



COLLOQUE INTERNATIONAL
«REGARDS CROISÉS SUR LE PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION EN
AFRIQUE»



28 au 30 Octobre 2020
Université de Dschang, Cameroun

Thème de communication :

**« DECENTRALISATION FINANCIERE AU BENIN : ETUDE DE
CAS AUPRES D'UNE COMMUNE A STATUT PARTICULIER ET
D'UNE COMMUNE ORDINAIRE »**

Réalisé par :

NAKOU Zinsou Daniel, Doctorant en Sciences de Gestion, Laboratoire Entreprise et Développement (LAED), Equipe de recherche en GRH, Organisation et stratégies, ESP-UCAD.

Pr SIMEN Serge Francis, Agrégé des Universités en Sciences de gestion, Laboratoire Entreprise et Développement (LAED), Equipe de recherche en GRH, Organisation et stratégies, ESP-UCAD.

PLAN DE PRESENTATION

- Contexte et problématique de la recherche;
- Revue de littérature;
- Hypothèses de la recherche;
- Démarche méthodologique adoptée;
- Principaux résultats et vérification des hypothèses émises;
- Discussion et implications de la recherche;
- Limites et perspectives de la recherche.

CONTEXTE ET PROBLÉMATIQUE DE RECHERCHE (1/3)

Si de nos jours, la décentralisation est de plus en plus convoitée par les pays en voie de développement, c'est parce qu'elle est vue entre autres, comme une solution aux mauvaises gestions enregistrées et qui freinent le développement de ces pays. Elle permet de prendre en compte les réalités locales et les besoins réels des populations à la base. C'est le cas du Bénin où depuis 2003 les élections locales ont rendu effective la volonté politique. Cette volonté est manifestée depuis les années 1998-1999 à travers la prise de la plupart des textes de la décentralisation. Cette étude est relative à une des formes de la décentralisation. Il s'agit de la décentralisation financière.

CONTEXTE ET PROBLÉMATIQUE DE RECHERCHE (2/3)

La décentralisation financière est donc la répartition des ressources publiques et l'organisation des rapports financiers entre l'Etat et les collectivités locales. Ce concept recouvre la définition d'un champ de ressources propres pour les collectivités locales, l'identification d'un champ de ressources partagées entre l'Etat et les collectivités locales et les transferts des ressources du budget de l'Etat à celui des collectivités locales. Au regard des trois manches de recettes révélées dans cette définition et de la participation à certaines activités de la Chambre des comptes, on se rend à l'évidence que les pratiques relatives à la mise en œuvre de la décentralisation financière au Bénin rencontrent des obstacles quant à l'atteinte des objectifs de développement local. Ce constat nous a amené à approfondir notre recherche dans des structures qui participent à la mise en œuvre de la décentralisation financière.

CONTEXTE ET PROBLÉMATIQUE DE RECHERCHE (3/3)

De la problématique identifiée, trois problèmes spécifiques ont été retenus dans le cadre de l'étude, à savoir : La non mise en place du cadre légal et réglementaire approprié pour une décentralisation financière effective ; l'inadéquation des pratiques liées à la mise en œuvre de la décentralisation financière au Bénin et la quasi-inexistence des recettes d'investissement par rapport aux besoins de développement des communes. Ces problèmes suscitent une question de recherche qui est de savoir si la décentralisation financière est-elle effective au Bénin ? Il s'agit de savoir si au regard des réalités béninoises (culture, mentalité, ...), la décentralisation financière ne doit-elle pas être pensée autrement afin de permettre d'amorcer un véritable développement.

Le développement d'une localité dépend du niveau des recettes mobilisées par celle-ci et de la rationalisation des choix budgétaires des dépenses. Ainsi, la présente étude va proposer la mise en place d'une décentralisation financière effective pour le développement de nos communes.

OBJECTIFS DE LA RECHERCHE

L'objectif général de cette étude est d'analyser les conditions de la mise en place d'une décentralisation financière effective au Bénin.

Et spécifiquement:

- Etudier le cadre légal et réglementaire favorable pour une décentralisation financière effective au Bénin.
- Analyser les pratiques liées à la mise en œuvre d'une décentralisation financière effective au Bénin;
- Etudier les efforts de mobilisation des ressources locales au niveau central et au niveau local au Bénin.

REVUE DE LA LITTÉRATURE (1/1)

La revue de littérature a permis de:

- Définir la décentralisation financière (Yatta, 2000);
- Rendre compte que l'amélioration de la décentralisation financière nécessite que l'on sauvegarde les succès enregistrés et que l'on se base sur les contraintes et les opportunités pour corriger les échecs;
- Relever la non mise en place du cadre légal et réglementaire approprié pour une décentralisation financière effective (Batoko et al, 1992; Behanzin et Djiman, 1999; CONAFIL, 2002);
- Constater l'inadéquation des pratiques liées à la mise en œuvre de la décentralisation financière au Bénin (Dènon, 1986; Inga-Britt et al, 1995; Hounmènou, 2010);
- Noter la quasi-inexistence des recettes d'investissement par rapport aux besoins de développement des communes (CONAL, 2008; FADeC, 2008; Fausser, 2004; Le Gale, 1995; Sokégbé, 2010).

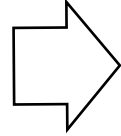
HYPOTHÈSES DE LA RECHERCHE (1/1)

La revue de littérature précédente a permis d'émettre les hypothèses (H) suivantes:

- H1 : Le nombre insignifiant d'acteurs au développement local ayant maîtrisé l'importance de la prise des textes est à la base de la non mise en place du cadre légal et réglementaire approprié pour une décentralisation financière effective au Bénin.
- H2 : Le degré élevé de dépendance des structures de recouvrement des recettes des communes à l'Etat, justifie l'inadéquation des pratiques liées à la mise en œuvre de la décentralisation financière au Bénin.
- H3 : Le faible niveau de transfert des ressources et de mobilisation des ressources propres d'investissement justifie la quasi-inexistence des recettes d'investissement par rapport aux besoins de développement des communes au Bénin.

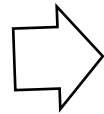
DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE DE LA RECHERCHE (1/5)

Démarche hypothético-déductive:



La démarche hypothético-déductive que nous avons adoptée trouve son fondement dans le paradigme positiviste qui constitue notre choix méthodologique. Ce qui a permis de privilégier l'approche quantitative.

Outils de collecte des données et échantillonnage



Les personnes interrogées sont choisies par sondage aléatoire élémentaire pour les cadres de la Chambre des Comptes, des Mairies et la population et de manière directe ou empirique pour les autres. La base de l'échantillon est alors constituée des cadres de la Chambre des comptes, des maires, des cadres de la Direction Départementale des Impôts Ouémé-Plateau (OP), des chefs service des affaires financières et comptables des mairies, des Receveurs-percepteurs, des receveurs (auxiliaires) des impôts, des cadres de la préfecture de l'Ouémé-Plateau, des cadres de la Direction Générale de la Décentralisation, des cadres de la maison des collectivités locales, quelques élus locaux qui maîtrisent la question, quelques citoyens lettrés des communes X et Y. Ainsi, pour une taille d'échantillon de 50 individus, 43 ont été enquêtés plus 6 non prévus, soit un total de 49 individus enquêtés (98%).

DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE DE LA RECHERCHE (2/5)

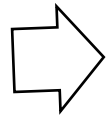
Tableau 1 : Constitution de l'échantillon de l'enquête

Structures	Acteurs	Prévu	Réalisé	%
Chambre des Comptes	Conseillers et Vérificateurs	04	03	75
Mairie	Maires et adjoints, Conseillers, C/SAFE, SG	20	16	80
La recette perception	Receveur percepteur	05	05	100
Préfecture Ouémé-Plateau	Cadres de la Préfecture	02	02	100
Direction départementale des impôts OP	Cadres de la direction, Receveurs (auxiliaires) des impôts	04	03	75
Société civile	Agents	02	01	50
Direction générale de la décentralisation	Cadres de la direction	01	04	400
Maison des collectivités locales, CONAFIL	Cadres de la maison des collectivités locales	01	01	100
Populations	Cadres de la commission	01	02	200
	Les intellectuels des communes X et Y	10	12	120
	Total	50	49	98

Source : Résultats de nos enquêtes

DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE DE LA RECHERCHE (3/5)

Traitement des données et détermination des outils d'analyse



Le dépouillement des réponses aux questionnaires et des documents recueillis est fait manuellement. Les données sont traitées avec les logiciels Excel et Word. Elles sont ensuite analysées. Les outils d'analyse sont essentiellement constitués de tableaux et de graphiques qui sont confectionnés à partir des informations recueillies au cours de l'enquête et des résultats issus de la revue documentaire. Quelques ratios et agrégats de l'analyse économique et financière des communes sont également utilisés. Les outils ci-dessous ont permis de faire l'analyse économique et financière des comptes des communes au regard des objectifs fixés et des hypothèses prévues.

DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE DE LA RECHERCHE (4/5)

Tableau 2 : Ratios et agrégats d’appréciation et leurs mesures

Ratios et agrégats	Formules	Signification
Niveau des moyens financiers de la collectivité	$\frac{\text{Total des recettes}}{\text{Population}}$	Ce ratio mesure les recettes totales par habitant. Il permet d’apprécier le niveau de vie des populations et le degré des efforts fournis par les autorités étatiques et communales pour le transfert et la mobilisation des ressources propres locales. Il s’exprime en franc par habitant
Prélèvement local	$\frac{\text{Total des recettes fiscales}}{\text{Population}}$	Il s’agit d’apprécier le niveau du prélèvement local à partir des ressources fiscales tirées du territoire communal à travers ce ratio. Il permet d’analyser le niveau des ressources fiscales au regard de la dépendance à l’Etat, des structures chargées de recouvrement des recettes des communes. Il s’exprime en franc par habitant.
Niveau de la contribution du patrimoine de la commune	$\frac{\text{Produit du patrimoine}}{\text{Population}}$	Il s’agit d’apprécier l’effort des autorités communales dans la création de la richesse pour la commune à partir de ses potentialités. Il permet d’analyser si les structures, l’effectif et les compétences du personnel en place permettent de garantir l’indépendance des communes. Il s’exprime en franc par habitant.
Epargne de gestion ou résultat brut (RB)	$RB = RF - DF$	C’est la différence entre les recettes de fonctionnement (RF) et les dépenses de fonctionnement (DF). Cet agrégat permet de voir si les recettes de fonctionnement parviennent à couvrir les dépenses de court terme. Il s’agit d’apprécier l’effort de mobilisation des ressources propres pour couvrir les dépenses de fonctionnement.
Capacité d’investissement ou capacité d’autofinancement des investissements (CI)	$CI = RB + RI$	C’est la somme du résultat brut et des recettes d’investissement (RI). Cet agrégat permet d’apprécier la capacité de la commune à financer ses dépenses durables. Il s’agit d’apprécier les efforts de transfert et de mobilisation des ressources locales.
Capacité de financement ou besoin de financement (CF)	$CF = CI - DI$	Pour obtenir cet agrégat, il faut faire la différence entre capacité d’autofinancement des investissements et les dépenses d’investissement (DI). Elle permet de voir si les efforts de transfert et de mobilisation des ressources locales permettent de faire face aux dépenses d’investissement.
Autonomie financière (AF)	$\frac{\text{Recettes de fonctionnement (RF)}}{\text{dépenses de fonctionnement (DF)}}$	Ce ratio complète l’épargne de gestion et permet d’analyser l’autonomie de la commune par rapport à son fonctionnement. Cette analyse porte sur l’effort de mobilisation des ressources propres pour couvrir tout au moins les dépenses de fonctionnement

DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE DE LA RECHERCHE (5/5)

Afin de confirmer ou infirmer l'hypothèse H1, les réponses fournies aux questions posées sont évaluées et comparées au niveau des recettes entre l'Etat et les communes à un taux de 10% au moins. Pour vérifier l'hypothèse H2, il est procédé à la comparaison des prescriptions des textes et pratiques généralement admises de la décentralisation financière avec les pratiques développées par les acteurs au développement local. La vérification de l'hypothèse H3 est parti des analyses des résultats sur le transfert des recettes et sur la présentation du budget sur l'état des comptes des communes et sur la présentation du niveau de vie des populations. L'importance des transferts de ressources de l'Etat aux communes est appréciée au regard des dépenses d'investissements inscrites dans les PDC. Une proportion de moins de 5% de transfert des recettes de l'Etat est négligeable.

RÉSULTATS ET VÉRIFICATION DES HYPOTHÈSES (1/2)

L'analyse des résultats révèle que les réponses données à l'opportunité de prise de nouveaux textes sont positives (soit inférieur à 30%) et l'absence de textes portant répartition des recettes entre les communes et l'Etat par exemple, a occasionné un ratio de 5% des recettes des communes par rapport à celles de l'Etat. Donc inférieur à 10%. Ces résultats confirment alors l'hypothèse H1. La mise en œuvre des compétences de la commune nécessite un réel transfert de ressources (financières, matérielles et humaines).

De même, l'analyse de nos résultats a montré que les structures de recouvrement des recettes locales (impôt et recette perception) sont liées au gouvernement et que les Mairies ne sont pas motivées pour recruter de cadres supérieurs et pour créer les structures techniques nécessaires pour une autonomie effective. Les enquêtes ont montrées aussi l'absence de dialogue entre l'Etat et les Collectivités locales et la confiscation des compétences des collectivités locales par l'Etat. De ce fait, les pratiques actuelles ne sont pas en adéquation avec une décentralisation financière effective. Par conséquent, l'hypothèse H2 est confirmée.

RÉSULTATS ET VÉRIFICATION DES HYPOTHÈSES (2/2)

Nos résultats ont révélé également:

- un ratio moyen de transfert des ressources de 1,7%,
- un niveau très faible des ressources d'investissement et pratiquement inexistant pour faire face aux dépenses de développement prévues dans les PDC,
- comment la juridiction financière dans son existence actuelle ne peut pas produire des résultats pour assainir le système de mobilisation des ressources locales,
- l'inégale répartition des ressources de l'Etat qui diminue le pouvoir des communes à statut ordinaire au profit de celles à statut particulier et qui sont à leur tour mal logées par rapport à l'Etat.

Les ressources nécessaires pour accompagner les charges de développement des communes sont donc très insuffisantes. Ce qui permet de confirmer l'hypothèse H3 émise.

DISCUSSION ET IMPLICATIONS MANAGERIALES (1/2)

- L'administration territoriale locale du Bénin a connu une grande évolution à travers le temps. Parti de la déconcentration au lendemain de son indépendance, le Bénin est actuellement en pleine phase de l'expérience de la décentralisation politique. Le principe de la décentralisation est plébiscité, les mécanismes en sont approuvés, les politiques publiques sont légitimées mais la mise en œuvre pose problème pour des raisons principalement liées à la question du statut juridique et des pratiques des finances locales.
- Cette étude a permis d'élaborer un document d'orientation pour la mise en œuvre d'une décentralisation financière effective. Une analyse est faite et a démontré des incompatibilités des textes et pratiques avec une décentralisation financière effective. Les résultats présentés par l'étude montrent que beaucoup d'efforts restent à faire.
- Un diagnostic a été fait et a permis de présenter quelques approches de solutions qui sont surtout relatives à la réforme juridique et institutionnelle liées au système de la décentralisation financière en place. La mise en œuvre de ces solutions donne l'assurance d'un avenir certain de la décentralisation financière effective. Il s'agira donc de mettre dans la constitution, l'élaboration et le vote d'un code de la décentralisation, la création d'un organe national indépendant de développement des collectivités locales, la création de la Cour des comptes et de ses démembrements, la mise en place du système de répartition des ressources, etc. afin de garantir une base juridique solide.

DISCUSSION ET IMPLICATIONS MANAGERIALES (2/2)

- « La décentralisation est mue par divers enjeux mais son effectivité réside dans les progrès à réaliser en matière de décentralisation financière ou fiscale, cette dernière se lisant à travers : (i) le transfert des ressources (ressources fiscales propres et subventions de l'État) et l'attribution aux communes de l'autonomie de gestion desdites ressources; (ii) la fixation du niveau des ressources nécessaires au fonctionnement régulier des collectivités territoriales décentralisées et de toutes les organisations de niveau inférieur à celui de l'Etat et la décision de leur affectation. Le développement local étant l'objectif premier de la décentralisation, le succès escompté dépendra des ressources dont disposeront les communes (ressources humaines, matérielles et financières) » (Sokégbé, 2010).
- Toutes les forces sont donc indispensables pour une telle prouesse. Aucune action ne serait de trop. Les béninois en l'occurrence les politiciens et les dirigeants devront s'accorder pour mettre en place les instruments nécessaires (moyens juridiques, politiques mais aussi financiers, matériels et humains) pour parvenir véritablement à la décentralisation financière.

LIMITES ET PERSPECTIVES DE RECHERCHE

Comme toute étude empirique, cette recherche n'est pas exempte de limites. La première et la plus perceptible des limites de notre étude est le biais relié à la désirabilité sociale ou à la perception humaine. Les limites sont aussi inhérentes à la taille et à la composition de notre échantillon de convenance. L'étude a été réalisée dans les départements de l'Ouémé et du Plateau, et les résultats issus de cette étude peuvent être généralisés sur toute l'étendue du territoire. Le taux de réponse était moyennement acceptable (98%). Cependant, nous n'avons pas pu obtenir un échantillon de taille suffisamment élevée qui nous permettrait de blanchir certaines erreurs et extrapoler enfin nos résultats. Cependant, la non-participation de certains individus retenus pour faire partir de l'échantillonnage lors du déroulement de l'enquête a créé des problèmes liés à la taille et la composition de notre échantillon.

De plus, cette étude se concentre uniquement sur deux communes (une à statut particulier et une ordinaire) pour évaluer la décentralisation financière effective alors qu'on pourrait l'étendre à d'autres communes afin de circonscrire le champ global pour des études futures. En dehors des voies de recherche liées aux limites, d'autres pistes de recherches peuvent être envisagées pour poursuivre ce travail.

MERCI POUR VOTRE AIMABLE ATTENTION