailleurs, il faut signaler que le renforcement des capacités financières des Communes fait l'objet de proposition de loi. Et c'est à ce titre que l'honorable M. Bernard ACCOYER fait en 2001, une proposition de loi selon laquelle l'impôt sur les spectacles, jeux, divertissements et le prélèvement progressif sur les produits des jeux dans les casinos doivent être transférés aux Communes d'agglomération lorsqu'elles ont été constituées.

En dehors des substances des travaux de recherche qui attendent d'être prises en compte par les décideurs, nous avons des partenaires au développement qui font descendre sur les Communes du Bénin une multitude de projets.

C'est ainsi qu'à travers le programme d'appui à la mise en œuvre des Plans de Développement Communaux (PAPDC), la coopération technique belge soutient 25 communes du Mono, du Couffo, de l'Atacora et de la Donga. Les Communes sont bénéficiaires des dotations budgétaires : le Fonds de Développement Communal (FDC) et le Fonds de Renforcement des Capacités (FRC).

Renforcer la capacité des Communes, c'est renforcer la capacité des agents desdites Communes. C'est donc ce qu'a fait l'Association Régionale de Coopération et de Développement (ARCORD France) en organisant une séance de formation à l'endroit des élus locaux des Départements du Borgou-Alibori. Autrement, ce sont les programmes dynamiques de territoire et de développement qui pensent renforcer les capacités des Communes à travers la planification communale, la mobilisation des ressources (recouvrement des impôts et taxes), l'acquisition de compétences en maîtrise d'ouvrage.

C'est bien sûr la même vision qu'a le projet de renforcement de capacités des comités de gestion locaux (PRECOGEL) lancé le 24 juin 2008 à Ziguinchor au Sénégal.

L'Association Nationale des Communes du Bénin (ANC) œuvre dans le but d'amener les Communes à financer leur développement.

L'Etat à travers le Fonds d'Appui du Développement des Communes (FADeC) assure la mise à disposition des subventions et des ressources financières inscrites au budget national direct pour le compte des Communes. Le pilotage de ce fonds est assuré par la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL) créée en 2002.

D'une manière générale, les principaux facteurs de renforcement de la capacité financière des Communes identifiés par la doctrine sont mis en relief par un renforcement des capacités organisationnelles, humaines des Communes assuré par les programmes dynamiques de territoire et de développement à travers :

- la planification communale, la formation de tous les acteurs locaux aux techniques de recouvrement des impôts et taxes pour une mobilisation optimale de ces ressources ;
- l'acquisition de compétences en maîtrise d'ouvrage ;
- le transfert aux Communes des ressources inhérentes à leurs domaines de compétence ;
- un accord de dotations budgétaires aux Communes.

Ces facteurs de renforcement forment un tout cohérent et représentent les éléments clés, fondamentaux et essentiels nécessaires à la réalisation du renforcement de la capacité financière des Communes. Ils sont tous interdépendants et doivent conserver un équilibre entre eux.

Tout changement majeur dans un ou plusieurs des facteurs de renforcement générera des conséquences sur les autres. De plus, si un facteur de renforcement est plus faible par rapport aux autres, cela crée un déséquilibre et le renforcement de la capacité financière de la Commune en sera affecté.

III. LES CONTRIBUTIONS ANTERIEURES A LA RESOLUTION DU PROBLEME

Cette étape nous servira de cadre pour apprécier la manière dont certains auteurs ont antérieurement abordé les problèmes que nous avons mis en relief dans notre travail ; les analyses qu'ils en ont faites et les conclusions auxquelles ils ont abouti ne seront pas occultées.

Ce passage en revue des contributions antérieures s'articulera autour des trois problèmes spécifiques que sont :

- la prépondérance des dépenses de fonctionnement ;

- l'insuffisance de la politique de recouvrement ;
- la faiblesse du taux d'investissement dans la Commune.

1. Aperçu des contributions antérieures relatives à la prépondérance des dépenses de fonctionnement

Le problème de prépondérance des dépenses de fonctionnement a été souvent abordé par des auteurs ayant réfléchi sur des questions relatives à l'analyse des budgets.

Ainsi, dans une étude sur « **Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales en France** » (Pierre RICHARD 2006, page 1), il a été démontré que la progression des dépenses des collectivités est liée aux compétences transférées au fil du temps. C'est le cas des effets de transfert en matière d'aide sociale sur les dépenses de fonctionnement des budgets départementaux. En effet, la progression des frais de personnel, poste budgétaire majeur, conditionne celle des autres dépenses de fonctionnement avec l'accroissement de la création d'emplois dans le secteur public local (y compris ceux transférés par l'Etat pour accompagner les compétences décentralisées). Mieux, Pierre RICHARD émet l'idée selon laquelle le pilotage de la dépense locale ne peut que reposer sur le principe de responsabilité dans un esprit de clarification des rôles des acteurs publics afin d'éviter l'enchevêtrement des compétences entre collectivités mais aussi entre ces dernières et l'Etat. Cet enchevêtrement des compétences tient entre autres au maintien de l'intervention de l'Etat dans les domaines transférés ; ce qui ne permet pas de faire la distinction entre transfert de compétences et délégation de services. Le maintien de ces ambiguïtés est source de surcoûts. Enfin, il ne peut être demandé aux élus locaux de maîtriser et de piloter leurs dépenses si les leviers d'action nécessaires sont entre les mains d'un tiers.

Pour d'autres auteurs, en matière de gestion de trésorerie, la volonté des collectivités territoriales de parvenir à maîtriser leur trésorerie constitue très certainement l'un des aspects les plus significatifs de la gestion rationnelle des

finances locales. En outre, la gestion de trésorerie est étroitement liée à celle de la dette puisque bien gérer sa trésorerie permet d'emprunter moins, mieux emprunter permet d'accroître ses disponibilités, alors qu'accroître ses disponibilités nécessite la maîtrise des flux financiers. « La gestion de la trésorerie doit amener les collectivités locales à recourir aux outils appropriés comme le plan de trésorerie. » Finances locales, BOUVIER M., 1998.

Par ailleurs, « des recettes mieux prévues, mieux suivies et encaissées plus vite assureraient des revenus plus substantiels. » Finances locales, MUZELLEC R., 1998.

2. Aperçu des contributions antérieures relatives à l'insuffisance de la politique de recouvrement.

La question de l'insuffisance de la politique de recouvrement d'une manière générale, a de tout temps préoccupé plus d'un.

Conscient de l'importance du recouvrement des impôts locaux dans le financement des dépenses des Communes, il est impérieux de réfléchir sur les problèmes qui minent ce recouvrement afin de contribuer à son amélioration.

- C'est l'une des raisons qui a poussé DANHA (2006) pour son mémoire, à réfléchir sur le thème : « **Contribution à l'optimisation des recettes du Centre des Impôts des Petites entreprises numéro 1** » ; entre autres problèmes diagnostiqués, nous pouvons citer : l'insuffisance de couverture du territoire fiscal, le non renforcement et la non amélioration du matériel de travail, l'incivisme fiscal du contribuable, l'insuffisance de sensibilisation, l'incompréhension par le contribuable de la notion de socialisation par l'impôt, la mauvaise gestion et la mauvaise redistribution des ressources fiscales. Il suggère à cet effet qu'il urge que le matériel de travail soit renforcé et amélioré. Il propose aussi que le renforcement et la sensibilisation passent par l'intervention très régulière des autorités fiscales à la radio et à la télévision. Il souhaite enfin que les autorités locales évitent de créer des inégalités dans la répartition des richesses en

essayant dans la mesure du possible de prendre en compte tous les arrondissements de leur localité dans la réalisation des investissements.

- CHABI BONI (2005) a soutenu son mémoire sur « **Contribution à l'amélioration du recouvrement des impôts locaux dans la commune d'Abomey-Calavi** ». Elle a réussi à la formulation du diagnostic suivant : **l'absence de lotissement, le mauvais recensement de l'assiette, et l'incivisme fiscal**. Elle suggère qu'il faut doter la Commune d'un plan de lotissement. Pour optimiser les recettes, elle pense que la Commune doit se doter du Registre Foncier Urbain (RFU) qui est un outil de décentralisation au service des collectivités locales. Pour résoudre le problème d'incivisme selon elle, il faut que la Mairie s'intéresse davantage au processus de recouvrement en renforçant les équipes de recouvrement des impôts en effectif adéquat.
- SEGNI (2000) a fait une étude dans le cadre de son mémoire, sur le thème intitulé : « **Contribution à l'amélioration de la mobilisation des ressources fiscales des budgets des collectivités locales : cas de Cotonou** ».

Dans son travail, il a soulevé le problème de mauvaise couverture du territoire fiscal et a proposé des solutions pour y remédier. En effet, il estime que le problème de couverture du territoire se pose avec acuité, vu l'évolution des activités et l'élargissement de l'assiette fiscale et pense que pour une bonne couverture du territoire, il urge que l'administration dote les Centres de recouvrement de personnel et de matériel afin de leur permettre de toucher du doigt la matière imposable.

- TCHOKONA (2002) a abordé « **la problématique de l'incivisme fiscal au Bénin** » comme thème de mémoire ; il dit que le respect des obligations fiscales par les contribuables réside dans le perfectionnement du contrôle fiscal. Il ajoute qu'il faut associer le contribuable au travail fiscal pour réduire l'incivisme et la fraude, sources d'iniquité fiscale.

En conclusion, tous ces auteurs s'accordent sur le problème de l'insuffisance de la politique de recouvrement dû à l'inopérance du mode de détermination, d'exploitation et de gestion du gisement fiscal, outre l'incivisme et la mauvaise culture du contribuable en matière d'impôt qui engendrent la non maîtrise du potentiel fiscal communal.

Aussi, ont-ils préconisé les mesures ci-après :

- une sensibilisation permanente du contribuable à la notion de socialisation par l'impôt, la mise en place de mesures incitatives de paiement, une bonne gestion et une répartition équitable des ressources locales pour pallier à l'incivisme et à la mauvaise culture du contribuable en matière d'impôt ;
- s'agissant du mode de détermination du gisement fiscal, une renaissance d'un droit d'accès et de participation active du contribuable au travail fiscal, aux travaux de détermination des bases d'imposition ;
- quant au mode d'exploitation du potentiel fiscal local, la dotation de la Commune d'un Registre Foncier Urbain, le renforcement des équipes de recouvrement des impôts en effectif adéquat, leur dotation en matériel de travail renforcé et amélioré, le perfectionnement du contrôle fiscal.

3. Aperçu des contributions antérieures relatives à la faiblesse du taux d'investissement dans la Commune.

La doctrine regorge d'une kyrielle d'écrits abordant les difficultés de réalisation de l'ensemble des opérations votées par le conseil municipal, d'adoption d'une véritable politique de recours à l'emprunt et de compétences transférées.

Pour les auteurs AUBRY et KALTJOB (2000), la faiblesse du taux d'investissement dans la Commune s'explique par l'absence d'une réelle politique de recours à l'emprunt face à l'insuffisance des ressources budgétaires communales.

Pour AUBRY et KALTJOB (2000), le recours à l'emprunt et aux marchés financiers apparaît inévitable, face à l'insuffisance des ressources fiscales locales et se présente comme une stratégie nécessaire si les Communes souhaitent réaliser le contenu de leurs programmes de développement.

Cependant, l'emprunt ne peut financer qu'une dépense d'investissement et ne peut être utilisé pour rembourser un prêt antérieur. La collectivité s'engage à créer et à mettre en recouvrement les impositions directes pour assurer le paiement des annuités in Finances Locales, MUZELLEC M., 1995.

Il se pose alors le problème de garantie et de capacité des communes à s'acquitter des dettes contractées. Ainsi, il importe que les collectivités locales sachent que l'accès à l'emprunt est subordonné à l'adoption d'une démarche progressive liée à l'amélioration de leur capacité d'endettement afin de convaincre les prêteurs.

Pour Pierre RICHARD (2006), la progression des dépenses des collectivités est bien entendu, liée aux compétences transférées au fil du temps. Pour lui, l'effectivité du transfert aux autorités décentralisées des ressources accompagnant les compétences des Communes s'avère nécessaire. En effet, il ne peut être demandé aux élus locaux de maîtriser et de piloter leurs dépenses si les leviers d'action nécessaires sont entre les mains d'un tiers.

La revue de littérature nous a permis de faire le point des connaissances antérieures sur les différents problèmes retenus. Mais en dehors des normes et principes relatifs au renforcement des capacités financières des Communes, ce point des connaissances réalisé ne fait pas ressortir des outils d'analyse des données, de méthode de mobilisation, de dépouillement et de présentation des données.

PARAGRAPHE II : METHODOLOGIE ADOPTEE POUR LA RESOLUTION DE L'ETUDE

Dans cette partie de l'étude, nous essayerons de fixer les grandes approches théoriques et empiriques qui nous permettront de collecter et d'analyser les données destinées à faciliter la vérification des hypothèses.

La méthodologie de recherche adoptée dans le cadre de la résolution de la problématique du renforcement de la capacité financière de la Commune d'Akpro-Misséréte comporte ainsi deux volets :

- une dimension théorique relative à chaque problème spécifique ;
- et une dimension empirique consacrée à la description des méthodes d'enquête.

I. APPROCHE THEORIQUE POUR UN RENFORCEMENT DE LA CAPACITE FINANCIERE DE LA COMMUNE D'AKPRO-MISSERETE

Elle permettra de retenir une approche théorique par problème spécifique. Chaque approche théorique devra présenter pour chaque problème spécifique, la théorie pour le résoudre, les normes ou repères d'amélioration du problème spécifique et les seuils de décision pour la vérification des hypothèses, les causes réelles se trouvant à la base des problèmes.

A - CHOIX THEORIQUE LIE AU PROBLEME SPECIFIQUE RELATIF A L'AUGMENTATION DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT

Il ressort des investigations théoriques effectuées à travers l'exécution des budgets de la Commune d'Akpro-Misséréte que les dépenses de fonctionnement sont plus élevées que celles relatives aux investissements. Cette situation s'explique par la faible capacité financière de la Commune pour faire face aux dépenses en capital représentées par la construction d'écoles, des centres de santé, de centres de loisirs etc.

Cette situation dénote le faible taux d'investissement dans la Commune, du fait de la faiblesse des recettes d'investissement caractérisées par les

emprunts, les dons et legs, les produits d'aliénation du patrimoine qui sont quasi inexistantes à travers leur mobilisation par la Commune. Or les recettes de fonctionnement représentées par les impôts et taxes locaux sont prépondérantes et aident particulièrement au financement des dépenses de fonctionnement de la Commune dont notamment les dépenses du personnel (salaires et accessoires des agents de la Mairie) et les acquisitions de fournitures et matériels de bureau.

Cet état de chose est propre à la plupart des Communes ordinaires où on assiste très souvent à un faible taux des dépenses d'investissement par rapport aux dépenses de fonctionnement.

B - CHOIX THEORIQUE LIE AU PROBLEME SPECIFIQUE RELATIF AUX DIFFICULTES D'ACCROISSEMENT DES RESSOURCES DE LA COMMUNE

L'accroissement des ressources budgétaires de la Commune est hypothéqué du fait de l'inexistence d'une politique de recouvrement appropriée et de la non maîtrise du potentiel fiscal de la Commune d'Akpro-Misséréte.

Enfin, nos investigations ont montré que les atouts économiques de la Commune ne sont pas valorisés et exploités convenablement. Il s'agit des sites touristiques, des corniches et autres ressources naturelles, générateurs de ressources financières à travers une fiscalité appropriée.

Par ailleurs, il règne dans la Commune un incivisme fiscal caractérisé où les contribuables paient difficilement les impôts et taxes, et malgré toutes les sensibilisations en la matière. Le recouvrement forcé n'arrive pas à combler les espoirs pour permettre un recouvrement optimal desdites ressources.

C - CHOIX THEORIQUE RELATIF AU PROBLEME SPECIFIQUE LIE AU FAIBLE TAUX D'INVESTISSEMENT DANS LA COMMUNE D'AKPRO-MISSERETE

Les résultats des investigations théoriques effectuées à travers l'exécution des budgets de la Commune d'Akpro-Misséréte montrent que la faiblesse du taux d'investissement dans la Commune est due à l'insuffisance de culture du Maire, et de son Conseil Municipal et des responsables financiers de la Commune en matière d'investissement.

Enfin, nos investigations ont montré que les taux d'exécution de la section d'investissements sont anormalement faibles ; ce qui montre que les prévisions en recettes comme en dépenses en matière d'investissement sont mal faites. La règle de n'inscrire en prévisions que les crédits dont la réalisation est certaine n'est pas respectée. Puis l'étude des comptes administratifs de 2003 à 2009 a révélé l'existence d'une capacité d'autofinancement importante par rapport à un besoin de financement non satisfait. Interrogées, les autorités de cette Commune ont estimé que cette situation est due à la lourdeur des procédures de passation des marchés ; ce qui n'est pas la cause réelle en ce sens, qu'elles engagent avec retard la procédure de passation des marchés.

L'étude des comptes administratifs a aussi révélé l'inexistence d'une politique de financement par emprunt à Akpro-Misséréte, comme une solution pour contourner le problème de la faiblesse des principales ressources budgétaires dans le financement des investissements. Les autorités interrogées sur ce point estiment que l'inexistence d'une politique de recours à l'emprunt pour financer des investissements est due à l'inexistence d'un système de garantie structuré pouvant financer les investissements.

Notons que le manque de culture d'emprunt comme source de financement ainsi que la prudence qui guide l'ordonnateur du budget de la Commune d'Akpro-Misséréte dans le recours à ce mode de financement jouent également un rôle non négligeable.

II. APPROCHE EMPIRIQUE POUR UN RENFORCEMENT DE LA CAPACITE FINANCIERE DE LA COMMUNE D'AKPRO-MISSERETE

La dimension empirique de l'étude vise à mettre en exergue la méthode d'enquête envisagée à travers les outils de mobilisation des données. Pour ce faire, elle passera par les étapes ci-après :

- la fixation de l'objectif de l'enquête ;
- l'identification de la population mère ;

- l'échantillonnage ;
- la spécification des données à mobiliser ;
- la nature de l'enquête ;
- la conception de guides d'entretiens ;
- le traitement des données collectées ;
- la recherche documentaire.

A - OBJECTIF DE L'ENQUETE

L'enquête réalisée a pour objectif de collecter les données nécessaires à la vérification des hypothèses formulées dans notre recherche. Ainsi, l'enquête nous a permis de vérifier si :

- la prépondérance des dépenses de fonctionnement est due aux difficultés du respect du plan de trésorerie liées à la non réalisation des prévisions de recettes ;
- l'insuffisance de la politique de recouvrement est due à la non maîtrise du patrimoine de la Commune ;
- la faiblesse du taux d'investissement dans la Commune est due à la faible culture du Maire et de son Conseil Municipal en matière d'investissement.

B - IDENTIFICATION DE LA POPULATION MERE

Notre étude portant sur le renforcement de la Capacité financière de la Commune d'Akpro-Misséréte, notre enquête a été orientée vers tous les agents de la Mairie de cette Commune, de la Recette Perception et de la Recette Auxiliaire des Impôts de ladite Commune, du Service des Collectivités Locales de la DGTCP, du Service Collectivité de la Direction de la Préparation du Budget au MFE directement impliqués dans l'élaboration de la situation financière de ladite Commune.

C - ECHANTILLONNAGE

Le thème sur lequel porte notre étude étant d'ordre technique, n'étaient aptes à échanger avec nous que les Responsables des structures ciblées. Ainsi, l'échantillon se compose comme suit :

- le Maire de la Commune d'Akpro-Misséréte, ses Adjoints, son Conseil Communal, ses Conseillers ;
- le Chef du Service des Affaires Financières et Economiques et ses collaborateurs ;
- le Chef du Service des Affaires Domaniales et Environnementales et son collaborateur immédiat ;
- le Receveur Percepteur de la Commune ;
- un Collaborateur immédiat du Receveur Percepteur ;
- le Chef du Service Collectivités Locales à la DGTCP ;
- le Chef de la Division Suivi des Budgets des Collectivités Locales à la DGTCP ;
- un Collaborateur immédiat du Chef de la Division Suivi des Budgets des Collectivités Locales ;
- le Chef du Service Collectivités à la Direction de la Préparation du Budget au MFE.

D - SPECIFICATION DES DONNEES MOBILISEES

Les données mobilisées à travers nos enquêtes et entretiens concernent :

- les réelles causes qui expliquent la prépondérance des dépenses de fonctionnement
- les justes causes se trouvant à la base de l'insuffisance de la politique de recouvrement
- les véritables causes qui justifient la faiblesse du taux d'investissement dans la Commune.

E - NATURE DE L'ENQUETE

Compte tenu du fait que notre échantillon est de petite taille, le mode d'enquête utilisé pour mobiliser les données a été l'entretien. Aussi, n'avons-nous mobilisé que des données qualitatives.

F - CONCEPTION DU GUIDE D'ENTRETIEN

Nous avons fait recours à des guides d'entretiens, lesquels ont été conçus par rapport aux problèmes spécifiques

G - RECHERCHE DOCUMENTAIRE

Nous nous sommes contentés du Plan de Développement Communal, de l'arrêté Communal, des informations sur le net mais relatives aux Communes en général, des résultats des travaux de certains mémoires mais relatifs à d'autres Communes pour réaliser notre revue de littérature.

H - TRAITEMENT DES DONNEES COLLECTEES

Les informations recueillies grâce au guide d'entretien ont été traitées en fonction de notre appréciation, au vu de notre propre expertise.

CHAPITRE DEUXIEME : DE LA COLLECTE DES DONNEES AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS POUR UN RENFORCEMENT DE LA CAPACITE FINANCIERE DE LA COMMUNE D'AKPRO- MISSERETE

Le présent chapitre sera consacré à la collecte et à l'analyse des données afin de vérifier les hypothèses antérieurement émises.

Il nous permettra également d'exposer nos propositions de solutions et recommandations pour le renforcement de la capacité financière de la Commune d'Akpro-Misséréte.

SECTION I : COLLECTE ET ANALYSE DES DONNEES

Cette section sera consacrée à la mobilisation et à l'analyse des données.

PARAGRAPHE I : MOBILISATION ET LIMITES DES DONNEES

Il sera présenté ici, la manière dont les données ont été mobilisées sans oublier leurs limites.

I. MOBILISATION DES DONNEES

Elle est le fruit de l'organisation des enquêtes. L'organisation des enquêtes réside dans la préparation et la réalisation des enquêtes.

A. PREPARATION DES ENQUETES

Les enquêtes ont été réalisées seulement sur la base des guides d'entretien. Ces enquêtes ont été rédigées en français dans un style abordable, aux interlocuteurs et facilitant l'analyse des données.

B. REALISATION DES ENQUETES

Dans le cadre de notre recherche, nous avons parcouru les structures ciblées que sont : la Mairie d'Akpro-Misséréte, et les Chefs-lieux de ses arrondissements, la Recette Perception de la Commune, la DGTCP, la DPB.

- A la Mairie d'Akpro-Misséréte, les entretiens directs ont été effectués avec le Chef Service Affaires Financières et Economiques, le Chef Service Affaires Domaniales et de l'Environnement. Nos multiples tentatives pour avoir d'entretien avec le Maire ont été vaines du fait de ses plurielles tâches.
- Aux Chefs-lieux des arrondissements nous nous sommes entretenus avec quelques Chefs d'arrondissements tandis qu'à la Recette Perception de la Commune, nous l'avons fait avec le Receveur Percepteur de la Commune.

- A la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique, nous avons eu des entretiens directs avec le Directeur de la Centralisation des Comptes de l'Etat (DCCE), le Chef Service Collectivités Locales à la Recette Générale des Finances (RGF) et son collaborateur immédiat.

A tout ceci, s'ajoutent les entretiens que nous avons eus avec des personnes ressources telles que Messieurs Moussiliou MAMADOU, ex Fondateur de pouvoir du Receveur Général des Finances (RGF), Aboudou YOUSSEF, Directeur des Dépenses en Capital à la Direction de la Préparation du Budget (DPB).

Notons toutefois que la réalisation de ces enquêtes n'a pas été effectuée sans difficultés.

II. LIMITES DES DONNEES RECUEILLIES.

Les limites des données recueillies sont liées à la marge d'erreur due :

- à la passion, aux élans politiques de certaines personnes dans leurs réponses à nos questions ;
- aux hésitations d'autres interlocuteurs dans leurs réponses pour des raisons d'ordre politique ;
- à l'incapacité d'autres personnes de nous répondre.

Nous devons également ajouter aux difficultés nos nombreuses tentatives pour nous entretenir avec certains interlocuteurs qui ont eu du mal à dégager un temps matériel pour s'entretenir avec nous, vu leur agenda de travail très chargé.

L'appréciation du renforcement de la capacité financière de la Commune par rapport à ces normes, ne pourra se faire qu'après une analyse des résultats de l'étude devant déboucher sur des approches de solutions et recommandations après la vérification des hypothèses retenues.

PARAGRAPHE II : PRESENTATION ET ANALYSE DES RESULTATS OBTENUS.

Les résultats d'enquêtes seront présentés et analysés par problème spécifique d'abord qualitativement et ensuite quantitativement.

I. PRESENTATION ET ANALYSE DES DONNEES QUALITATIVES

A. PRESENTATION ET ANALYSE DES RESULTATS D'ENTRETIENS SUR LE PROBLEME SPECIFIQUE DE L'AUGMENTATION DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT D'AKPRO-MISSERETE

Des divers entretiens que nous avons eus avec les responsables des structures ciblées antérieurement citées, il ressort que les autres dépenses de fonctionnement (fournitures et matériels de bureau, transport, entretien et réparation etc.) ont constitué le principal poste de dépenses de fonctionnement, sur la période de 2003 à 2009 représentant en moyenne 43,04% des dépenses totales ; par rapport aux frais de personnel qui n'ont constitué que 18,17% des dépenses totales en tant que deuxième poste principal de dépenses de fonctionnement. Cette évolution des autres dépenses de fonctionnement est due à l'effort d'équipement de la Mairie et de ses arrondissements en fournitures de fonctionnement.

Aussi, les taux d'exécution de la section fonctionnement en matière de recettes comme en matière de dépenses, sont conformes aux moyennes communales, donc acceptables. Dans le même temps les taux d'exécution de la section investissement en matière de recettes comme en matière de dépenses sont anormalement faibles.

Les disparités importantes constatées entre les prévisions des dépenses d'investissements et leurs réalisations, relèvent des difficultés de la Commune à drainer vers son territoire les entreprises susceptibles de concourir à la programmation et à la réalisation des investissements, en raison de sa localisation. C'est ce qui explique la fermeture de certains ateliers et boutiques.

De même, la concentration de la majorité de la terre entre les mains de propriétaires terriens non désireux de la rendre active, ne favorise pas le financement des activités économiques (agriculture, pisciculture, élevage périurbain etc) sur ces grandes étendues terriennes nécessaires au développement économique de la Commune.

Subséquemment, la prépondérance des dépenses de fonctionnement sur les dépenses d'investissement est inévitable.

B. PRESENTATION ET ANALYSE DES RESULTATS D'ENTRETIEN SUR LES DIFFICULTES RENCONTREES DANS LE RECOUVREMENT DES RECETTES

Des entretiens que nous avons eus avec des Responsables de la Mairie d'Akpro-Misséréte, il ressort que l'incivisme fiscal des populations amène aux recouvrements forcés des recettes locales ; aussi, ces recouvrements forcés sont loin des prévisions desdites ressources locales à cause de l'insuffisance de moyens techniques, humains et matériels. De même, les difficultés d'identification de nouvelles ressources non fiscales pour le financement du développement local entravent la mobilisation optimale desdites ressources.

En effet, la loi a prévu de nombreuses opportunités de mobilisation de recettes non fiscales qui ne sont pas encore exploitées car les mécanismes d'identification et de mobilisation de ces ressources sont à rechercher afin de faciliter davantage le financement du développement communal.

Dans le même temps, des ristournes prévues par la loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin, ne font pas encore l'objet de reversement aux Communes béninoises en général et à celle d'Akpro-Misséréte en particulier. Il s'agit entre autres de :

- la taxe unique sur le transport routier qui comprend les impôts tels que le Bénéfice Industriel Commercial sur vignettes (BIC/Vignettes) et pour laquelle la perception a été suspendue par le Gouvernement depuis juillet 2000 ;

- la taxe touristique prélevée par l'Etat recouvrée par le Ministère du Commerce et du Tourisme et dont le produit, au lieu d'être réparti entre l'Etat et les Communes, est entièrement versé au profit du fonds de Développement du tourisme (FDT).

C. PRESENTATION ET ANALYSE DES RESULTATS D'ENTRETIEN SUR LE FAIBLE TAUX D'INVESTISSEMENT DANS LA COMMUNE D'AKPRO-MISSERETE

Notre passage à la Recette Perception d'Akpro-Misséréte et à la Division du suivi des Budgets des Collectivités Locales à la DGTCP nous a permis de constater (après traitement des bordereaux de développement de la Commune de 2003 à 2009) que la Commune exploite peu rationnellement les ressources budgétaires sur ladite période.

En effet, les analyses révèlent l'existence d'une capacité de financement trop importante par rapport aux investissements actuellement réalisées. Or les besoins d'investissement demeurent encore non satisfaits. La facilité d'arbitrage accordée au Maire en terme d'affectation de ressources budgétaires au fonctionnement ou à l'investissement constitue l'une des raisons de cette insuffisance.

Aussi, la Commune souffre de sous-encadrement en matière de personnel.

Sur un effectif de quatre vingts (80) agents dont cinquante trois (53) permanents vingt sept (27) contractuels, il a été constaté la présence de seulement quatre (4) fonctionnaires de catégorie A dont un (1) seul permanent, sept (7) fonctionnaires de catégorie B, seuls des agents de catégories C, D et E sont majoritairement employés par la Commune.

Cela pose le problème de compétence technique suffisante pour l'accomplissement efficace des tâches communales dans la mesure où ces agents sont normalement appelés à instruire pour le compte du Maire et du Conseil Communal d'importants dossiers techniques relatifs à :

- la planification du développement local ;
- l'élaboration du plan d'urbanisme et du plan environnemental ;

- la maîtrise d'ouvrage ;
- les négociations et le suivi des partenaires dans le cadre de la coopération décentralisée ;
- l'élaboration des outils d'aide à la décision etc.

Plusieurs formations spécialisées susceptibles d'améliorer pour chaque agent la qualité de ses prestations n'ont pas encore été exécutées. Cela dénote l'absence d'un programme de formation intégrée et de formation continue axée sur les besoins des structures communales.

Cette insuffisance de qualification du personnel est, entre autres, à l'origine de l'absence de réalisation effective des programmes d'investissements communaux surtout que le Maire et ses adjoints ne sont pas des spécialistes de l'administration territoriale.

II. PRESENTATION ET ANALYSE DES DONNEES QUANTITATIVES

A. PRESENTATION ET ANALYSE DES DONNEES QUANTITATIVES SUR LE PROBLEME SPECIFIQUE DE L'ACCROISSEMENT DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT DE LA COMMUNE.

La non maîtrise des autres dépenses de fonctionnement due à l'effort d'équipement de la Mairie et de ses arrondissements en fournitures de fonctionnement ainsi que les grands écarts entre les prévisions et les réalisations budgétaires notamment en matière d'investissement sans oublier la non disponibilité de superficies à mettre en valeur pour le développement agricole, principale activité économique de la Commune, occasionnent la prépondérance des dépenses de fonctionnement sur les dépenses d'investissement.

B. PRESENTATION ET ANALYSE DES DONNEES QUANTITATIVES SUR LES DIFFICULTES RENCONTREES DANS LE RECOUVREMENT DES RECETTES

La non maîtrise du patrimoine de la Commune et de son potentiel fiscal, outre l'incivisme fiscal des populations de la Commune expliquent la faiblesse du recouvrement des recettes locales.

C. PRESENTATION ET ANALYSE DES DONNEES QUANTITATIVES SUR LE FAIBLE TAUX D'INVESTISSEMENT DE LA COMMUNE D'AKPRO-MISSERETE

La faible culture du Maire en matière d'investissement et le grave sous-encadrement en personnels de la Commune sont à l'origine de la faiblesse du taux d'investissement dans la Commune d'Akpro-Misséré.

Une fois les résultats d'enquêtes présentés et analysés, nous vérifierons alors nos hypothèses.

SECTION II : VERIFICATION DES HYPOTHESES RETENUES, APPROCHES DE SOLUTIONS ET RECOMMANDATIONS

Dans la présente section, nous procéderons d'abord à la vérification des hypothèses antérieurement émises afin de procéder à l'établissement du diagnostic de l'étude.

Ensuite, nous ferons des propositions de solutions avant d'aborder en dernier lieu les conditions de leur mise en œuvre.

PARAGRAPHE I : VERIFICATION DES HYPOTHESES RETENUES ET ETABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC

Il sera procédé ici, à la vérification des hypothèses, ce qui nous permettra de poser le diagnostic de l'étude.

I. VERIFICATION DES HYPOTHESES RETENUES

Elle a été faite pour toutes les hypothèses formulées.

A. DEGRE DE VALIDATION DE L'HYPOTHESE SPECIFIQUE N° 1

Il résulte de l'analyse des données recueillies lors de nos entretiens **la non maîtrise des autres dépenses de fonctionnement, principal poste de dépenses de fonctionnement ainsi que la très faible réalisation des prévisions budgétaires notamment en matière d'investissement** contribuent à l'évolution

exponentielle des dépenses de fonctionnement sur les dépenses d'investissement.

Ceci vient confirmer l'hypothèse selon laquelle **la prépondérance des dépenses de fonctionnement est due aux difficultés de respect du plan de trésorerie liées à la non réalisation des prévisions budgétaires notamment en matière d'investissement.**

L'hypothèse spécifique n°1 est donc entièrement vérifiée.

B. DEGRE DE VALIDATION DE L'HYPOTHESE SPECIFIQUE N° 2

L'analyse des données recueillies lors des enquêtes menées auprès des autorités municipales révèle que outre l'incivisme fiscal des populations, la non maîtrise du potentiel fiscal de la Commune ne permet pas la mobilisation optimale des ressources de la Commune.

Il résulte de tout ceci que **l'insuffisance de la politique de recouvrement est due à la non maîtrise du patrimoine de la Commune.**

L'hypothèse spécifique n° 2 est donc entièrement validée.

C. DEGRE DE VALIDATION DE L'HYPOTHESE SPECIFIQUE N° 3

A partir de l'analyse des données, nous nous sommes rendue compte que la faiblesse du taux d'investissement dans la Commune est imputable à la facilité d'arbitrage accordée au Maire, en terme d'affectation de ressources budgétaires au fonctionnement ou à l'investissement, lui et ses Adjoints non spécialistes de l'administration territoriale et à l'insuffisance de qualification de ses personnels pour le traitement d'importants dossiers techniques pour le compte du Maire et du Conseil Communal.

En effet, cette insuffisance de qualification du personnel ne permet pas l'élaboration des outils d'aide à la décision et partant est à l'origine de l'absence de réalisation effective des programmes d'investissements communaux.

Ce qui vient confirmer l'hypothèse selon laquelle **la faiblesse du taux d'investissement dans la Commune s'explique par la faible culture du Maire en matière d'investissement.**

L'hypothèse n° 3 est donc avérée.

D. DEGRE DE VALIDATION DE L'HYPOTHESE GENERALE

De tout ce qui précède, toutes les hypothèses spécifiques sont vérifiées. Or, nous savons que la cause et l'hypothèse générales sont des formulations génériques des causes et hypothèses spécifiques.

Il s'en suit alors que **le financement non optimal du potentiel économique de la Commune est dû à la non appropriation par le Maire, Ordonnateur du budget de la Commune, du plan de trésorerie et du patrimoine de la Commune et à sa faible culture en matière d'investissement.**

L'hypothèse générale est donc vérifiée.

II. ETABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC

Le diagnostic a simplement pour base, la confirmation des hypothèses.

A. ELEMENT DE DIAGNOSTIC LIE AU PROBLEME SPECIFIQUES N° 1

La prépondérance des dépenses de fonctionnement est due aux difficultés du respect du plan de trésorerie liées à la non réalisation des prévisions de recettes notamment en matière d'investissement, puis à la non disponibilité de terres emblavables.

B. ELEMENT DE DIAGNOSTIC LIE AU PROBLEME SPECIFIQUE N° 2

L'insuffisance de la politique de recouvrement est due au non maîtrise du patrimoine de la Commune, outre l'incivisme fiscal des populations.

C. ELEMENT DE DIAGNOSTIC LIE AU PROBLEME SPECIFIQUE N° 3

La faiblesse du taux d'investissement dans la Commune s'explique par la faible culture du Maire en matière d'investissement et le sous-encadrement en personnels de la Commune.

D. ELEMENT DE DIAGNOSTIC LIE AU PROBLEME GENERAL

Le financement non optimal du potentiel économique de la Commune est dû d'une part à la non maîtrise par le Maire, Ordonnateur du budget de la Commune, du plan de trésorerie et du patrimoine de la Commune, et d'autre part à sa faible culture en matière d'investissement ainsi qu'au sous-encadrement en personnels de la Commune.

Ce diagnostic nous permet d'aborder le but ultime de notre étude qui, (rappelons-le) est de proposer des solutions visant le renforcement de la capacité financière de la Commune D'Akpro-Misséréte et les conditions de leur mise en œuvre.

PARAGRAPHE II : APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS.

Comme nous l'avons énoncé, il s'agira de proposer des solutions susceptibles de contribuer à l'éradication des causes des différents problèmes en résolution, ainsi que leurs conditions de mise en œuvre.

I. APPROCHES DE SOLUTIONS AUX ENTRAVES AU RENFORCEMENT DE LA CAPACITE FINANCIERE DE LA COMMUNE D'AKPRO-MISSERETE

Elles sont liées aux problèmes retenus par notre étude.

A. APPROCHES DE SOLUTIONS AU PROBLEME SPECIFIQUE DE L'ACCROISSEMENT DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT

Du diagnostic établi, il ressort que l'accroissement des dépenses de fonctionnement est dû aux difficultés du respect du plan de trésorerie liées à la non réalisation des prévisions de recettes notamment en matière d'investissement puis à la non disponibilité de terres emblavables.

Pour résoudre ce problème, nous proposons un renforcement des capacités techniques du Maire, de son Conseil Communal et des Conseillers et responsables financiers afin qu'ils acquièrent la compétence technique suffisante pour l'accomplissement efficace des tâches communales.

En effet, le plan de trésorerie de la Commune est un outil de gestion et de décision entre les mains du Maire et des responsables financiers pour la gestion efficace des opérations de trésorerie de la Commune car il permet d'éviter les déficits de trésorerie et de ne pas détenir des encaisses oisives en cas d'excédents de trésorerie. Ce qui nécessite un personnel adéquat, suffisamment outillé dans la technique d'élaboration, d'application et de contrôle des plans de trésorerie pour une gestion rationnelle des disponibilités de la Commune.

Tout le personnel impliqué dans l'élaboration, l'application et le contrôle du plan de trésorerie ainsi suffisamment outillé saura n'inscrire en prévisions que les crédits dont la réalisation est certaine.

Pour réussir ce renforcement des capacités du Maire, de son Conseil Communal, de ses Conseillers et responsables financiers, il faut l'instauration et l'application d'un programme de formation intégrée et la formation continue axée sur les besoins des structures communales.

Le Maire, Ordonnateur du budget de la Commune, ainsi en permanence aguerri par la formation intégrée et la formation continue axée sur les besoins des structures communales saura faire un bon arbitrage des dépenses de fonctionnement par une bonne maîtrise des principaux postes de dépenses de fonctionnement à savoir : les salaires et les dépenses diverses de fonctionnement (fournitures, et matériels de bureau, transport, entretien et réparation etc.)

Aussi, le renforcement des capacités de gestion des ressources budgétaires locales du Maire lui permettra de n'inscrire en prévisions que les crédits dont la réalisation est certaine, d'user efficacement la facilité d'arbitrage qui lui est accordée en termes d'affectation de ressources budgétaires au fonctionnement ou à l'investissement.

Il pourra aussi promouvoir la mise en valeur des 171 hectares de bas-fonds s'étendant de Katagon à Vakon afin d'y faire développer des activités économiques nécessaires au développement économique de la Commune telles que :

- l'agriculture périurbaine avec la pratique de la riziculture et du maraîchage à l'exemple du périmètre d'environ 2 ha aménagés sur financement de la FAO et du PNUD à Blêwan Sota dans l'arrondissement de Gomè Sota à Akpro centre où est effectuée la culture maraîchère par des groupements féminins ;

- la pisciculture,
- l'élevage périurbain
- le lotissement et la viabilisation de certaines zones de la Commune, porte d'entrée de la vallée de l'Ouémé et du Plateau afin d'y abriter des unités de transformation de produits agricoles en provenance de ces localités voisines.

La prise en compte de toutes ces mesures corrigera la prépondérance qui caractérise les dépenses de fonctionnement par rapport aux dépenses d'investissement par un bon arbitrage des ressources budgétaires locales au fonctionnement ou à l'investissement.

B. APPROCHES DE SOLUTIONS AU PROBLEME SPECIFIQUE RELATIF AUX DIFFICULTES DANS LE RECOUVREMENT DES RECETTES BUDGETAIRES

Le diagnostic établi a révélé que la non maîtrise du patrimoine de la Commune par les autorités communales, outre l'incivisme fiscal des populations de la Commune, est à l'origine du problème.

1. Nous proposons à cet effet des mesures pour pallier à l'incivisme fiscal par :

– une sensibilisation permanente du contribuable à la notion de socialisation par l'impôt soit à la radio, à la télévision, par les affiches, aux fréquentes rencontres, réunions entre :

- délégation de la Mairie représentant le Maire et les représentants des administrés ;
- Chefs d'arrondissement et chefs quartiers de ville, de village
- Chefs quartiers de villes ou villages et les habitants de ces quartiers de ville ou de village ;

– une bonne gestion et une répartition équitable des ressources locales par la réalisation d'investissements socio-administratifs, construction de routes, écoles, centres de santé, de loisirs, etc.

2. Des mesures pour l'efficacité du mode de détermination du gisement fiscal par une renaissance d'un droit d'accès et de participation active du contribuable au travail fiscal, aux travaux de détermination des bases d'imposition.

3. Des mesures pour la rentabilité du mode d'exploitation du potentiel fiscal local par :

- la dotation de la Commune d'un Registre Foncier Urbain (RFU).
- le renforcement des équipes de recouvrement des impôts en effectif adéquat, leur dotation en matériel de travail renforcé et amélioré ;

- le perfectionnement du contrôle fiscal par la dotation d'un personnel technique suffisant, afin que les contrôles effectués soient des plus minutieux et accélérés ;
- le transfert aux Communes des ressources inhérentes à leurs domaines de compétence ;
- un accord régulier et à temps de l'Etat en dotations budgétaires à la Commune.

Le renforcement de la capacité financière de la Commune en dépend.

C. APPROCHES DE SOLUTIONS AU PROBLEME SPECIFIQUE DU FAIBLE TAUX D'INVESTISSEMENT DANS LA COMMUNE D'AKPRO-MISSERETE

De la vérification des hypothèses, il est apparu que c'est la faible culture du Maire en matière d'investissement ainsi que le grave sous-encadrement en personnels de la Commune ne permettant pas l'élaboration des outils d'aide à la décision qui sont à l'origine du problème. En conséquence nous suggérons :

- un renforcement permanent des capacités techniques du Maire, de ses adjoints, du Conseil Communal, des personnels de la Commune à travers l'exécution d'un programme de formation intégrée et de formation continue axée sur les besoins des structures communales ;
- l'élaboration d'un plan de recrutement à court, moyen et long terme afin de pourvoir la Commune en personnel suffisant et qualifié.

En effet, le Maire et ses adjoints non spécialistes de l'administration territoriale, ont besoin de personnel adéquat, suffisamment qualifié pour le traitement d'importants dossiers techniques tels que : la planification du développement local, la maîtrise d'ouvrage, l'élaboration des outils d'aide à la décision, l'élaboration des dossiers d'appel d'offres, pour la réalisation effective des programmes d'investissement communaux.

Aussi, nous suggérons que la Commune n'inscrive en prévisions que les crédits dont la réalisation est certaine de sorte qu'il n'y ait plus en définitive des écarts très importants entre les prévisions et les réalisations budgétaires en matière d'investissements.

Par, ailleurs une diversification des recettes d'investissement s'avère nécessaire. A cet effet, une redynamisation du partenariat intercommunal dans le cadre de la coopération décentralisée serait salutaire ; la Commune d'Akpro-Misséréte pourra :

- activer le partenariat avec les pays émergents d'Asie : les Dragons de l'Asie tels que Taïwan, le Singapour, la Chine et d'autres Communes voisines ou éloignées du Bénin ;
- intéresser les opérateurs économiques et cadres ressortissants de la Commune au développement de la localité ;

afin de susciter des échanges commerciaux, des dons et legs et la réalisation d'infrastructures de tourisme et d'hôtellerie, la construction d'un champ de foire pour abriter les manifestations commerciales, d'un marché international pour l'intensification des échanges commerciaux, d'un grand terrain omnisport pour les manifestations sportives, de centres culturels pour les spectacles qui sont des canaux mobilisateurs de ressources nécessaires au financement optimal du potentiel économique de la Commune d'Akpro-Misséréte.

II. CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS ET SUGGESTIONS

Il sera procédé à la mise en exergue des conditions de réalisation des solutions et ensuite à la formulation de quelques recommandations à l'endroit de la population de la Commune d'Akpro-Misséréte et des autorités communales, politico-administratives.

A. CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS

Elles ne sont rien d'autres que celles relatives au problème du financement non optimal du développement économique de la Commune.

En effet, toutes les solutions antérieures émises concourent évidemment au renforcement de la capacité financière de la Commune d'Akpro-Misséréte. Mais elles ne seront efficaces que :

- s'il y a un renforcement des capacités organisationnelles, techniques, humaines par les programmes dynamiques de territoire et de développement ;
- s'il y a effectivité du transfert aux autorités décentralisées des ressources inhérentes à leurs domaines de compétences ;
- s'il est établie une réelle politique de recouvrement des ressources budgétaires ;
- s'il y a une efficace politique budgétaire de la commune en matière d'investissement.

B. SUGGESTIONS POUR L'AMELIORATION DE LA CAPACITE FINANCIERE DE LA COMMUNE D'AKPRO-MISSERETE

Bien que les solutions et leurs conditions de mise en œuvre proposées permettent d'atteindre l'objectif général de la présente étude, cela n'exclut pas quelques mesures d'accompagnement qui constituent la substance de nos recommandations à l'endroit des populations de la commune et de certaines autorités politico-administratives.

1. Recommandations à l'endroit des populations

La décentralisation est l'exercice de la démocratie à la base, la promotion du développement local. De ce point de vue, elle est un projet de société dans lequel la participation de chacun et de tous s'inscrit en termes de droits et de devoirs. Selon Jean Jacques ROUSSEAU, dans la société il y a une solidarité qui nous unit. Celle-ci oblige chaque citoyen à apporter sa pierre à l'édifice. Le Gouvernement, la municipalité, investis par la population, a des charges, il faut donc les couvrir. Chercher à dérober à cette contribution, constitue un manque de dévouement pour la collectivité en refusant délibérément de payer l'impôt. La

décentralisation étant un processus irréversible dans lequel l'Etat béninois s'est engagé, il est donc urgent que la participation des populations à la gestion des affaires locales soit effective.

Ainsi, les populations d'Akpro-Misséréte qui aspirent à des services de qualité (infrastructures routières, socio-communautaires, assainissement de la Commune, des centres de santé, etc) doivent comprendre que leur contribution est primordiale pour la satisfaction de ces besoins. Pour ce faire, elles doivent se mettre en règle vis-à-vis du fisc en s'acquittant régulièrement de leurs impôts et en fournissant des informations fiables aux agents du fisc lors des enquêtes fiscales ou à l'occasion des déclarations fiscales. En d'autres termes, elles doivent faire preuve de patriotisme et faire montre d'un esprit citoyen

Ces recommandations à l'endroit des populations ne sauraient être efficaces, si elles ne sont pas encadrées par les autorités locales.

2. Recommandations à l'endroit des autorités communales

Les élus locaux de la Commune doivent assurer la prestation de services sociaux de base nécessaire à la satisfaction des besoins fondamentaux des populations. Pour que cela soit possible, il faudra l'amélioration du niveau des ressources financières qui passent surtout par une mobilisation plus accrue des ressources propres mais également par une bonne gestion des recettes recouvrées. Pour cela ils doivent :

- sensibiliser les populations à la socialisation par l'impôt ;
- doter les différents services chargés du recouvrement des recettes, de moyens tant matériels, humains que financiers ;
- déterminer une politique locale d'appui aux initiatives privées ;
- mettre en place un cadre de concertation en vue d'intégrer les préoccupations des populations, afin de connaître leurs besoins et de mieux les sensibiliser autour des projets de développement ;

- intégrer les actions des Organisations Non Gouvernementales dans les programmes communaux ;
- mobiliser l'épargne locale par le biais d'un partenariat commune-secteur privé-Etat, pour la réalisation d'actions génératrices de revenus.

En ce qui concerne le recours à l'emprunt, avant toute chose, le Maire et ses collaborateurs doivent prendre conscience de l'importance que revêt l'économie locale en tant que facteur déterminant dans la production de richesse locale et préalable à une démarche vers l'emprunt. Pour ce faire, ils doivent comprendre que les ressources issues de l'emprunt devront servir à réaliser des investissements surtout productifs et non des dépenses de fonctionnement. L'emprunt permettra donc aux autorités communales d'Akpro-Misséréte de vite réaliser les projets, à commencer par ceux productifs qui leur apporteront d'importantes ressources qui seront destinées au financement des projets à caractère social.

Cependant, elles doivent aussi faire preuve de bonne gestion afin de rassurer les éventuels prêteurs. Un suivi sérieux de la trésorerie nécessite la mise sur pied d'un plan de trésorerie.

Le Maire doit s'impliquer personnellement pour doter le Receveur Percepteur des moyens nécessaires à l'élaboration de l'outil de gestion qu'est le plan de trésorerie.

Quant au Receveur Percepteur, Comptable principal du budget de la Commune, il doit élaborer les prévisions budgétaires des cinq dernières années ainsi que les comptes de gestion de la même période. La détermination par le Receveur des Impôts de la date de rentrée des impôts et des transferts reste la meilleure indication du profil des ressources communales ;

Il faut également des contrôles inopinés du Receveur Percepteur et du Receveur Auxiliaire des Impôts aux agents collecteurs. A ce propos, les autorités doivent sévir avec la dernière rigueur tout acte qui ira contre ces mesures en faisant fi de toutes considérations d'ordre politique ou ethnique.

Le Maire doit organiser des séances de travail avec la cellule de passation des marchés pour s'enquérir des difficultés pratiques qui jalonnent la procédure de passation des marchés et y parer au plus pressé ; la fin ne justifie-t-elle pas les moyens ?

L'issue de ces séances de travail doit être l'élaboration d'un chronogramme pour la procédure de passation des marchés. La formation et le recyclage d'un personnel spécifique pour la cellule de passation des marchés ; cela remédiera considérablement au retard d'engagement et d'aboutissement de la procédure de passation des marchés dans le cadre de la réalisation des importants investissements.

3. Recommandations à l'endroit de l'Etat

Le souhait d'avoir un Bénin émergent passe, entre autres, par l'amélioration des capacités financières des Communes, entités décentralisées, en général.

Pour aider la Commune d'Akpro-Misséréte à améliorer le niveau de ses ressources financières, l'Etat doit :

- faire transmettre par chaque Ministère au Ministre des Finances le point des ressources financières à transférer aux Communes en appui aux transferts des compétences avec ampliation au Ministère en charge de la décentralisation ;
- accroître les ressources financières allouées à la Commune ;
- communiquer aux Communes les montants prévisionnels de toutes les ressources nécessaires à l'élaboration des budgets communaux aux Maires au plus tard au mois de septembre de l'année $n - 1$;
- décaisser effectivement et à temps les ressources à transférer aux Communes pour leur permettre de promouvoir le développement local ;
- transformer la taxe de développement local en un impôt indirect :

- mettre en place un cadre d'échange entre les Services des Impôts, du Trésor et des Communes ;
- renforcer les capacités des services fiscaux (recrutement de personnel, formation des acteurs locaux, moyens matériels).

En ce qui concerne le recours à l'emprunt, l'Etat a déjà fait un grand pas en prenant le décret relatif aux modalités d'emprunts par les Communes et de leurs garanties. Il est temps qu'il passe à la phase pratique, en mettant en place le réseau d'institutions requises pour faciliter la gestion du processus d'accès des collectivités locales à l'emprunt en général et celle d'Akpro-Misséréte en particulier. En attendant son démarrage effectif, le Fonds d'Appui au Développement des Communes prévu par l'Etat devra doter la Commune des ressources humaines qualifiées dans les structures chargées de gérer les dettes issues de l'emprunt pour éviter que les Communes ne s'engouffrent dans des montants astronomiques de dettes.

En vue de l'exercice normal des compétences transférées, l'Etat devrait veiller à doter toutes les Communes de plans de formation et d'outils de gestion des ressources humaines.

4. Recommandations à l'endroit des partenaires techniques et financiers (PTF)

Comme leur nom l'indique, ce sont des partenaires qui portent une assistance technique et financière aux Communes. Nous leur recommandons de poursuivre le renforcement de leurs aides à la Commune d'Akpro-Misséréte en particulier, surtout pour la formation du personnel.

En matière d'accès aux ressources issues des Partenaires Techniques et Financiers étrangers, ils doivent recevoir leurs conditionnalités pour l'octroi des prêts.

Quant aux institutions financières béninoises, elles ne doivent pas rester en marge de ce processus de développement. Le renforcement de l'octroi de crédits aux Communes est vivement souhaité pour le financement des projets de

développement. Ainsi, la mise en place des produits adaptés et des conditions adéquates d'accès par les Communes s'avère indispensable.

Tableau n°4 : Tableau de synthèse de l'étude sur la « Conitruion au renforcement de la capacité financière de la Commune d'Akpro-Misséréte »

Niveau d'analyse	Problèmes	Objectifs	Hypothèses	Eléments de diagnostic	Solutions
Niveau général	<p>Problème général Le financement non optimal du potentiel économique de la Commune</p>	<p>Objectif général Déterminer les obstacles au financement optimal du potentiel économique de la Commune</p>	<p>Hypothèse générale Le financement non optimal du potentiel économique de la Commune est dû à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - à la non appropriation par le Maire, Ordonnateur du budget de la Commune, du plan de trésorerie et du patrimoine de la Commune - à la faible culture du maire en matière d'investissement 	<p>Elément de diagnostic lié au problème général Le financement non optimal du potentiel économique de la Commune est dû à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la non maîtrise par le Maire, Ordonnateur du budget de la Commune, du plan de trésorerie et du patrimoine de la Commune ; - à sa faible culture en matière d'investissement ainsi qu'au sous-encadrement en personnels de la Commune 	<p>Solutions liées au problème général</p> <ul style="list-style-type: none"> - renforcer les capacités organisationnelles, techniques, humaines par les programmes dynamiques de territoire et de développement ; - transférer effectivement aux autorités décentralisées, les ressources inhérentes à leurs domaines de compétences ; - élaborer une efficace politique budgétaire de la Commune en matière d'investissement
Niveaux spécifiques	<p>Problème spécifique n°1 La prépondérance des dépenses de fonctionnement</p>	<p>Objectif spécifique n°1 Identifier les facteurs qui entravent un bon arbitrage des dépenses de fonctionnement</p>	<p>Hypothèse spécifique n°1 La prépondérance des dépenses de fonctionnement est due aux difficultés du respect du plan de trésorerie liées à la non réalisation des prévisions de recettes</p>	<p>Elément de diagnostic lié au problème spécifique n° 1 La prépondérance des dépenses de fonctionnement est due aux difficultés du respect du plan de trésorerie liées à la non réalisation des prévisions de recettes notamment en matière d'investissement, puis à la non disponibilité de terres emblavables</p>	<p>Solutions liées au problème spécifique n°1</p> <ul style="list-style-type: none"> - Renforcer les capacités techniques du Maire, de son Conseil Communal, des Conseillers et Responsables Financiers pour l'acquisition de compétences techniques suffisantes pour l'accomplissement efficace des tâches communales par l'instauration et l'application d'un programme de formation intégrée et la formation continue axée sur les besoins des structures communales

Niveau d'analyse	Problèmes	Objectifs	Hypothèses	Eléments de diagnostic	Solutions
2	<p><u>Problème spécifique n°2</u> L'insuffisance de la politique de recouvrement</p>	<p><u>Objectif spécifique n°2</u> Déterminer les facteurs qui engendrent l'insuffisance de la politique de recouvrement</p>	<p><u>Hypothèse spécifique n°2</u> L'insuffisance de la politique de recouvrement est due à la non maîtrise du patrimoine de la Commune</p>	<p><u>Elément de diagnostic lié au problème spécifique n° 2</u> L'insuffisance de la politique de recouvrement est due, à la non maîtrise du patrimoine de la Commune, outre l'incivisme fiscal des populations</p>	<p><u>Solutions liées au problème spécifique n° 2</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – Sensibiliser en permanence le contribuable à la notion de socialisation par l'impôt ; – Gérer rationnellement et répartir équitablement les ressources locales par la réalisation d'investissements socio-administratifs, la construction de routes, écoles, centres de santé etc ; – doter la Commune d'un Registre Foncier Urbain ; – renforcer les équipes de recouvrement en effectif adéquat, en matériels de travail renforcés et améliorés ; – transférer aux Communes les ressources inhérentes à leurs domaines de compétences
3	<p><u>Problème spécifique n°3</u> La faiblesse du taux d'investissement dans la Commune</p>	<p><u>Objectif spécifique n°3</u> Identifier les facteurs qui empêchent l'évolution remarquable du taux d'investissement dans la Commune</p>	<p><u>Hypothèse spécifique n°3</u> La faiblesse du taux d'investissement dans la Commune s'explique par la faible culture du Maire en matière d'investissement</p>	<p><u>Elément de diagnostic lié au problème spécifique n0 3</u> La faiblesse du taux d'investissement dans la Commune s'explique par la faible culture du Maire en matière d'investissement et le sous-encadrement en personnels de la Commune</p>	<p><u>Solutions liées au problème spécifique n°3</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – Renforcer en permanence les capacités techniques du Maire, de ses Adjoints, du Conseil Communal, des personnels de la Commune à travers l'exécution d'un programme de formation intégrée et formation continue axée sur les besoins des structures communales ; – élaborer un plan de recrutement à court, moyen et long terme afin de pourvoir la Commune en personnel suffisant et qualifié

CONCLUSION GENERALE

Au terme de notre étude, il est à retenir que le financement du potentiel économique de la Commune d'Akpro-Misséréte est bel et bien non optimal.

Notre étude qui n'est qu'une ébauche, s'est penchée sur ce crucial problème en allant à la recherche des véritables causes à l'origine de cette entorse faite au développement de la Commune. Il en est ressorti que le financement non optimal du potentiel économique de la Commune est globalement dû à :

- la non maîtrise du plan de trésorerie et du patrimoine de la Commune par le Maire et son Conseil Communal ;
- à la faible culture en matière d'investissement du Maire, Ordonnateur du budget de la Commune ainsi qu'au sous-encadrement en personnels de la Commune.

Face à cette situation peu reluisante, nous n'avons pu nous empêcher de faire quelques suggestions et recommandations dans une optique de renforcement de la capacité financière de la Commune d'Akpro-Misséréte.

Cette étude, nous en sommes persuadée, contribuera désormais au financement optimal du développement économique de la Commune.

Elle constitue une avancée considérable dans le processus qui aboutit au renforcement de la capacité financière d'Akpro-Misséréte, gage de l'effectivité du développement économique de la Commune d'une part, et de l'ancrage de la bonne gouvernance d'autre part.

Cependant, il faudra compléter cette étude par bien d'autres qui s'appesantiront sur le processus de renforcement des capacités des ressources humaines, lequel processus doit a priori comporter des goulots d'étranglement.

En effet, la quasi-totalité des soixante dix sept communes du Bénin se trouvent confrontées dans leur gestion d'un grave sous-encadrement en personnels.

Il serait opportun qu'une autre étude embrasse le processus de renforcement des capacités humaines de la Commune d'Akpro-Misséréte car nul n'ignore que le rôle moteur de tout développement est et demeure l'homme.

BIBLIOGRAPHIE

I - Ouvrages

- ADJAHO R. (2002) « Décentralisation au Bénin et en Afrique et ailleurs dans le monde : Etat sommaire et enjeux » 1^{ère} édition, Cotonou Bénin.
- BOUVIER M. (1998) : « Finances locales », France 5^{ème} édition, LGDJEJA, Paris.
- MUZELLEC R. (1998) : Finances locales » 3^{ème} édition, Dalloz, Paris.
- Projet FSP (2005) : « Manuel de procédures administratives financière et technique : Procédure de gestion budgétaire, financière et comptable », Tome 2, Cotonou, Bénin.
- YATTA P. (2000) : « Décentralisation financière en Afrique : Succès, problèmes et contraintes », PDM, Cotonou Bénin.

II - Documents de séminaires

- CEDA (1994) : « Commune et Développement local dans les pays du Sahel », Série Séminaires, PDM – V, Yaoundé, Cameroun.
- CEDA, (1999) : Municipalité Africaine et Développement économique », Série Séminaires, PDM – II, Yaoundé, Cameroun.
- WINDOECK, (2000) : « Accès des collectivités locales africaines à l'emprunt et aux marchés financières ». Yaoundé, Cameroun.

III - Mémoires

- BALLO Z. Michel et ZANNOU Romaric (2008) : « les déterminants de la performance du système de recouvrement des impôts locaux à Cotonou : Analyse et perspectives », UAC, FASEG.
- CAPO-CHICHI Opportune G. (2006) : « Contribution à la gestion optimale des ressources financières de la Commune », UAC, ENAM I.
- ETOUNDI E. (2008) : « Le financement des Collectivités territoriales décentralisées au Cameroun : le Cas de la commune d'arrondissement de Yaoundé III », UC.
- MOYENGA A. (2009) : « La décentralisation de la Direction Générale du Contrôle Financier : une alternative pour mieux accompagner la communalisation intégrale au Burkina Faso », UBF
- TOSSOULEGUE Bellerose S. P. (2009) « Contribution à l'amélioration du financement du Plan de Développement Communal d'Adjarra », UAC, ENAM I.

IV - Rapport

- Pierre RICHARD, (2006) : « Solidarité et Performance – Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales » Paris.

V - Textes législatifs et réglementaires

V1 – Textes législatifs

- Loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin.
- Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin.
- Loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des Communes en République du Bénin.

V2 – Textes réglementaires

- Décret n° 2005-374 du 25 juin 2005 fixant les modalités d'emprunts par les Communes et leurs garanties.
- Décret n° 2005-393 du 29 juin 2005 fixant les modalités de mise en œuvre des interventions financières de la coopération décentralisée.
- Arrêté interministériel n° 0401/MISD du 14 décembre 2003 portant nomenclature budgétaire et comptable des Communes.
- Arrêté communal, n° 1E/030/SG-SAG/SA du 14 mai 2009 portant création, organisation, attribution et fonctionnement des Services de la Mairie d'Akpro-Misséré

VI - Autres documents

- Mairie d'Akpro-Misséré PDC de la Commune, février 2005.
- Mairie d'Akpro-Misséré SAFE. Comptes administratifs de la Commune 2003 à 2008.
- Recette Perception d'Akpro-Misséré. Bordereaux de développement de la Commune, 2006 à 2009.
- Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique, bordereaux de développement de la Commune, 2003 à 2005.

ANNEXES

- **ANNEXE 1 : Tableaux**
- **ANNEXE 2 : Synthèse des guides d'entretiens**

ANNEXE 1 : TABLEAUX**Tableau n° 1 : Evolution des recettes budgétaires exécutées de 2003 à 2009 d'Akpro-Missérété**

Montant en Francs CFA

Montant par année	2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009	
Désignation des rubriques		%		%		%		%		%		%		%
Patentes et licences	4941629	6.03	3708213	3	3587465	1.6	3144214	1.3	3764806	1.1	7449233	3	10628973	2.2
Contribution FB et FNB	1148244	1.4	810276	1	2359471	1	402943	0.2	399442	0.1	1961859	1	8166111	2
Autres recettes fiscales	1598470	2	631915		1122411	1	1617689	1	1863138	1	10474102	4	27501877	6
Recettes fiscales	7688343	9.4	5150404	4	7069347	3	5164846	2.2	6027386	2	19885194	7	46296961	10
produits du patrimoine	28432980	35.03	36296745	27.2	21911630	9.2	61839655	26.3	83207020	25.2	55288912	19.2	11060495	23.2
Produits des prestations fournies	9752650	11.9	33788810	25.4	137851539	58	108139635	46	155196720	47	54025300	19	94026950	20
Taxes au titre des recettes diverses	1248900	14.2	3601800	3.02	2770598	1.2	3248750	1.4	1775150	1	1668970	1.01	4693700	1
Autres recettes non fiscales	5875469	7.2	18908394	14.2	4216120	2	4566907	2	3217335	1.1	51334720	18	9262874	2
Recettes non fiscales	45309999	55.3	92595749	70	166749887	70	177794947	76	243396225	74	162317902	56.2	219044019	46
Ressources propres	52998342	64.7	97746153	73.3	173819234	73	182959793	78	249423611	76	182 203096	63.1	265340980	55.4
Subvention de l'Etat aux salaires	5752852	7.02	4963144	4.02	11362326	5	6942438	3	11102950	3.4	10533846	4	4070498	1
Subvention de l'Etat (taxe civique)	2808976	3.4	2808976	2.1	3118284	1.3	3211832	1.4	7081832	2.1	7081832	3	96977000	4
Ristournes pour taxe de la voirie	13261787	16.2	15559499	12			13338600	6	12126000	4	12126000	4.2	17133251	4
Ristournes pour TVA	2823034	3.4			9029999	4								
Fonds de solidarité					16359759	7	16850551	7.1	49127179	15	16399000	6	16977000	4
Subventions et ristourne de l'Etat	24646649	30.1	23331619	18	39870368	17	40343421	17	79437961	24.1	46140678	16	55157749	12
Appui budgétaires des organismes									656452	0.2	2625808	1.1	21013664	4.4
Subventions et participations	24646649	30.1	23331619	18	39870368	17	40343421	17.1	80094413	24.2	48766486	17	76171413	16
Balance d'entrée	4286534	100	12201305	100	24508673	100	12274530	100	609326	100	57737412	100	136937936	100
Recettes de fonctionnement	81931525	100	133279077	100	238198275	100	235577744	100	330127350	100	288706994	100	478450329	100
Reversement à la section d'investissement de l'excédent de recettes de fonctionnement sur les dépenses de fonctionnement	5475993	98.9	20098362	94.9										
Excédent des recettes des exercices antérieurs														
Autres recettes d'investissement	62000	1.1	1077500	5.1					45000000	100	98913613	100	115536950	100
Recettes totales d'investissement	5537993	100	21175862	100					45000000	100	98913613	100	115536950	100
RECETTES TOTALES	87469518	100	154454939	100	238198275	100	235577744	100	375127350	100	387620607	100	593987279	100

Source : Résultats de nos investigations

Tableau n° 2 : Evolution des dépenses budgétaires exécutées de 2003 à 2009 d'Akpro-Misséréte

DESIGNATION DES RUBRIQUES	2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	MONTANT PAR ANNEE	%	MONTANT PAR ANNEE	%	MONTANT PAR ANNEE	%	MONTANT PAR ANNEE	%	MONTANT PAR ANNEE	%	MONTANT PAR ANNEE	%	MONTANT PAR ANNEE	%
Personnel	34733728	46.14	43102759	33.2	46354808	20.51	49 926 011	21.25	53 980 647	17.01	55867741	22.3	64353257	16.8
Contributions et ristournes	-	0	271980	0.21	2 883 000	1.3	2 325 000	1	2 578 000	0.81	7249640	2.9	10013710	2.6
Dépenses diverses	34996492	46.5	66473165	51.15	82 797 003	36.65	87 257 846	37.13	135 116 866	42.57	129155783	51.5 2	137039309	35.8
DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	69730220	93	109 847 904	84.53	132 034 811	58	139 508 857	59	191 675 513	60	192273164	77	211406276	55
Investissements socio-administratifs	2204993	2.9	4493340	3.46	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Acquisitions immobilières et mobilières	2536000	3.4	4360100	3.36	45 496 540	20.14	7 177 970	3.05	38 222 206	12.04	15774413	6.3	13553092	3.54
Constructions de routes et pistes	797000	1.1	1045960	0.81	1 040 000	0.5	45 889 173	19.53	23 917 636	7.53	0		80131950	20.9
Travaux neufs et grosses réparations	0		5198962	4	19 920 909	8.82	974 640	0.41	3 600 000	1.13	2330494	0.93	26029234	6.8
Autres dépenses d'investissement	0		5000000	3.85	27 431 485	12.14	41 417 778	17.62	59 974 583	18.9	40304600	16.1	52163400	13.6
DEPENSES D'INVESTISSEMENT	5537993	7.4	20 098 362	15.5	93 888 934	41.56	95 459 561	40.63	125 714 425	39.6	58409507	23.3	171877676	44.8
DEPENSES TOTALES	75268213	100	129 946 266	100	225 923 745	100	234 968 418	100	317 389 938	100	250682671	100	383283952	100

Sources : Résultats de nos investigations

Tableau n° 3 : Etude comparative des dépenses de fonctionnement et d'investissement de 2003 à 2009 d'Akpro-Misséré

Montant par année							
Désignation des rubriques	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dépenses de fonctionnement	69730220	109847904	132034811	139508857	191675513	192273164	211406276
Dépenses d'investissement	5537993	20098362	93888934	95459561	125714425	58409507	171877676
Dépenses totales	75268213	129946266	225925745	234968418	317389938	250682671	383283952

Tableau n°4 : Evolution de la capacité de financement de 2003 à 2009 d'Akpro-Misséréte

Montant par année	2003	2004	Variation	2005	Variation	2006	Variation	2007	Variation	2008	Variation	2009	Variation
Désignation des rubriques													
Recettes réelles de fonctionnement	81 931 525	133279077	63	238198275	79	235577744	-1	330127350	40	288706994	- 13	478450329	66
Dépenses réelles de fonctionnement	69 730 220	109847904	58	132034811	20	139508857	6	191675512	37	192273164	0	211406276	10
EPARGNE BRUTE	12201305	23431173	92	106163464	353	96068887	- 9	138451837	44	96433830	- 30	267044053	176
Amortissement emprunt (principal)	-	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Epargne nette	12 201 305	23431173	92	106163464	353	96068887	-9	138451837	44	96433830	- 30	267044053	176
Recettes réelles d'investissement	5 537 993	21175862	-	0	- 100	0	-100	45000000		98913613	0	115536950	-
CAPACITE D'INVESTISSEMENT	17739298	44607035	-	106163464	-	96068887	-	183451837		195347443	-	382581003	-
DEPENSES REELLES D'INVESTISSEMENT	5537993	20098362	-	93888934	-	95459561	-	125714425		58409507	-	171877676	-
BESOIN OU CAPACITE DE FINANCEMENT	12 201 305	24508673	-	12274530	-	609326	-	57737412		136937936	-	210703327	-

Sources : Résultats de nos investigations

Tableau n° 5 : Evolution du pourcentage de la capacité d'autofinancement de 2003 à 2009 par rapport aux recettes réelles de fonctionnement d'Akpro-Misséré

Année	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Capacité d'autofinancement (CAF)	12201305	24508673	12274530	609326	57737412	136937936	210703327
Recettes réelles de fonctionnement (RRF)	81931525	133279077	238198275	235577744	330127350	288706994	478450329
Ratio (CAF/RRF)	14.89	18.39	5.15	0.26	17.49	47.43	44.03

Source : Résultats de nos investigations

Tableau n° 6 : Etude comparative entre les prévisions et les réalisations budgétaires de la section de fonctionnement de 2003 à 2009

Section de fonctionnement	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total des dépenses							
Prévisions	95 549 627	171866827	452920600	359690859	401938065	621632831	550586737
Réalisation	75268213	129946266	225923745	234968418	317389938	250682671	383283952
Taux d'exécution = Réalisations / Prévisions	78.77	75.6	49.88	65.32	78.96	40.32	69.61
Total des recettes							
Prévisions	95455827	171866827	452920600	359690859	401938065	621632831	550586767
Réalisations	83182984	142253634	213689602	223309214	374518024	314883195	441597743
Taux d'exécution = Réalisations / Prévisions	87.14	82.76	47.18	62.08	93.17	50.65	80.2

Source : Résultats de nos investigations

Tableau n° 7 : Etude comparative entre les prévisions et les réalisations budgétaires de la section d'investissement de 2003 à 2009

Section d'investissement	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total des dépenses							
Prévisions	13 860 000	36 500 000	154 213 673	168 292 311	166 096 950	235 220 850	243 715 998
Réalisations	5 537 993	20 098 362	93 888 934	95 459 561	125 714 425	58 409 507	171 877 676
Taux d'exécution = Réalisations / Prévisions	39.96	55.06	60.88	56.72	75.68	24.83	70.52
Total des recettes							
Prévisions	13 660 000	36 500 000	161 153 673	168 292 311	166 096 950	235 220 850	243 715 998
Réalisations	5 537 993	21 175 862	-	-	45 000 000	83 913 613	51 905 000
Taux d'exécution = Réalisations / Prévisions	40.57	58.01	0	0	27.09	35.67	21.29

Source : Résultats de nos investigations

ANNEXE 2 : SYNTHESE DES GUIDES D'ENTRETIENS

I – Guide d’entretien avec le Conseiller Technique à l’Economie et aux Finances

1. Le Service des Affaires Financières et Economiques que vous avez dirigé plusieurs années avant d’occuper votre poste actuel est chargé de l’élaboration et de l’exécution du budget communal et de l’établissement du compte administratif. Pourquoi ce dernier présente-t-il depuis près de dix (10) ans une épargne nette oisive chaque année ?
2. La Commune n’a-t-elle pas des besoins de financement ?
3. Comment justifiez-vous la prépondérance des dépenses de fonctionnement sur les dépenses d’investissement ?
4. Existe-t-il une réelle politique de recouvrement des ressources budgétaires que vous actualisez compte tenu des réalités du terrain ?
5. En tant que Conseiller Technique à l’Economie et aux Finances, que conseillez-vous à l’Ordonnateur du budget de la Commune qu’est le Maire, en matière d’élaboration d’une réelle politique d’investissement ?

II – Guide d’entretien avec le Chef Service Affaires Financières et Economiques

1. Comment pouvez-vous expliquer l’existence d’un solde excédentaire inactif au regard des nombreux défis qui attendent la Commune ?
2. Comment justifiez-vous la Prépondérance des dépenses de fonctionnement sur les dépenses d’investissement ?
3. Existe-t-il une réelle politique de recouvrement des ressources budgétaires que vous actualisez compte tenu des réalités du terrain ?
4. En tant que responsable financier, que conseillez-vous à l’Ordonnateur du budget de la Commune qu’est le Maire, en matière d’élaboration et d’exécution d’une réelle politique d’investissement ?

5. Existe-t-il un plan de trésorerie ?

III – Guide d’entretien avec les Chefs de Services de la Mairie d’Akpro-Misséréte

1. A votre connaissance quelle est la cause du solde excédentaire inactif présenté par le compte administratif de la Mairie d’Akpro-Misséréte chaque année ?

2. Le service que vous dirigez intervient-il dans l’élaboration et l’exécution de la politique de mobilisation des ressources budgétaires de la Commune ?

3. quelle est la partition du service que vous dirigez dans le renforcement de la capacité financière de la Commune d’Akpro-Misséréte ?

4. Que pensez-vous de la trop grande priorité accordée aux dépenses de fonctionnement au détriment des dépenses d’investissement ?

5. Quelles solutions proposez-vous pour remédier au problème de la faiblesse du taux d’investissement dans la Commune d’Akpro-Misséréte ?

IV – Guide d’entretien avec quelques Chefs d’arrondissement

1. Produisez-vous des situations mensuelles, trimestrielles, semestrielles et en fin de gestion ? si oui lesquelles ?

2. Quelles difficultés rencontrez-vous dans la production desdites situations ?

3. Quelle est la partition du poste que vous occupez dans la mobilisation optimale des ressources budgétaires de la Commune ?

4. Le poste que vous occupez intervient-il dans l’élaboration d’une réelle politique de recouvrement des ressources budgétaires de la Commune ?

5. En tant qu’élus locaux, quelles solutions proposez-vous pour remédier au problème de la faiblesse du taux d’investissement dans la Commune ?

V - Guide d'entretien avec le Receveur Percepteur D'Akpro-Misséréte

1. Existe-t-il un plan de trésorerie exécuté par la Mairie ?
2. Quelles sont les difficultés liées au respect de ce plan de trésorerie ?
3. Que conseillez-vous au Maire face au manque de dynamisme par rapport aux nombreux défis de développement de la Commune ?
4. Quelle est la partition de la Recette Perception que vous dirigez dans le recouvrement optimal des ressources budgétaires de la Commune ?
5. Quelles solutions proposez-vous pour remédier au problème d'oisiveté de l'épargne nette communale ?

VI – Guide d'entretien avec le Directeur de la Centralisation des Comptes de l'Etat (DCCE)

1. En votre qualité d'Enseignant de la Gestion financière des Collectivités Locales que pensez-vous de la trop grande priorité accordée aux dépenses de fonctionnement au détriment des dépenses d'investissement ?
2. Quelles sont les conditions d'élaboration d'une efficace politique de recouvrement des ressources locales ?
3. Quelles solutions proposez-vous pour remédier au problème de la faiblesse du taux d'investissement dans la Commune d'Akpro-Misséréte ?
4. Quelle est l'efficacité des séminaires de formation que vous animez en matière de gestion financière des collectivités locales dans les Communes en particulier à la Mairie d'Akpro-Misséréte ?
5. Que pensez-vous du renforcement des capacités financières des Communes du Bénin en général et du cas particulier de la Commune d'Akpro-Misséréte ?

TABLE DES MATIERES

IDENTIFICATION DU JURY	I
AVERTISSEMENT	II
DEDICACE	III
REMERCIEMENTS	IV
LISTE DES SIGLES ET ABBREVIATIONS	V
LISTE DES TABLEAUX	VI
LISTE DES GRAPHIQUES	VII
GLOSSAIRE	VIII
RESUME	XI
S O M M A I R E	XIII
INTRODUCTION GENERALE	14
CHAPITRE PRELIMINAIRE : DES OBSERVATIONS DE STAGE AU PROCESSUS DE CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DU RENFORCEMENT DE LA CAPACITE FINANCIERE DE LA COMMUNE D'AKPRO-MISSERETE	5
SECTION I : RESTITUTION DES OBSERVATIONS DE STAGE	6
PARAGRAPHE I : PRESENTATION DE LA COMMUNE D'AKPRO-MISSERETE	6
I. CARACTERISTIQUES GENERALES DE LA COMMUNE D'AKPRO-MISSERETE	6
A - CADRE PHYSIQUE DE LA COMMUNE D'AKPRO-MISSERETE	6
B - CADRE HUMAIN DE LA COMMUNE D'AKPRO-MISSERETE	7
II. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE	9
A - ORGANISATION ADMINISTRATIVE	9
B - ATTRIBUTIONS ET FONCTIONNEMENT	10
1) Service du Secrétariat Administratif, des Ressources Humaines, de la Police Administrative et de la Tutelle (SARHPAT)	10
2) Service des Affaires Domaniales et de l'Environnement (SADE).....	10
3) Service des Affaires Financières et Economiques (SAFE)	11
PARAGRAPHE II : ETAT DES LIEUX DE BASE	11
I. DYNAMIQUES ECONOMIQUES DE LA COMMUNE	11
A - SECTEURS PRIMAIRE ET SECONDAIRE	11
B - SECTEUR TERTIAIRE	13
II. ANALYSE DES BUDGETS DE LA COMMUNE DE 2003 A 2009	14
A - CARACTERISTIQUES DES RECETTES BUDGETAIRES EXECUTEES	14
1) Recettes de fonctionnement.....	15
a) Recettes fiscales	15
b) Recettes provenant des prestations et services ainsi que du patrimoine et des activités de la Commune	16
c) Recettes en matière d'hygiène, de salubrité publique et de services funéraires.....	17
d) Analyse des recettes budgétaires de fonctionnement exécutées.....	18
2) Recettes d'investissement.....	23
B - APPRECIATIONS DES DEPENSES BUDGETAIRES EXECUTEES DE 2003 A 2009	24
1) Les dépenses de fonctionnement	25
2) Les dépenses d'investissement	26
SECTION II : PROCESSUS DE CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE	32
PARAGRAPHE I : PROBLEMATIQUES POSSIBLES ET CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE	32
I. INVENTAIRE DES FORCES ET FAIBLESSES	32
A - INVENTAIRE DES ATOUTS (FORCES ET OPPORTUNITES)	32
B - INVENTAIRE DES FAIBLESSES	33
II. REGROUPEMENT DES PROBLEMES PAR CENTRE D'INTERET : PROBLEMATIQUES POSSIBLES	33
PARAGRAPHE II : CHOIX, SPECIFICATION ET VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE	34
I. CHOIX ET SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE	34

A -	CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE	35
B -	FORMULATION ET JUSTIFICATION DU SUJET	35
C -	SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE	37
II.	VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE SPECIFIEE	38
CHAPITRE PREMIER : DES OBJECTIFS DE L'ETUDE A LA DEMARCHE		
METHODOLOGIQUE ADOPTEE POUR LA RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE DU		
RENFORCEMENT DE LA CAPACITE FINANCIERE DE LA COMMUNE D'AKPRO-		
MISSERETE		
		41
SECTION I : PRESENTATION DES OBJECTIFS DE L'ETUDE, HYPOTHESES DE RECHERCHE ET TABLEAU DE BORD		
		42
PARAGRAPHE I : OBJECTIFS DE L'ETUDE		
		42
I.	OBJECTIFS DE L'ETUDE	42
A -	OBJECTIF GENERAL.....	42
B -	OBJECTIFS SPECIFIQUES	43
PARAGRAPHE II : HYPOTHESES DE TRAVAIL ET TABLEAU DE BORD		
		43
I.	CAUSES ET HYPOTHESES DE TRAVAIL	43
1.	Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°1.....	44
2.	Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°2.....	45
3.	Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°3.....	47
4.	Causes et hypothèses liées au problème général	48
II.	TABLEAU DE BORD DE L'ETUDE	49
SECTION II : REVUE DE LITTERATURE ET METHODOLOGIE DE RECHERCHE LIEE AU RENFORCEMENT DE LA		
CAPACITE FINANCIERE DE LA COMMUNE D'AKPRO-MISSERETE		
		51
PARAGRAPHE I : REVUE DE LITTERATURE		
		51
I.	DEFINITION DE L'EXPRESSION "CAPACITE FINANCIERE"	51
II.	REVUE DE LITTERATURE EN MATIERE DE RENFORCEMENT.....	52
III.	LES CONTRIBUTIONS ANTERIEURES A LA RESOLUTION DU PROBLEME	55
1.	Aperçu des contributions antérieures relatives à la prépondérance des dépenses de fonctionnement	56
2.	Aperçu des contributions antérieures relatives à l'insuffisance de la politique de recouvrement.	57
3.	Aperçu des contributions antérieures relatives à la faiblesse du taux d'investissement dans la Commune.....	59
PARAGRAPHE II : METHODOLOGIE ADOPTEE POUR LA RESOLUTION DE L'ETUDE		
		61
I.	APPROCHE THEORIQUE POUR UN RENFORCEMENT DE LA CAPACITE FINANCIERE DE LA COMMUNE D'AKPRO-MISSERETE	61
A -	CHOIX THEORIQUE LIE AU PROBLEME SPECIFIQUE RELATIF A L'AUGMENTATION DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	61
B -	CHOIX THEORIQUE LIE AU PROBLEME SPECIFIQUE RELATIF AUX DIFFICULTES D'ACCROISSEMENT DES RESSOURCES DE LA COMMUNE	62
C -	CHOIX THEORIQUE RELATIF AU PROBLEME SPECIFIQUE LIE AU FAIBLE TAUX D'INVESTISSEMENT DANS LA COMMUNE D'AKPRO-MISSERETE	62
II.	APPROCHE EMPIRIQUE POUR UN RENFORCEMENT DE LA CAPACITE FINANCIERE DE LA COMMUNE D'AKPRO-MISSERETE	63
A -	OBJECTIF DE L'ENQUETE	64
B -	IDENTIFICATION DE LA POPULATION MERE.....	64
C -	ECHANTILLONNAGE	65
D -	SPECIFICATION DES DONNEES MOBILISEES	65
E -	NATURE DE L'ENQUETE.....	66
F -	CONCEPTION DU GUIDE D'ENTRETIEN.....	66
G -	RECHERCHE DOCUMENTAIRE	66
H -	TRAITEMENT DES DONNEES COLLECTEES.....	66
CHAPITRE DEUXIEME : DE LA COLLECTE DES DONNEES AUX CONDITIONS DE MISE		
EN ŒUVRE DES SOLUTIONS POUR UN RENFORCEMENT DE LA CAPACITE		
FINANCIERE DE LA COMMUNE D'AKPRO-MISSERETE.....		
		67
SECTION I : COLLECTE ET ANALYSE DES DONNEES		
		68

PARAGRAPHE I : MOBILISATION ET LIMITES DES DONNEES	68
I. MOBILISATION DES DONNEES	68
A. PREPARATION DES ENQUETES	68
B. REALISATION DES ENQUETES	68
II. LIMITES DES DONNEES RECUEILLIES	69
PARAGRAPHE II : PRESENTATION ET ANALYSE DES RESULTATS OBTENUS	70
I. PRESENTATION ET ANALYSE DES DONNEES QUALITATIVES	70
A. PRESENTATION ET ANALYSE DES RESULTATS D'ENTRETIENS SUR LE PROBLEME SPECIFIQUE DE L'AUGMENTATION DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT D'AKPRO-MISSERETE	70
B. PRESENTATION ET ANALYSE DES RESULTATS D'ENTRETIEN SUR LES DIFFICULTES RENCONTREES DANS LE RECOUVREMENT DES RECETTES	71
C. PRESENTATION ET ANALYSE DES RESULTATS D'ENTRETIEN SUR LE FAIBLE TAUX D'INVESTISSEMENT DANS LA COMMUNE D'AKPRO-MISSERETE	72
II. PRESENTATION ET ANALYSE DES DONNEES QUANTITATIVES	73
A. PRESENTATION ET ANALYSE DES DONNEES QUANTITATIVES SUR LE PROBLEME SPECIFIQUE DE L'ACCROISSEMENT DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT DE LA COMMUNE	73
B. PRESENTATION ET ANALYSE DES DONNEES QUANTITATIVES SUR LES DIFFICULTES RENCONTREES DANS LE RECOUVREMENT DES RECETTES	73
C. PRESENTATION ET ANALYSE DES DONNEES QUANTITATIVES SUR LE FAIBLE TAUX D'INVESTISSEMENT DE LA COMMUNE D'AKPRO-MISSERETE	74
SECTION II : VERIFICATION DES HYPOTHESES RETENUES, APPROCHES DE SOLUTIONS ET RECOMMANDATIONS	74
PARAGRAPHE I : VERIFICATION DES HYPOTHESES RETENUES ET ETABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC	74
I. VERIFICATION DES HYPOTHESES RETENUES	74
A. DEGRE DE VALIDATION DE L'HYPOTHESE SPECIFIQUE N° 1	74
B. DEGRE DE VALIDATION DE L'HYPOTHESE SPECIFIQUE N° 2	75
C. DEGRE DE VALIDATION DE L'HYPOTHESE SPECIFIQUE N° 3	75
D. DEGRE DE VALIDATION DE L'HYPOTHESE GENERALE	76
II. ETABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC	76
A. ELEMENT DE DIAGNOSTIC LIE AU PROBLEME SPECIFIQUES N° 1	76
B. ELEMENT DE DIAGNOSTIC LIE AU PROBLEME SPECIFIQUE N° 2	76
C. ELEMENT DE DIAGNOSTIC LIE AU PROBLEME SPECIFIQUE N° 3	77
D. ELEMENT DE DIAGNOSTIC LIE AU PROBLEME GENERAL	77
PARAGRAPHE II : APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS.	77
I. APPROCHES DE SOLUTIONS AUX ENTRAVES AU RENFORCEMENT DE LA CAPACITE FINANCIERE DE LA COMMUNE D'AKPRO-MISSERETE	77
A. APPROCHES DE SOLUTIONS AU PROBLEME SPECIFIQUE DE L'ACCROISSEMENT DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	77
B. APPROCHES DE SOLUTIONS AU PROBLEME SPECIFIQUE RELATIF AUX DIFFICULTES DANS LE RECOUVREMENT DES RECETTES BUDGETAIRES	80
C. APPROCHES DE SOLUTIONS AU PROBLEME SPECIFIQUE DU FAIBLE TAUX D'INVESTISSEMENT DANS LA COMMUNE D'AKPRO-MISSERETE	81
II. CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS ET SUGGESTIONS	82
A. CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS	82
B. SUGGESTIONS POUR L'AMELIORATION DE LA CAPACITE FINANCIERE DE LA COMMUNE D'AKPRO-MISSERETE	83
1. Recommandations à l'endroit des populations	83
2. Recommandations à l'endroit des autorités communales	84
3. Recommandations à l'endroit de l'Etat	86
4. Recommandations à l'endroit des partenaires techniques et financiers (PTF)	87
CONCLUSION GENERALE	91
BIBLIOGRAPHIE	93
ANNEXES	95
TABLE DES MATIERES	105