



REPUBLIQUE DU BENIN



MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE (M.E.S.R.S.)

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI (U.A.C)



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



Option :

ADMINISTRATION
DES FINANCES

Filière :

GESTION FINANCIERE DES
COLLECTIVITES LOCALES

PROMOTION : 2009 - 2011

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION POUR L'OBTENTION DU DIPLOME DU CYCLE II

**PROBLEMATIQUE DE LA GESTION PERFORMANTE DE LA
DETTE INTERIEURE DES COLLECTIVITES LOCALES
DECENTRALISEES BENINOISES :
CAS DE LA MUNICIPALITE DE COTONOU**

Réalisé et soutenu par :

Georges Yvon D. ACCROMBESSY

Maître de stage :

Mr Narcisse HOUNSOUNON

CHEF DIVISION EXECUTION DU BUDGET
À LA MAIRIE DE COTONOU

Directeur de mémoire :

Professeur Nicaise MEDE

AGRÉGÉ DES FACULTÉS DE DROIT
ENSEIGNANT À L'ENAM

Mars 2012

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT DU JURY : AHOUANKA ETIENNE

VICE-PRESIDENT : KOSSOUHO REMI

MEMBRE : YETONGNON ERIC

AVERTISSEMENT

L'École Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les mémoires. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Dédicaces

- A vous mon Feu Père *Germain* ainsi que ma Feue mère *Véronique* qui avez tant souhaité me voir parvenir au terme de cette formation après tant de sacrifices consentis pour moi ;
- A toi, Marc-Aurel, mon Feu Fils dont la perte cruelle au cours de cette formation m'a déboussolé après cette vive et douloureuse séparation, reçois le sentiment de gratitude d'un père à qui tu as su insuffler le courage nécessaire pour continuer et venir à bout du combat.

Remerciements

Mes sincères reconnaissances vont à l'endroit de :

- honorables membres du jury, pour avoir accepté d'apprécier ce travail ;
- monsieur Nicaise MEDE, pour avoir accepté de suivre ce travail, pour sa grande disponibilité et ses conseils ;
- madame Berthe GUEZODJE Epouse BIADJA et monsieur Adolphe DJIMAN pour m'avoir tendu leurs mains secourables ;
- monsieur Mesmer YEOU, pour son soutien moral et financier ;
- monsieur Nestor DAKO pour son encadrement et ses conseils ;
- toutes les autorités à divers niveaux de la Mairie de Cotonou ;
- tout le personnel du Service du Budget et de la Comptabilité de la Mairie de Cotonou, en particulier madame Charlotte LOKO et monsieur Narcisse HOUNSOUNON pour leur sympathie et leur aide ;
- l'administration de l'ENAM et du corps professoral ;
- mademoiselle Grâce ADANMINAKOU et monsieur Martin GUEZODJE pour leurs précieuses aides ;
- messieurs Léonard ADJOVI et Anani KLOUBOU pour leurs apports appréciables ;
- ma chère Epouse Calina GADJI pour son soutien indéfectible ;
- mes frères et sœurs pour leurs nombreux conseils et sacrifices, je veux nommer Nina, Gualbert, Josiane, Donat et Franck ;
- mes camarades de promotion toutes filières confondues, pour les bons moments passés et pour cette amitié qui nous lie désormais.

SIGLES ET ACRONYMES

AFD	: Agence Française pour le Développement
ANCB	: Association Nationale des Communes du Bénin
BOAD	: Banque Ouest Africaine de Développement
BRVM	: Bourse Régionale des Valeurs Mobilières
CDQ	: Comités de Développement de Quartier
CFA	: Communauté Financière Africaine
CIPE	: Centre des Impôts des Petites et Moyennes Entreprises
CONAFIL	: Commission Nationale des Finances Locales
DDIAL	: Direction Départementale des Impôts de l'Atlantique et du Littoral
DGTCP	: Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DPDM	: Direction de la Prospective et du Développement Municipal
DPM	: Direction de la Police Municipale
DSAJ	: Direction des Services Administratifs et Juridiques
DSAP	: Direction des Services à la Population
DSEF	: Direction des Services Economiques et Financiers
DST	: Direction des Services Techniques
ENAM	: Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature
FCFA	: Franc de la Communauté Financière Africaine
FADeC	: Fonds d'Appui au Développement des Communes
IGN	: Institut Géographique National
MDGLAAT	: Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire
OFL	: Observatoire des Finances Locales
PAI	: Plan Annuel d'Investissement
PDC	: Plan de Développement Communal
PDM	: Partenariat pour le Développement Communal
PGUD	: Projet de Gestion Urbaine Décentralisée
PTF	: Partenaire Technique et Financier
RGPH3	: Troisième Recensement Général de la Population et de l'Habitat
RP	: Recette Perception
SCL	: Service des Collectivité Locales
SERHAU SA	: Société d'Etudes Régionales d'Habitat et d'Aménagement Urbain
SOGEMA	: Société de Gestion des Marchés
TV	: Taxe de Voirie
TVA	: Taxe sur Valeur Ajoutée
UAC	: Université d'Abomey-Calavi
UEMOA	: Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine

LISTE DES TABLEAUX

N°	Titre des tableaux	Pages
1	Evolution des recettes totales de la municipalité de Cotonou de 2006 à 2010 (en francs CFA)	17
2	Evolution des recettes budgétaires de la municipalité de Cotonou 2006 à 2010 (en Francs CFA)	17
3	Evolution des dépenses totales de la municipalité de Cotonou de 2006 à 2010 (en francs CFA)	19
4	Evolution des dépenses budgétaires de la Municipalité de Cotonou de 2006 à 2010 (en Francs CFA)	20
5	Equilibre financier de la municipalité de Cotonou de 2006 à 2010 (en Francs CFA)	21
6	Situation des engagements certifiés non soldés de la Municipalité de Cotonou (en Francs CFA)	23
7	Comparaison de la capacité de financement aux impayés de 2006 à 2010 (en FCFA)	24
8	Structuration de la dette intérieure de la Municipalité de Cotonou de 2002 à 2010 (en francs CFA)	25
9	Comparaison des engagements aux prévisions budgétaires de 2006 à 2010 (en francs CFA).	27
10	Regroupement par centre d'intérêt des problèmes spécifiques et détermination des problématiques possibles	30
11	Synthèse des approches théoriques par problème spécifique	39
12	Tableau de bord de l'étude	46
13	Stratification des enquêtés de la population cible	56
14	Cause de l'insuffisance des ressources budgétaires	58
15	Cause de la gestion peu orthodoxe du budget local	60
16	Cause de l'inadéquation des outils de gestion	60
17	Tableau de Synthèse de l'Etude	70
18	Variation de la charge salariale enregistrée de 2005 à 2010 (en FCFA)	(Annexe n°2)
19	Contenu et commentaire sur la dette intérieure de la Municipalité de Cotonou	(Annexe n°3)
20	Etat des stocks d'arriérées des CIPE de Cotonou de 2003 à 2009 (en FCFA)	(Annexe n°6)

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique n°I : Courbes comparatives de la capacité de financement et du stock d'impayés de la commune cotonoise de 2006 à 2010 (en FCFA) annexe n°5

GLOSSAIRE

Afin de permettre une bonne compréhension du contenu de notre travail, nous avons clarifié quelques concepts à.

- Capacité d'investissement** : Elle est constituée de l'épargne nette à laquelle s'ajoutent les recettes réelles d'investissement (hors emprunt). Elle exprime le pouvoir financier théorique de la commune à procéder à des investissements.
- Capacité de financement** : Elle équivaut à la capacité d'investissement diminuée du montant des dépenses réelles d'investissement (dépenses d'investissement autres que le remboursement du capital de la dette). Cet indicateur permet de mesurer la marge de manœuvre financière suite au règlement des charges annuelles et réalisation des investissements envisagés.
- Collectivités Territoriales** : Personnes morales distinctes de l'Etat, avec leurs organes (assemblée d'élus), leur budget, leur patrimoine et leur personnel administratif. Cette définition admet des variations dues aux critères formels d'organisation des populations en collectivités et les mécanismes de fonctionnement de celles-ci qui sont spécifiques aux pays et à leur régime politique.
- Commune** : Unique niveau de décentralisation au Bénin, c'est la plus petite division administrative. Elle est dirigée par un maire (organe exécutif) et un conseil communal ou municipal (organe délibérant). La commune est dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière
- Décentralisation** : La décentralisation est un système d'organisation des collectivités territoriales dans lequel l'Etat central transfère certaines de ses prérogatives aux entités territoriales inférieures.
- Déconcentration** : Délégation des pouvoirs aux échelons inférieurs. La caractéristique essentielle du pouvoir déconcentré est sa dépendance hiérarchique vis-à-vis du pouvoir central.
- Développement local** : Processus concerté et planifié d'enrichissement économique, social et culturel d'une localité donnée.
- Engagement comptable** : Réservation de crédits budgétaires en vue de la réalisation d'une dépense qui résulte de l'engagement juridique
- Engagement juridique** : Acte par lequel un organisme public crée ou constate à son propre endroit une obligation de laquelle résultera une charge et qui peut résulter d'un contrat, d'une décision juridictionnelle ou d'une décision unilatérale.
- Epargne** : L'excédent des recettes de fonctionnement sur les dépenses de fonctionnement. L'épargne peut être brute s'il n'y a pas déduction de l'amortissement de la dette. Dans le cas contraire, elle est nette.
- Epargne brute de fonctionnement** : Elle est constituée par les recettes réelles de fonctionnement auxquelles on soustrait les dépenses réelles de fonctionnement. Elle mesure la capacité de la commune à financer ses dépenses de fonctionnement (hors amortissement de la dette).

<u>Epargne nette de fonctionnement</u>	: Elle est constituée par les recettes réelles de fonctionnement auxquelles on soustrait les dépenses de fonctionnement y compris l'amortissement de la dette. Elle mesure la capacité de la commune à financer ses dépenses de fonctionnement après amortissement de la dette.
<u>Impôt</u>	: Prélèvement pécuniaire effectué par voie d'autorité, à caractère obligatoire, à titre définitif et sans contrepartie pour assurer la couverture des charges publiques.
<u>Liquidation (la)</u>	: A pour objet de vérifier la réalité de la dépenses et d'en arrêter le montant. La constatation du service fait et la liquidation sont concrétisées par des pièces justificatives établissant la réalité du service fait et les droits des créanciers.
<u>Ordonnancement/ Mandatement</u>	: Acte administratif donnant l'ordre de payer la dépense. Il comporte deux éléments : l'ordre de payer donné au comptable assignataire et la remise d'un titre de paiement au créancier. (le thème mandatement est utilisé au niveau des dépenses communales)
<u>Paiement (le)</u>	: Il doit libérer définitivement le débiteur de ses obligations. Il intervient par remise d'espèces, de chèques, par mandat postal ou par virement bancaire ou postal, au profit du véritable créancier ou de son représentant qualifié.
<u>Plan de Développement Communal</u>	: Document retraçant 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.
<u>Plan trimestriel de trésorerie</u>	: Outil permettant la programmation au cours du trimestre des dépenses, compte tenu de la disponibilité de trésorerie en début de période et des entrées de recettes prévues au titre du trimestre.
<u>Recettes fiscales</u>	: L'ensemble des recettes issues des contributions financières des propriétés bâties ou non bâties, de la patente et de la licence.
<u>Recettes non fiscales</u>	: Ressources financières provenant de la perception de droits, taxes ou redevances et directement recouvrées par les services de la Mairie ou des correspondants extérieurs.

RESUME

A l'issue du stage effectué au Département des Services Financiers, nous avons identifié les trois problématiques parmi lesquelles, celle relative à la gestion performante de la dette intérieure a retenu notre attention.

Ce choix se justifie par les insuffisances relevées dans l'exécution du budget municipal. Cette situation se manifeste essentiellement par l'insuffisance des ressources budgétaires, la mauvaise gestion du budget local et, l'inadéquation des outils de gestion budgétaire.

Afin de suggérer les conditions d'atténuation du problème général, nous avons choisi comme objectifs de proposer les conditions d'une amélioration conséquente des ressources budgétaires, d'aider la municipalité en vue de l'exécution performante du budget local et, de proposer le recours aux outils modernes et performants de gestion budgétaire, financière et comptable.

Pour conduire le travail à son terme, des hypothèses ont été formulées. Mais, c'est au moyen d'un questionnaire que nous avons abouti à l'établissement du diagnostic suivant :

- la non maîtrise du potentiel des ressources propres et fiscales est à la base de l'insuffisance des ressources budgétaires ;
- le non respect des principes du droit budgétaire justifie la gestion peu orthodoxe du budget local ;
- la caducité du Logiciel de Gestion Budgétaire et Comptable explique l'inadéquation des outils de gestion.

C'est pourquoi, nous avons suggéré aux autorités municipales de commanditer une étude relative au diagnostic financier de la commune de Cotonou, de procéder au remplacement du logiciel de gestion budgétaire et comptable, et avons par ailleurs posé les conditions nécessaires au succès de ces approches de solutions.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE

CHAPITRE PREMIER : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE ET PROBLEMATIQUE LIEE A LA MAUVAISE GESTION DE LA DETTE INTERIEURE DE LA MUNICIPALITE DE COTONOU

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

Paragraphe 1 : Présentation de la Mairie de Cotonou

Paragraphe 2 : Restitution des observations de stage à la Mairie de Cotonou

Section 2 : Ciblage de la problématique

Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique

Paragraphe 2 : Vision globale de résolution de la problématique

CHAPITRE II : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE ET APPROCHES DE SOLUTIONS POUR UNE GESTION PERFORMANTE DE LA DETTE INTERIEURE DE LA MUNICIPALITE DE COTONOU

Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses et revue de littérature

Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée

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

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

Paragraphe 2 : Approches de solutions pour une gestion performante de la dette intérieure de la Municipalité de Cotonou et conditions de mise en œuvre

CONCLUSION

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

INTRODUCTION GENERALE

La décentralisation en Afrique de l'Ouest et en particulier au Bénin a pris son essor dans les années 90 avec la mise en œuvre de programmes d'ajustement structurel et la nécessité de désengagement des Etats centraux suite à l'échec de leur politique en matière de gestion du pouvoir d'Etat.

Ainsi, à la faveur d'une vague de démocratisation qui a gagné tour à tour les pays de l'Afrique de l'Ouest, la décentralisation, devient la réforme clé à même d'améliorer les modes de gouvernance, d'œuvrer à l'affranchissement des énergies à la base et de favoriser un essor plus équitable grâce à l'émergence de nouveaux acteurs publics plus proches des préoccupations et attentes légitimes des populations.

Au Bénin, l'amorce de ces reformes s'est opérée à la faveur de la Conférence des Forces Vives de la Nation de février 1990, où l'idée de la décentralisation a été adoptée. Les décisions de cette Conférence ont été consacrées par les dispositions des articles 150 à 153 de la loi n°90-032 du 11 décembre 1990 portant constitution de la République du Bénin, qui confère la création et la libre administration des collectivités territoriales. Dans ce cadre, cinq (5) textes de lois ont été votés par l'Assemblée Nationale et promulgués par l'exécutif :

- la loi n°97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin ;
- la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes de la République du Bénin ;
- la loi n°98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier ;
- la loi n°98-006 du 9 mars 1999 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin ;
- la loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin.

De surcroît, douze décrets d'application des lois de décentralisation ont été adoptés, constituant ainsi les cadres institutionnels et juridiques des communes.

Mais après une décennie environ de décentralisation au Bénin, force est de constater que bon nombres de défis restent d'actualité et que les collectivités locales ne disposent pas de moyens pour jouer pleinement leurs rôles de relais efficace, en tant qu'animatrices principales du développement local.

Les collectivités locales rencontrent ainsi d'énormes difficultés dans leurs efforts pour donner satisfaction aux attentes légitimes des populations défavorisées, dans le domaine des services publics de base.

Entre autres difficultés, les questions portant sur la gestion performante des finances locales, la gestion de l'administration communale et le développement économique local constituent des problématiques fondamentales qui méritent d'être résolues.

En définitive, on revient toujours au problème central de la décentralisation, à savoir le financement des collectivités locales au Bénin, en particulier celui des communes à statut particulier, dont Cotonou.

En effet, les moyens dont disposent les collectivités locales conditionnent pour une bonne part, le développement des services de proximité.

Plusieurs recherches et études ont été menées sur les collectivités locales au Bénin, et en particulier sur la commune de Cotonou, aux fins d'améliorer les ressources.

Cependant, elles ont toutes occulté le fait que la situation financière de la commune de Cotonou, en l'occurrence, sa dette intérieure, estimée à ce jour à environ douze milliards de francs CFA, constitue un véritable obstacle pour le financement des grands projets de développement.

C'est pourquoi, le présent travail intitulé «*Problématique de la gestion performante de la dette intérieure des collectivités locales décentralisées béninoises : Cas de la Municipalité de Cotonou*», a pour objectif :

- d'analyser l'environnement légal, financier et économique de la commune de Cotonou, en vue d'identifier les problèmes liés à sa gestion budgétaire et comptable ;
- de proposer des solutions et mesures idoines pour l'assainissement des finances locales de la Municipalité de Cotonou, en vue de faciliter à terme son accès au marché financier, la seule condition déterminante pour le financement des investissements prévus au Plan de Développement Communal.

Le présent mémoire, qui expose les résultats de cette recherche comporte deux chapitres :

- Le premier décrit le cadre institutionnel que représente la Mairie de Cotonou, en particulier la Direction des Services Economiques et Financiers (DSEF), nos observations de stage et le ciblage de notre problématique ;
- Le second analyse les résultats d'enquête pour trouver des approches de solutions aux problèmes soulevés par le thème de recherche et mieux orienter les actions de la Municipalité de Cotonou, en vue d'une gestion performante de la dette intérieure afin de favoriser à l'avenir son recours aux emprunts sur le marché financier.

CHAPITRE PREMIER :
CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE ET PROBLEMATIQUE LIEE A
LA MAUVAISE GESTION DE LA DETTE INTERIEURE DE LA
MUNICIPALITE DE COTONOU

Ce chapitre est consacré, dans une première section, à la présentation de la commune de Cotonou et aux observations de stage, puis dans une seconde section au ciblage de la problématique.

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

L'élément permettant l'identification d'un problème est composé des faits observés sur un lieu défini. Aussi, à travers cette section, avons-nous présenté, la Mairie de Cotonou, le lieu du déroulement de notre stage (paragraphe 1) et ensuite, la restitution des observations faites dans ce cadre (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Présentation de la Mairie de Cotonou

La Mairie de Cotonou étant le lieu de déroulement de notre stage, nous avons fait ressortir à travers ce paragraphe, un aperçu global sur la commune, portant sur un certain nombre d'éléments caractéristiques, à savoir : l'origine, la situation géographique, le climat, les données démographiques, les activités économiques et l'organisation administrative.

A- Origine

La ville de Cotonou a été créée en 1830 sur l'initiative de sa majesté Ghézo, illustre roi d'Abomey. A la fin du 19^e siècle, la ville de Cotonou s'est développée à partir de quelques villages de pêcheurs situés à l'Est et à l'Ouest de la lagune. En 1868, le territoire de la ville a été cédé à la France par le roi d'Abomey, ce qui eut pour effet d'accélérer le processus de son développement. Aujourd'hui, la commune de Cotonou est devenue une représentation du Bénin en miniature.

B- Situation géographique

La commune de Cotonou est située sur le cordon littoral qui s'étend entre le lac Nokoué et l'Océan Atlantique, constitué de sables alluviaux d'environ cinq (5) mètres de hauteur maximale (IGN). Elle représente la seule commune département du Littoral et est limitée au nord par la commune de Sô-Ava et le lac Nokoué, au Sud par l'Océan Atlantique, à l'Est par la commune de Sèmè-Kpodji et à l'Ouest par celle d'Abomey-Calavi. Elle couvre une superficie de 79 km², dont 70% sont situées à l'Ouest du chenal. Les quartiers de l'Est sont reliés à la partie Ouest par trois ponts.

C- Climat

Le climat est de type sub-équatorial avec une alternance de deux saisons pluvieuses (Avril à Juillet et Septembre à Novembre) et de deux saisons sèches (Décembre à Mars et Août). Pendant la grande saison des pluies, la ville est menacée par de graves inondations, niveau maximal des crues : 1,5 m (IGN). La pluviométrie varie entre 900 et 1200 mm, alors que la température moyenne est de 27 °C environ. *Ce qui a pour corollaire les inondations répétées observées ça et là dans la ville de Cotonou pendant la saison pluvieuse.* Le vent le plus remarquable dans la commune est l'harmattan qui se manifeste généralement courant Novembre à Décembre.

D- Etat de la population

Selon le RGPH3, la population de Cotonou a été évaluée à 665100 habitants en 2002, accusant un taux de croissance de 2,07%. Par ailleurs, il est important de noter que les populations des régions environnantes viennent gonfler celle de Cotonou le jour, dans l'exercice de leur activité, *accentuant ainsi la pollution liée aux ordures ménagères.*

E- Activités économiques

L'essentiel des activités économiques dans la Ville de Cotonou est exercé dans les principaux secteurs de l'agriculture urbaine, des PME et PMI, de commerce et divers trafics.

En ce qui concerne l'agriculture, la commune de Cotonou ne dispose que des bas-fonds et des marécages qui sont propices aux cultures maraîchères.

S'agissant de l'élevage, il est très peu développé dans la commune en raison de l'humidité qui y est relativement élevée.

Quant aux unités économiques, Cotonou étant la commune la plus industrialisée du pays, elle regorge d'usines de transformation et de stockage. Par ailleurs, notons que ce sont les activités commerciales qui constituent la principale occupation des unités économiques, car elles sont pratiquées par près de 62% des entreprises. La commune de Cotonou dispose d'importantes infrastructures de dynamisation des activités commerciales. Signalons aussi l'existence d'un port et d'un aéroport. En outre, la commune de Cotonou dispose de deux grands marchés qui s'animent tous les jours, à savoir le marché International de Dantokpa et le marché de Ganhi¹. *Leur gestion demeure toujours problématique dans la mesure où ils font partie des patrimoines à transférer à la municipalité de Cotonou par l'Etat qui, malheureusement, n'est pas encore décidé à le faire.* Outre ces principaux marchés, la commune de Cotonou possède également d'autres marchés dits "secondaires" au nombre de quarante-quatre (44), dont la gestion est entièrement assurée par la Mairie.

F- Situation administrative

1- Cadre administratif

Après la refondation de l'Etat Béninois devenu depuis 2002 un Etat décentralisé, Cotonou est une commune-département (Article n°7 de la loi n°97-

¹ Le quartier Ganhi représente le principal centre d'affaires du pays

028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin).

En effet, elle est subdivisée en treize (13) arrondissements composés de cent quarante-quatre (144) quartiers. Les arrondissements et quartiers sont des unités administratives non dotées de personnalité juridique, ni d'autonomie financière (confère Article 4, Alinéa 2 de la loi 97-029 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin).

Conformément aux dispositions de la loi n°98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier, en son article 6, le fonctionnement de la municipalité de Cotonou repose sur deux (2) organes à savoir :

- **le Conseil Municipal** : il est composé de quarante-neuf (49) conseillers élus qui assurent les fonctions de l'organe délibérant (confère article 12 de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin) ;
- **le Maire** (l'exécutif) : il est le premier responsable de la commune. Il est le chef de l'administration communale (confère article 48, loi ci-dessus citée).

Le Maire est à la fois Président du Conseil Municipal et Premier Responsable de l'administration municipale. Il est assisté de trois Adjoints dans la gestion des affaires locales, tandis qu'au niveau des arrondissements, ce sont les chefs d'arrondissement qui le représentent.

2- Organisation des services de la Mairie de Cotonou

Avec la réorganisation des services municipaux (par arrêté n°2007/029/MCOT/SG/SP du 23 mars 2007 portant organisation, attribution et fonctionnement des services de la Mairie), qui a conduit au recrutement de plusieurs cadres techniques, la Mairie de Cotonou compte actuellement le Cabinet du Maire, le Secrétariat Général, les Directions au nombre de sept (7), le

Contrôle Général des Services Municipaux² (CGSM), la Cellule Municipale de Passation des Marchés Publics (CMPMP) qui assurent régulièrement le fonctionnement de l'administration municipale (Cf. organigramme de la Mairie en annexe n°1), avec l'appui des services déconcentrés de l'Etat : la Préfecture, la Recette Perception, la Direction Départementale des Impôts de l'Atlantique et du Littoral (DDIAL) et des partenaires au développement.

En ce qui concerne les directions, nous retenons :

- les Directions opérationnelles qui fournissent directement les services à la population : la Direction des Services à la Population (DSAP), la Direction des Services Techniques (DST), la Direction de la Police Municipale³ (DPM) ;
- les Directions fonctionnelles qui gèrent les ressources humaines, financières et matérielles : la Direction des Services Economiques et Financiers⁴ (DSEF), la Direction des Services Administratifs et Juridiques⁵ (DSAJ), Direction des Ressources Humaines⁶ (DRH), la Direction de la Prospective et du Développement Municipal⁷ (DPDM).

Quant aux services auxiliaires d'arrondissements, ils se composent des services communaux déconcentrés regroupés au sein du bureau d'arrondissement, lequel est dirigé par le Chef d'Arrondissement et qui comprend le secrétariat administratif d'arrondissement et le bureau de l'état civil.

Compte tenu de notre formation et du délai imparti pour la réalisation des présents travaux de recherche, nous n'avons pas pu parcourir tous les services de la Mairie.

² Directement rattaché au maire, le CGSM devrait être au niveau de la Mairie de Cotonou, ce qu'est le contrôle financier au sein de chaque ministère.

³ Récente création en vue d'assurer la sécurité des personnes et des biens dans la ville de Cotonou, elle devrait relayer la police nationale sur le territoire de la commune ;

⁴ La DSEF a servi de cadre au déroulement de notre stage ;

⁵ Nous n'avons pas pu la scruter, compte tenu du délai imparti pour notre recherche ;

⁶ Récente création ;

⁷ Où nous avons pris connaissance du plan de développement communal.

Paragraphe 2 : Restitution des observations de stage à la Mairie de Cotonou

Ce paragraphe est consacré à la restitution des observations faites au cours de notre stage à la Mairie de Cotonou.

Les informations obtenues portent essentiellement sur le fonctionnement des organes internes de contrôle, sur l'élaboration et l'exécution du budget, et sur la situation financière de la Municipalité de Cotonou.

A- Le Contrôle Général des Services Municipaux (CGSM)

A travers le récent renforcement en capacité du CGSM, le Maire compte exercer un contrôle sur l'exécution du budget communal d'une part, et d'autre part sur le fonctionnement de l'administration municipale.

La création du CGSM tant attendue devrait être salubre pour la Municipalité, dans la mesure où elle contribuera fortement à la mise en place du contrôle interne, qui vise à faire respecter les normes admises en finances publiques et qui prévalent à la gestion des finances locales.

Au vu des postes créés pour la mise en œuvre du contrôle effectif des services municipaux, on se rend compte que l'étendue du domaine du contrôle a été mal appréhendée. Pire, les nouveaux agents recrutés à cet effet, n'ont pas fait leur stage dans le sens de mieux connaître les services municipaux et d'acquérir des expériences avant d'être promus à des postes de responsabilité. *On en déduit une difficulté relative à la mise en place de l'organe de contrôle interne des services municipaux (faiblesse).*

B- La Cellule Municipale de Passation des Marchés Publics (CMPMP)

La CMPMP intervient en amont dans l'exécution du budget communal.

En vue d'une célérité dans l'exécution des investissements locaux, la loi N°2009-02 du 7 août 2009 portant code des marchés publics et de délégation de

services publics, à l'appui des décrets d'application n°2010-494, 495, 496 du 26 novembre 2010 portant attributions, organisation et fonctionnement respectifs de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP), de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP) et de la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP), a été promulguée en vue de remédier aux dysfonctionnements observés dans le système de passation des marchés publics. Il s'agit bien d'une opportunité qui vise à donner de la souplesse au processus de passation des marchés publics. Mais, jusqu'au terme de l'exercice 2011, le nouveau dispositif n'est pas encore mis en place à la Mairie de Cotonou. *Il s'en suit une difficulté de mise place des organes municipaux de passation des marchés publics (faiblesse).*

C- La Direction des Services Economiques et Financiers (DSEF)

Au niveau de la DSEF, nous avons fait l'option de parcourir les services susceptibles de fournir des informations sur la mobilisation des recettes, l'exécution des dépenses et sur la situation financière de la commune. Au nombre de ces services, nous retenons :

1- Le Service de la Fiscalité (SF)

L'émission, la liquidation et le recouvrement des impôts locaux sont assurés par les services de la Direction Départementale des Impôts de l'Atlantique et du Littoral (DDIAL) en étroite collaboration avec le SF de la Mairie de Cotonou.

Il faut noter que la part des recettes fiscales dans les recettes totales de 2006 à 2010 a atteint un taux moyen de 54%, et ce, grâce à la *mise en œuvre de l'outil Registre Foncier Urbain (RFU)⁸ dans le cadre du Projet de Gestion Urbaine Décentralisée (PGUD) (opportunité).*

⁸ La municipalité de Cotonou a été dotée de l'outil RFU en 1991 avec le concours de la coopération française. Dès sa mise en œuvre, les recettes fiscales sont passées de 758,654 millions en 1990 à 1401 millions en 1993 (3^{ème} année de sa mise en place), soit un taux de progression global de 184,67%.

La pérennité de l’outil RFU est assurée par le suivi des procédures de mise à jour régulière de la base de données RFU et de la cartographie. C’est pourquoi, il est organisé des descentes régulières d’agents sur le terrain, pour effectuer les travaux de mise à jour de la base d’information RFU, en vue de la correction des données relatives à la détermination du potentiel fiscal. ***Il apparaît un problème de non maîtrise du potentiel fiscal de la commune de Cotonou (faiblesse).***

Des difficultés sont observées dans la mise en œuvre des actions en recouvrement contre les contribuables qui déclarent ne pas appréhender dans quelles mesures des impôts et taxes sont mis à leurs charges, posant ainsi ***le problème d’insuffisance de communication dans la mise en œuvre du recouvrement des recettes (faiblesse).***

2- Le Service de la Régie Principale des Recettes (SRPR)

Créé par arrêté n°017/MCOT/SG/DSEF/DSF du 9 juin 2004 portant institution d’une régie principale et de régies auxiliaires de recettes, le SRPR est chargé du recouvrement des recettes propres non fiscales (taxes, redevances et droits). A cet effet, le SRPR assure les relations entre les services publics marchands et le Receveur-percepteur (dont-il dépend sur le plan fonctionnel).

Depuis la création du service jusqu’en 2008, les recettes propres étaient directement recouvrées par les agents percepteurs chargés du recouvrement. Ces derniers venaient déclarer des recettes dont le SRPR n’avait aucun moyen de contrôle.

En effet, il est observé une croissance du taux d’urbanisation, due à une augmentation rapide du parc immobilier privé, à la prolifération des activités économiques formelles et informelles dans la ville de Cotonou. Par contre, on constate un immobilisme du côté du système de collecte et de gestion des taxes ou redevances concernées par cette mutation.

Nous en voulons pour preuve la caducité des bases de données des commerçants et entrepreneurs, artisans et autres acteurs économiques opérant

sur le territoire de Cotonou. Il est de même en ce qui concerne la plupart des activités menées dans l'informel et dont les régularisations devraient donner droit à des prélèvements, lesquels procureront des recettes propres supplémentaires à la municipalité. Cet état de chose occasionne aussi bien des évasions que des fuites de recettes, d'où la difficulté relative à la *non maîtrise du potentiel de ressources propres non fiscales de la commune de Cotonou*.

Mais il est important de souligner qu'à partir de l'exercice 2010, des reformes opérées au niveau du processus de recouvrement ont consisté en l'émission d'avis adressés aux usagers qui sont désormais tenus de les payer au niveau des régies auxiliaires de recettes. Mais cette réforme n'a pas été assortie d'une sensibilisation préalable, ce qui pose le problème d'insuffisance de communication vis-à-vis des redevables et accentue *l'incivisme de la population active à s'acquitter des droits et taxes (faiblesse)*.

3- Le Service du Budget et de la Comptabilité (SBC)

Le SBC est le pôle par excellence de l'élaboration et de l'exécution du budget communal. Ce service est en outre responsable de la gestion des stocks et du patrimoine municipal. Il est structuré en trois (3) divisions.

Globalement les constats ci-après ont été faits :

- les budgets de la municipalité de Cotonou sont élaborés et adoptés dans les délais prescrits, approuvés par la tutelle et rendus exécutoires dès le 02 janvier de chaque exercice (force) ;
- les dotations suffisantes en ordinateurs sont faites, aussi bien que la disponibilité et le fonctionnement normal du réseau informatique. Pourtant, la majorité des agents ne maîtrise pas encore l'utilisation des ordinateurs. Il s'en suit un *usage non efficient de l'outil informatique disponible (faiblesse)* ;
- *l'élaboration en début de trimestre du plan de trésorerie (force)* ;
- *la détermination d'indicateurs de performance du PGUD en matière d'exécution de dépenses (opportunité)* ;

- ***la gestion informatisée des stocks (force)*** : du point de vue de la tenue de la comptabilité matière, il s’agit d’un exploit, car jusqu’en 2005 la comptabilité matière n’était pas informatisée ;
- ***la création de la section de contrôle des opérations budgétaires (force)*** : celle-ci s’occupe du contrôle à priori de l’authenticité des pièces justificatives de dépenses avant la transmission des mandats de paiement y relatifs, soumis à la signature de l’ordonnateur du budget. Cette section depuis sa création a contribué à réduire de façon considérable les cas de rejet de mandats opérés par la Recette-perception ;
- ***la disponibilité d’un manuel de procédure au niveau de l’administration municipale (force)*** ;
- ***la conception et l’élaboration d’un schéma clair relatif à l’exécution des dépenses budgétaires au niveau du SBC (force)***.
- ***le manque de rigueur dans l’exécution des dépenses prioritaires inscrites au plan de trésorerie (faiblesse)***, car il est malheureusement reproché à cet outil conjointement élaboré par le service financier du Maire et le Receveur percepteur de la commune, de s’écarter des priorités définies dès son élaboration. Ce qui entraîne les difficultés de paiement des dépenses prévues au plan ;
- ***la non tenue du registre de suivi des engagements de dépenses (faiblesse)*** : ce qui ne permet pas une gestion efficace des crédits ouverts au budget. Le rôle est insuffisamment assuré par le logiciel de gestion budgétaire. En effet, cet outil autorise l’engagement de nouvelles dépenses sur une ligne budgétaire donnée, même en cas d’indisponibilité de crédit. Une démarcation y a été longtemps faite entre engagement juridique et engagement comptable, si bien que les réservations de crédits ne sont réellement opérées qu’à l’étape du mandatement. Cet état de chose, même s’il a été rectifié au niveau du logiciel pour compter de la gestion 2011 continue de causer des difficultés de gestion budgétaire, soulevant ainsi ***le problème de la caducité du logiciel de gestion budgétaire et comptable (faiblesse)*** ;

- *la non tenue de la comptabilité des engagements certifiés (faiblesse)*, qui influence négativement le suivi rigoureux des factures, à tel enseigne qu’il est impossible à une date donnée, d’évaluer les engagements exigibles ;
- *la non maîtrise des dépenses de fonctionnement (faiblesse)* : l’effectif de la commune de Cotonou est passé de 935 agents en 2009 à 1300 en 2010. Cette augmentation s’explique par le renforcement de la sécurité municipale et vraisemblablement par l’effet de la forte pression des usagers de la Ville de Cotonou et de celle des communes environnantes sur l’administration municipale. La conséquence immédiate en est l’accroissement de la masse salariale. Pour preuve, la variation de la charge salariale enregistrée de 2005 à 2010 est de 69,06% (voir tableau en Annexe n°2).

Au terme de ces observations, nous avons, en approfondissant nos recherches, eu recours aux documents budgétaires, en l’occurrence les comptes administratifs, aux fins de mener les analyses sur la gestion budgétaire de la commune de Cotonou.

D- Les recettes et des dépenses budgétaires de la commune de Cotonou

1- Les recettes

Les ressources financières de la municipalité de Cotonou se composent des recettes de fonctionnement (Cf. Article 9 de la loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin) et des recettes d’investissement (Cf. Article 15 de la loi n°98-007)

a- Evolution des recettes totales

L’évolution dans le temps des recettes totales est présentée à l’aide du tableau n°1 ci-après :

Tableau n°1 : Evolution des recettes totales de la municipalité de Cotonou de 2006 à 2010 (en francs CFA)

Années	Prévisions	Réalisations	Taux de réalisation
2 006	10 807 778 764	8 674 847 187	80,26%
2 007	10 892 178 363	9 223 597 782	84,68%
2 008	11 666 243 904	10 462 516 024	89,68%
2 009	14 870 443 530	11 841 057 925	79,63%
2 010	15 712 232 910	12 107 034 501	77,05%

Source : Par nous-mêmes à partir des comptes administratifs de la Mairie

Les réalisations de recettes totales ont connu un accroissement dans le temps, passant de 8,674 milliards en 2006 à 12,107 milliards en 2010. Cependant, les prévisions de recettes n'ont jamais été atteintes. Le plus faible taux de réalisation est enregistré en 2010 est de 77,05%, tandis que le plus fort taux estimé à 89,68% a été enregistré en 2008. On remarque dans l'ensemble une amélioration dans le temps des recettes, bien que les prévisions n'aient jamais été atteintes.

b- Evolution des recettes budgétaires

Intéressons-nous à présent à travers le tableau n°2 ci-dessous, aux proportions des diverses recettes constitutives des recettes totales. Il s'agit des recettes fiscales et non fiscales, des reversements et autres recettes.

Tableau n°2 : Evolution des recettes budgétaires de la municipalité de Cotonou de 2006 à 2010 (en Francs CFA)

ANNEES	RECETTES FISCALES	% des RT	RECETTES NON FISCALES	% des RT	REVERSEMENTS ET AUTRES RECETTES	% des RT	RECETTES TOTALES
2006	5 569 679 933	64,20%	1 133 902 126	13,07%	1 971 265 128	22,72%	8 674 847 187
2007	5 577 221 497	60,47%	1 327 402 563	14,39%	2 318 973 722	25,14%	9 223 597 782
2008	6 387 384 211	61,05%	1 500 154 144	14,34%	2 574 977 669	24,61%	10 462 516 024
2009	5 693 911 456	48,09%	1 548 425 783	13,08%	4 598 720 686	38,84%	11 841 057 925
2010	5 437 117 483	44,91%	1 711 368 341	14,14%	4 958 548 677	40,96%	12 107 034 501
TOTALE RECETTES SUR LA PERIODE SOUS ETUDE	28 665 314 580	55,74%	7 221 252 957	13,80%	16 422 485 882	30,45%	52 309 053 419
MOYENNES	5 733 062 916		1 444 250 591		3 284 497 176		10 461 810 684

Source : Par nous-mêmes à partir des comptes administratifs

De l'observation du tableau n°2, il ressort nettement sur la période considérée, que la plus grande partie des recettes annuelles provient des recettes fiscales, mais également des reversements et autres recettes.

Les recettes fiscales⁹ croissent de 2006 à 2008 où elles atteignent leur pic, constituant en moyenne 62% des recettes annuelles. Entre 2008 et 2010, elles chutent de 6 387 384 211 FCFA à 5 437 117 483 FCFA et constituent en moyenne 46,5% des recettes annuelles.

S'agissant des recettes non fiscales recouvrées directement par les services de la commune, elles sont en faible proportion, soit en moyenne 13,80% des recettes annuelles sur la période d'étude. Elles ont connu un léger accroissement, passant de 1 133 902 126 FCFA en 2006 à 1 711 368 341 FCFA en 2010. Ces chiffres contrastent avec la prolifération des activités économiques s'animant dans la ville, de jour comme de nuit, aussi bien formelles qu'informelles. *Cette analyse vient conforter le constat relatif à la non maîtrise du potentiel de ressources propres de la commune de Cotonou (faiblesse).*

Enfin, les recettes relatives aux reversements et autres natures de recettes [taxe de voirie perçue au cordon douanier reversée par l'Etat, dotations et subventions de l'Etat, en l'occurrence le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC)] prennent du poids dans les recettes annuelles. En effet, elles passent de 22,72% en 2006 à 40,96% en 2010, en passant par 24,61% en 2008, d'où une *forte contribution des recettes de reversement et autres subventions à l'amélioration des recettes budgétaires (opportunité).*

Face à cette situation, on retient que la municipalité de Cotonou consent peu d'effort pour la mobilisation des ressources propres non fiscales, les recettes totales étant essentiellement constituées des subventions et reversements de l'Etat, ressources dont les politiques de recouvrement ainsi que les critères de répartition sont de l'apanage du pouvoir central.

⁹ Les recettes fiscales sont composées en grande partie du produit des impôts directs à savoir : 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.

2- Les Dépenses

Les dépenses de la municipalité de Cotonou se composent des dépenses de fonctionnement (Cf. Article 21 de la loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin) et les dépenses d'investissement (Cf. Article 22 de la loi ci-dessus citée).

Par ailleurs, il convient de rappeler que le régime financier en son article 16 distingue deux catégories de dépenses à savoir : les dépenses obligatoires et les dépenses facultatives.

A l'Article 17 de la même loi, sont précisées les natures de dépense jugées obligatoires et devant être prioritairement inscrites au budget de dépense.

a- Evolution des dépenses totales

L'évolution dans le temps des dépenses totales est présentée à l'aide du tableau n°3 suivant :

Tableau n°3 : Evolution des dépenses totales de la municipalité de Cotonou de 2006 à 2010 (en francs CFA)

ANNEES	DEPENSES DE FONCTIONNEMENT			DEPENSES D'INVESTISSEMENT			DEPENSES TOTALES		
	PREVISIONS	EXECUTION	TAUX D'EXECUTION	PREVISIONS	EXECUTION	TAUX D'EXECUTION	PREVISIONS	EXECUTION	TAUX D'EXECUTION
2006	7 565 445 135	6 712 557 390	88,73%	3 242 333 629	1 767 803 227	54,52%	10 807 778 764	8 480 360 617	78,47%
2007	7 630 909 428	7 144 311 080	93,62%	3 261 268 935	2 213 064 520	67,86%	10 892 178 363	9 357 375 600	85,91%
2008	7 940 427 631	7 479 419 727	94,19%	3 725 816 273	2 435 563 992	65,37%	11 666 243 904	9 914 983 719	84,99%
2009	8 293 852 889	8 037 043 863	96,90%	6 576 590 641	3 508 853 565	53,35%	14 870 443 530	11 545 897 428	77,64%
2010	9 901 527 941	8 105 594 166	81,86%	5 810 704 969	3 802 039 656	65,43%	15 712 232 910	11 907 633 822	75,79%

Source : Par nous-mêmes à partir des comptes administratifs

Les dépenses de fonctionnement ont connu une croissance dans le temps, en passant de 6 712 557 390 FCFA en 2006 pour un taux d'exécution de 88,73%, à 8 037 043 863 FCFA, soit 96,90% de taux d'exécution. Par contre, il a été enregistré une régression de 2009 à 2010 où elles sont estimées à 8 105 594 166 FCFA, soit un taux d'exécution de 81,86%.

Quant aux dépenses d'investissement, elles ont connu une croissance, passant de 1 767 803 227 FCFA en 2006 à 3 802 039 656 FCFA en 2010, mais avec un taux d'exécution évoluant en dent de scie dans le temps, soit un taux moyen d'exécution de 61,31%. Elles n'ont jamais franchi la barre de 70%.

Il ressort de l'analyse, une assez bonne exécution du budget de fonctionnement, tandis que celui d'investissement est mal exécuté. *On en déduit une contreperformance dans l'exécution du budget d'investissement.*

b- Evolution des dépenses budgétaires

Le tableau N°4 ci-après donne l'évolution dans le temps des dépenses aussi bien de fonctionnement que d'investissement de la commune de Cotonou, ainsi que la part des dépenses d'investissement, dans les dépenses totales.

Tableau n°4 : Evolution des dépenses budgétaires de la Municipalité de Cotonou de 2006 à 2010 (en Francs CFA)

Rubriques	Années					CUMUL
	2006	2007	2008	2009	2010	
DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	6 712 557 390	7 144 311 080	7 479 419 727	8 037 043 863	8 105 594 166	37 478 926 226
DEPENSES D'INVESTISSEMENT	1 767 803 227	2 213 064 520	2 435 563 992	3 508 853 565	3 802 039 656	13 727 324 960
DEPENSES TOTALES	8 480 360 617	9 357 375 600	9 914 983 719	11 545 897 428	11 907 633 822	51 206 251 186
DEPENSES D'INVESTISSEMENT/DEPENSES TOTALES	20,85%	23,65%	24,56%	30,39%	31,93%	26,81%

Source : Etabli à partir des comptes administratifs de la commune de Cotonou

On note une proportion des dépenses d'investissements par rapports aux dépenses totales s'améliorant entre 2006 et 2010, où le taux passe de 20,85% en 2006 à 31,93% en 2009 (la norme recommandée par le PGUD pour assurer le développement municipal s'exprimant par l'exécution des dépenses en investissement est de 30% au minimum).

Toutefois, ce taux a baissé en 2010 où il est passé en dessous de la norme, à 26,81%. Ceci justifie la faible exécution du budget d'investissement.

Qu'en est-il de l'équilibre financier de la commune de Cotonou sur la période sous étude ?

3- Equilibre financier de la commune de Cotonou

Les principaux agrégats participant de la détermination par strate de l'équilibre financier sont calculés dans le tableau n°5 suivant.

Tableau n°5 : Equilibre financier de la municipalité de Cotonou de 2006 à 2010 (en Francs CFA)

N°	Principaux agrégats	Années				
		2006	2007	2008	2009	2010
1	Recettes réelles de fonctionnement	8 674 847 187	9 211 164 875	10 155 408 271	11 500 142 592	11 865 464 709
2	Dépenses réelles de fonctionnement	6 712 557 390	7 144 311 080	7 479 419 727	8 037 043 863	8 105 594 166
3	Epargne ou Déficit ou Autofinancement brut (1-2)	1 962 289 797	2 066 853 795	2 675 988 544	3 463 098 729	3 759 870 543
4	Amortissement de la dette	0	0	0	0	0
5	Epargne nette ou Autofinancement net (3-4)	1 962 289 797	2 066 853 795	2 675 988 544	3 463 098 729	3 759 870 543
6	Recettes réelles d'investissement	0	12 432 907	307 107 753	340 915 333	241 569 792
7	Capacité de financement des investissements (5+6)	1 962 289 797	2 079 286 702	2 983 096 297	3 804 014 062	4 001 440 335
8	Dépenses réelles d'investissement	1 767 803 227	2 213 064 520	2 435 563 992	3 508 853 565	3 802 039 656
9	Capacité ou Besoin de financement (7-8)	194 486 570	-133 777 818	547 532 305	295 160 497	199 400 679
10	Emprunt	0	0	0	0	0
11	Variation de fonds de roulement (9+10)	194 486 570	-133 777 818	547 532 305	295 160 497	199 400 679
12	Fonds de roulement en début de période	4 917 029	199 403 599	65 625 781	613 158 086	908 318 583
13	Fonds de roulement en fin de période (11+12)	199 403 599	65 625 781	613 158 086	908 318 583	1 107 719 262

Source : Etabli à partir des données du compte administratif de la commune de Cotonou

L'épargne brute de fonctionnement est positive et s'améliore dans le temps. De près de 2 milliards de FCFA en 2006, il a connu une nette amélioration en approchant les 4 milliards de FCFA en 2010. Ce qui signifie que la commune parvient à dégager une marge après la couverture de ses dépenses de fonctionnement.

L'épargne nette équivaut exactement ici à l'épargne brute (l'amortissement de la dette étant égal à zéro). On en déduit *l'absence de recours de la Municipalité de Cotonou à l'emprunt*.

La capacité de financement observée sur toute la période est appréciable (194,486 millions FCFA en 2006, le pic de 547 millions FCFA environ en 2008, pour baisser à nouveau autour de 200 millions FCFA), sauf en 2007 où il y eu un besoin de financement estimé à 134 millions environ.

Au terme de l'analyse, on est tenté de conclure (comme à travers la plupart des recherches précédemment effectuées sur la commune de Cotonou), que la situation financière de la commune de Cotonou est bonne et que cette dernière parvient ainsi à dégager à partir de 2008 une marge de manœuvre, suite au paiement de ses dépenses réelles d'investissement.

Mais, lorsque l'on est face au constat de l'insatisfaction des fournisseurs et autres partenaires sociaux, eu égard aux difficultés liées au règlement de leurs factures et qui pose *des difficultés d'insolvabilité de la commune (faiblesse)*, due au très long délai de règlement et au non règlement des factures, il y a de quoi reconsidérer l'équilibre en question, qui n'est en réalité qu'un équilibre du point de vue des paiements et donc n'ayant pas tenu compte des engagements certifiés et non soldés de la commune de Cotonou sur ladite période.

En effet, la situation des restes à réaliser sur la base des engagements certifiés ne figure pas au compte administratif. *Il se révèle un problème relatif au défaut de sincérité du compte administratif (faiblesse)*.

4- Point des engagements certifiés non soldés de la commune de Cotonou

A l'aide du point des engagements certifiés et non encore soldés, obtenu à partir du Logiciel de Gestion Budgétaire et Comptable (LGBC) et du point des impayés vis-à-vis des partenaires sociaux, nous avons procédé à un reclassement des engagements par nature de dépenses. Ce qui a abouti à l'obtention du tableau n°19 relatif au point des engagements certifiés non soldés (Cf. Annexe n°3), dont une synthèse est faite au tableau n°6 suivant :

Tableau n°6 : Situation des engagements certifiés non soldés de la Municipalité de Cotonou (en Francs CFA)

Années	Montants des engagements non soldés
2002	631 048 824
2003	180 278 106
2004	577 954 803
2005	196 622 856
2006	39 134 350
2007	114 451 054
2008	616 043 088
2009	2 501 476 805
2010	8 097 379 309
TOTAL	12 954 389 195

Source : Etabli à partir de l'état des engagements certifiés non soldés, SBC

Il résulte du point fait ci-dessus que la municipalité de Cotonou a un cumul élevé de dettes (dette d'exploitation), tant vis-à-vis du personnel municipal que des fournisseurs et autres partenaires sociaux (faiblesse). Compte tenu de l'ardoise de la dette intérieure estimée à 12 954 389 195 FCFA, sauf erreur ou omission de notre part, il y a lieu de considérer à nouveau la situation financière de la commune de Cotonou, que les recherches précédemment effectuées ont qualifié à tort d'équilibrée, en occultant la situation relative aux stocks d'impayés de la commune.

A notre avis, si une marge subsistait après le financement des dépenses d'investissement, elle devrait servir au remboursement des arriérés d'impayés enregistrés.

C'est pourquoi, nous avons envisagé de procéder à travers le tableau N°7 ci-après, à une comparaison de la capacité de financement au stock d'impayés par exercice, afin de passer à la loupe la situation financière réelle de la commune de Cotonou, sur la base des engagements certifiés non soldés.

Tableau n°7 : Comparaison de la capacité de financement aux impayés de 2006 à 2010 (en FCFA)

ELEMENTS	2006	2007	2008	2009	2010	CUMUL
Capacité/besoin de financement	194 486 570	-133 777 818	547 532 305	295 160 497	199 400 679	1 102 802 233
Montant des impayés	1 625 038 939	114 451 054	616 043 088	2 501 476 805	8 097 379 309	12 954 389 195
Solde après couverture des impayés	-1 430 552 369	-248 228 872	-68 510 783	-2 206 316 308	-7 897 978 630	-11 851 586 962

Source : Etabli à partir des données du compte administratif et de l'état des engagements non soldés, SBC mairie de Cotonou

La courbe représentant le stock d'impayés (voir graphique n°1, annexe n°4) bien qu'elle ait baissée de 2006 à 2007, pour ensuite s'accroître de façon exponentielle jusqu'à 2010, est toujours demeurée au-dessus de celle représentant la capacité de financement telle que déterminée rien qu'à partir du compte administratif.

Le stock d'impayés n'est pas couvert par la capacité de financement dégagée chaque année sur toute la période de l'étude. L'équilibre financier dont il est question n'est alors qu'une apparence. On en déduit que *la situation financière de la commune de Cotonou est en déséquilibre après remboursement des impayés.*

En effet, la commune s'est vue refuser l'appuie de l'Association Française pour le Développement (AFD) pour le financement de certains grands projets d'investissement. C'est pourquoi, les autorités municipales, en vue de rétablir la confiance vis-à-vis des fournisseurs et Partenaires Techniques et Financiers (PTF), ont opté pour l'apurement desdites dettes par la technique de la titrisation, décidée et autorisée par délibération du Conseil Municipal, en sa session extraordinaire du 22 juillet 2011. On retient une *volonté manifeste de la Municipalité d'apurer les dettes intérieures grâce à la titrisation (force).*

5- Pourquoi la dette ? Comment la dette ?

Afin de mieux apprécier les gestions budgétaires ayant conduit à une dette d'exploitation dont le cumul est estimé, sauf erreur ou omission de notre part, à 12 954 389 195 FCFA, nous avons procédé à une lecture plus approfondie du

tableau n°19 de l'annexe n°4. Le tableau n°8 ci-après nous fournit la structuration synthétique dans le temps de la dette intérieure de la Municipalité de Cotonou.

Tableau n°8 : Structuration de la dette intérieure de la Municipalité de Cotonou de 2002 à 2010 (en francs CFA)

ANNEES	STRUCTURE DE LA DETTE							
	DEPENSES A LA POPULATION	% DE LA DETTE	DEPENSES D'INVESTISSEMENT	% DE LA DETTE	AUTRES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	% DE LA DETTE	DETTE TOTALE	% DE LA DETTE PAR ANNEE
2002	0	0,00%	0	0,00%	631 048 824	100,00%	631 048 824	4,87%
2003	178 442 506	98,98%	1835600	1,02%	0	0,00%	180 278 106	1,39%
2004	494 647 498	85,59%	57 648 617	9,97%	25 658 688	4,44%	577 954 803	4,46%
2005	120 594 945	61,33%	43 073 754	21,91%	32 954 157	16,76%	196 622 856	1,52%
2006	0	0,00%	14 355 100	36,68%	24 779 250	63,32%	39 134 350	0,30%
2007	39 330 670	34,36%	28 742 779	25,11%	46 377 605	40,52%	114 451 054	0,88%
2008	130 373 423	21,16%	459 354 321	74,57%	26 315 344	4,27%	616 043 088	4,76%
2009	333 830 477	13,35%	2 035 440 683	81,37%	132 205 645	5,29%	2 501 476 805	19,31%
2010	2 349 300 058	29,01%	5 160 234 600	63,73%	587 844 651	7,26%	8 097 379 309	62,51%
TOTAL	3 646 519 577	28,15%	7 800 685 454	60,22%	1 507 184 164	11,63%	12 954 389 195	100,00%

Source : Etabli à partir des données du compte administratif et de l'état des engagements non soldés, SBC

a- Pourquoi la dette ?

Les engagements certifiés service fait et non soldés concerne :

- les dépenses d'investissement pour 60,22% ;
- les dépenses à la population, en l'occurrence les charges liées au désensablement des rues, à l'entretien des ouvrages d'assainissement. Ces deux structures de la dette regroupées constituent à elles seules les dépenses utiles pour un montant de 11 447 205 031 FCFA, soit 88,37% des engagements certifiés non soldés ;
- enfin, 11,63% du montant de la dette concernent les autres dépenses de fonctionnement qui regroupent entre autres :
 - les soldes et accessoires du personnel pour 645 050 114 FCFA, dont 631 048 824 FCFA pour les exercices antérieurs à la mise en œuvre de la décentralisation ;

- les frais de communication (annonce et insertion, publicité) pour 304 890 382 FCFA, dont 255 681 081 pour l'exercice 2010 ;
- les fêtes et cérémonies publiques pour 131 125 185 FCFA dont 77 777 479 FCFA au titre de l'exercice 2010 ;
- les autres frais de gestion (location de véhicules, location de bâtiments et autres) pour 117 007 664 FCFA dont 84 285 055 FCFA pour l'exercice 2010 ;
- les frais de réparation de véhicules administratifs pour 114 148 977 FCFA, dont 96 296 744 FCFA au titre du seul exercice 2010.

Aussi, faut-il retenir que l'exercice budgétaire 2009 a occasionné 19,31% d'impayés sur le montant global de la dette, tandis que l'exercice budgétaire 2010 en a induit à lui seul plus de la moitié, soit 62,51%.

De l'analyse, il découle que la pression des dépenses de la Mairie de Cotonou est très forte et qu'il se pose au niveau de cette collectivité territoriale décentralisée un problème de non maîtrise des dépenses. Ceci étant en rapport avec la situation géographique de la commune favorable aux inondations, et qui contraint les autorités municipales à agir au plus pressant dans le sens de la satisfaction des besoins de la population.

b- Comment la dette ?

Nous avons procédé au cumul dans le temps des engagements de dépenses payées et de celles certifiées service fait non soldées, au titre des exercices budgétaires 2006 à 2010, en vue d'une comparaison aux prévisions de dépenses par exercice. Le tableau n°9 ci-après en fait la synthèse.

Tableau n°9 : Comparaison des engagements aux prévisions budgétaires de 2006 à 2010 (en francs CFA).

ANNEES	ENGAGEMENTS CERTIFIES SERVICE FAIT NON PAYES	DEPENSES ENGAGEES ET PAYEES	TOTAL ENGAGEMENT	PREVISIONS BUDGETAIRES	DEPASSEMENTS	TAUX D'ENGAGE MENT
	a	b	c = a+b	d	e = c-d	t = c/d
2006	39 134 350	8 480 360 617	8 519 494 967	10 807 778 764	-2 288 283 797	78,83%
2007	114 451 054	9 357 375 600	9 471 826 654	10 892 178 363	-1 420 351 709	86,96%
2008	616 043 088	9 914 983 719	10 531 026 807	11 666 243 904	-1 135 217 097	90,27%
2009	2 501 476 805	11 545 897 428	14 047 374 233	14 870 443 530	-823 069 297	94,47%
2010	8 097 379 309	11 907 633 822	20 005 013 131	15 712 232 910	4 292 780 221	127,32%
TOTAL	11 368 484 606	51 206 251 186	62 574 735 792	63 948 877 471	-1 374 141 679	97,85%

Source : Etabli à partir du compte administratif et de l'état des engagements non soldés, SBC

A la lecture du tableau n°9 ci-dessus, il ressort qu'au titre de l'exercice budgétaire 2010, le montant total des engagements s'élève à 20 005 013 131 FCFA, alors que les recettes et les dépenses prévues et autorisées au titre du même exercice sont estimées à 15 712 232 910 FCFA.

Il en résulte un dépassement des engagements par rapport aux prévisions de 4 292 780 221 FCFA, soit un taux d'engagement de 127,32%.

Or, les crédits ouverts au budget étant limitatifs, le cumul des engagements de dépenses devrait rester dans la limite des autorisations budgétaires.

Cette règle n'ayant pas été observée pour l'exercice 2010 a entraîné un déficit de gestion au titre dudit exercice. Ceci traduit le non respect du principe de spécialisation des crédits, induisant une *gestion peu orthodoxe du budget local*.

E- Inventaire de l'état des lieux

Cet inventaire se présente en deux (2) volets à savoir : les atouts (forces et opportunités) et les problèmes (faiblesses et menaces).

En ce qui concerne les atouts de la commune, les observations de stage nous ont permis de relever :

– **Les forces :**

- ✚ la mise en place de la cellule municipale de passation des marchés publics ;
- ✚ la Disponibilité d'un manuel de procédure au niveau de l'administration municipale ;

- ✚ la création au SBC de la section de contrôle des opérations budgétaires ;
- ✚ la mise en place de la police municipale ;
- ✚ les budgets communaux élaborés, adoptés et approuvés dans les délais prescrits ;
- ✚ la conception et élaboration d'un schéma clair relatif à l'exécution des dépenses budgétaires ;
- ✚ l'effectivité de l'élaboration et du suivi du plan trimestriel de trésorerie ;
- ✚ la gestion informatisée des stocks de matières et fournitures ;
- ✚ la volonté manifeste de recours à la titrisation en vue de l'apurement de la dette d'exploitation ;
- ✚ la tenue régulière et rigoureuse de la comptabilité matière.

– **Les opportunités :**

- ✚ la mise en œuvre de l'outil Registre Foncier Urbain (RFU) dans le cadre du Projet de Gestion Urbaine Décentralisé (PGUD) ;
- ✚ la contribution des recettes de reversement et autres subventions à l'amélioration des recettes budgétaires ;
- ✚ le regard du PGUD au strict respect des normes favorables à la réalisation des investissements.

Quant aux insuffisances observées, elles concernent :

– **Les faiblesses :**

- ✚ la difficulté relative à la mise en place d'un organe de contrôle interne ;
- ✚ la lenteur dans la mise en place des organes municipaux de passation des marchés publics, conformément aux nouvelles dispositions en vigueur ;
- ✚ les contreperformances dans l'exécution du budget d'investissement ;
- ✚ la non maîtrise du potentiel des ressources propres non fiscales ;
- ✚ la non maîtrise du potentiel fiscal ;
- ✚ l'absence de recours de la Municipalité à l'emprunt ;
- ✚ Insolvabilité de la Municipalité ;
- ✚ Situation financière déséquilibrée de la Municipalité ;

- ✚ la non maîtrise des dépenses de fonctionnement ;
- ✚ l'insuffisance de communication dans la mise en œuvre du recouvrement des recettes communales ;
- ✚ l'incivisme fiscal ;
- ✚ l'usage non efficient de l'outil informatique ;
- ✚ le défaut de rigueur dans la gestion du plan trimestriel de trésorerie ;
- ✚ l'inadéquation des outils de gestion budgétaire ;
- ✚ la non tenue du registre de suivi des engagements ;
- ✚ le défaut de sincérité du compte administratif ;
- ✚ la non tenue de la comptabilité des engagements certifiés services faits ;
- ✚ la gestion peu orthodoxe du budget local.

– **La menace :**

Le non transfert des compétences et des ressources dévolues à la commune.

Au regard de l'inventaire des atouts et des problèmes de la commune de Cotonou, il s'avère nécessaire, dans le souci d'une recherche de solution pour l'amélioration de la situation peu reluisante, que nous nous préoccupions des problèmes relevés. Pour ce faire, le regroupement par centre d'intérêt des problèmes identifiés permettrait de dégager les problématiques qui en découlent. Le tableau n°10 ci-après en présente le résultat.

Tableau n°10 : Regroupement par centre d'intérêt des problèmes spécifiques et détermination des problématiques possibles

N°	Centres d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Problématiques
1	Contrôle interne des services municipaux	<ul style="list-style-type: none"> – Difficulté relative à la mise en place d'un organe de contrôle interne ; – Lenteur dans la mise en place des organes municipaux de passation des marchés publics conformément aux nouvelles dispositions en vigueur. 	Non opérationnalité des organes de contrôle interne des services municipaux	Problématique de mise en place des organes de contrôle interne des services municipaux.
2	Mobilisation des ressources budgétaires	<ul style="list-style-type: none"> – Non maîtrise du potentiel fiscal ; – Non maîtrise du potentiel des ressources propres non fiscales ; – Non transfert des compétences et des ressources dévolues à la commune ; – Insuffisance de communication dans la mise en œuvre du recouvrement des recettes communales ; – Non recours de la commune à l'emprunt ; – Incivisme fiscal ; 	Insuffisance des ressources budgétaires	Problématique de l'amélioration du système de mobilisation des ressources budgétaires de la commune de Cotonou
3	Gestion de la dette intérieure	<ul style="list-style-type: none"> – Insuffisance des ressources budgétaires ; – Insolvabilité de la commune ; – Situation financière déséquilibrée de la commune ; – Gestion peu orthodoxe du budget local ; – Non maîtrise des dépenses de fonctionnement ; – Défaut de rigueur dans l'exécution du plan trimestriel de trésorerie ; – Inadéquation des outils de gestion budgétaire ; – Défaut de sincérité du compte administratif ; – Non tenue du registre de suivi des engagements – Non tenue de la comptabilité des engagements certifiés services faits. 	Mauvaise gestion de la dette intérieure	Problématique de la gestion performante de la dette intérieure de la municipalité de Cotonou.

Source : Réalisé à partir de nos observations de stage

Section 2 : Ciblage de la problématique

A travers la présente section, il s'est agi pour nous de présenter la liste des problématiques, ensuite d'en choisir une à défaut de pouvoir les résoudre toutes, et enfin, de faire ressortir la vision globale de résolution de la problématique choisie.

Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique

Le regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt nous a permis de dégager trois problématiques sur lesquelles la commune de Cotonou doit porter une attention particulière pour son rayonnement socio-économique.

Il s'agit notamment de la :

- Problématique de la mise en place des organes de contrôle interne des services municipaux ;
- Problématique de l'amélioration du système de mobilisation des ressources financières de la commune de Cotonou ;
- Problématique de la gestion performante de la dette intérieure de la Municipalité de Cotonou ;

La première problématique identifiée est libellée "Problématique de la mise en place des organes de contrôle interne des services municipaux". La résolution de cette problématique contribuera à rendre opérationnel à l'interne, le contrôle effectif des services de la Mairie de Cotonou, grâce à la dotation en personnel compétent et en nombre, répondant au profil requis afin d'exercer avec performance la mission de contrôle dont-il est question.

Dans le moyen terme, cela permettra de régler au niveau de l'administration municipale les dysfonctionnements tels que l'absentéisme, le retard au poste de travail et tant d'autres comportements peu recommandables

des agents qui influent de façon négative sur le rendement attendu des services administratifs et des services à la population.

Pour ce faire, il s'agira de définir la stratégie opérationnelle du contrôle interne à instaurer, de doter la structure de contrôle des services de la Mairie d'agents suffisants et répondant au profil requis, de mettre à la disposition de ce personnel, des mobiliers et matériels de bureau, l'outil informatique approprié et des moyens de transport adéquats. Aussi, faudra-t-il définir et allouer des indemnités conséquentes à ce personnel spécifique afin de lui permettre d'exercer sans faille et de manière rigoureuse la mission qui lui est impartie, afin d'obtenir de lui le résultat escompté.

La mise en œuvre de cette décision nécessite des ressources financières car il faudra assurer les charges liées au traitement du personnel recruté, mais aussi celles relatives à la construction ou à la réfection de bâtiments et leur équipement, à la maintenance des matériels.

Ladite structure existe effectivement à la Mairie de Cotonou et est dotée de nouvelles recrues, d'un bâtiment réfectionné pour la circonstance, de matériels de bureau.

Mais l'organisation du contrôle, la définition des tâches définies, ainsi que le profil et le manque d'expérience des agents engagés à cette cause, ne permettront pas à notre avis, d'atteindre les objectifs attendus.

Compte tenu de cet état de chose, nous pensons que des palliatifs tels que l'organisation de stage effectif de ces recrues afin de leur permettre de connaître mieux les services municipaux, l'organisation de séminaires de formation à leur profit, ainsi que la redéfinition des tâches, permettront de corriger les dysfonctionnements notés.

Au regard de ces acquis et compte tenu des palliatifs énumérés, nous estimons que la résolution de cette première problématique, bien que nécessaire, ne constitue pas une priorité. C'est pourquoi, nous la substituons à une autre cruciale, urgente et d'actualité.

La seconde problématique identifiée porte sur “l’amélioration du système de mobilisation des ressources financières de la Municipalité de Cotonou”. La résolution de cette problématique permettra d’identifier les voies d’amélioration progressive, continue et durable des ressources financières de la commune de Cotonou. Cela induira l’amélioration du taux de recouvrement des ressources financières de la commune de Cotonou, grâce à la réalisation d’études pour la détermination du potentiel des ressources propres et du potentiel fiscal, en vue de l’optimisation du recouvrement des ressources financières de la Municipalité de Cotonou.

La mise en œuvre de ces stratégies nécessite des ressources financières, car il faudra assurer les charges relatives aux frais d’études et aux ristournes des comités locaux de suivi.

L’amélioration du recouvrement qui en découlera dans le court terme permettra d’accroître les recettes de la commune afin de garantir la réalisation des investissements.

Non seulement la commune de Cotonou dispose de moyens financiers pour la mise en œuvre de cette décision, mais aussi, de nombreuses études portant sur la résolution de cette problématique ont déjà été menées. Mais force est de remarquer que les solutions proposées en vue de sa résolution n’ont pas été entièrement prises en compte, d’où elle reste encore d’actualité. Il est clair qu’il s’agit d’une question de volonté des seuls décideurs au niveau local.

C’est pourquoi, sans méconnaître son importance dans la gestion budgétaire de la commune de Cotonou, nous avons fait le choix de ne pas la traiter à nouveau, mais plutôt d’attirer l’attention des autorités municipales une fois encore sur cette problématique. Toutefois, cette insuffisance intervient comme l’une des causes de notre troisième problématique.

Enfin, la troisième problématique intitulée “Problématique de la gestion performante de la dette intérieure de la Municipalité de Cotonou” porte sur la mise en place de dispositifs pour assurer une gestion performante de la dette intérieure de la Municipalité. La résolution de cette problématique aboutira à un

meilleur fonctionnement de l'administration municipale qui, de ce fait aurait satisfait ses fournisseurs de biens, de services, ainsi que de travaux, sans oublier ses partenaires sociaux, le personnel municipal et les partenaires techniques et financiers.

Or, ce résultat ne sera possible que si le personnel et les outils requis sont disponibles. Dans la situation actuelle, l'effectif et la qualité du personnel ne font pas trop défaut, mais les outils de gestion sont inadéquats. Il faut aussi noter que la résolution de la présente problématique a comme préalable celles des deux premières. La mise en place du contrôle interne permettra d'insister sur l'opportunité et la qualité de la dépense en vue d'une maîtrise des dépenses de fonctionnement d'une part, l'amélioration de la mobilisation des ressources financières de la commune permettra de mobiliser de ressources supplémentaires pour faire face aux restes à payer des exercices précédent et antérieurs, d'autre part. Ce qui du coup, amenuisera de manière considérable le montant de la dette intérieure de la Municipalité de Cotonou.

Aussi, la résolution de cette dernière problématique permettra-t-elle de découdre avec les pratiques peu orthodoxes de la gestion budgétaire et d'œuvrer à l'assainissement des finances locales de la Municipalité de Cotonou, en vue de favoriser SON accès au marché financier.

Pour preuve, à cause de cette situation insatisfaisante, la Municipalité de Cotonou s'est vue refuser l'appui de l'Association Française pour le Développement (AFD) pour le financement de certains grands projets d'investissement.

Mieux, la résolution de cette problématique est nécessaire, au moment où les autorités municipales ayant pris conscience de l'influence négative de la dette sur les relations avec les divers partenaires sociaux, ont décidé par délibération prise en conseil municipal de recourir à la titrisation desdites dettes pour non seulement soulager les peines des fournisseurs et partenaires sociaux

de la Mairie de Cotonou, mais aussi pour assurer la crédibilité de la commune auprès des potentiels bailleurs de fonds.

C'est pourquoi, la résolution de la présente problématique est prioritaire compte tenu de l'urgence, en vue d'amener les gestionnaires du budget local, en l'occurrence ceux intervenant à la phase de l'exécution du budget, à l'adoption des règles et principes admis en finances publiques, à la mise en place des outils adéquats pour l'exécution du budget, de même qu'à la création d'un service de la dette, pour assurer la gestion performante de la dette communale d'une part, et pour préparer et organiser l'accès futur de la commune de Cotonou au marché financier, seul gage de la réalisation des investissements inscrits au Plan de Développement Communal (PDC).

La résolution de cette problématique vise la mise en place de dispositifs idoines pour éviter que la Mairie de Cotonou ne sombre dans un éternel recommencement, suite à la mise en œuvre de l'opération de titrisation.

C'est dans cette perspective que nous avons décidé de focaliser la suite de notre travail sur la résolution de cette problématique à travers le sujet intitulé *“Problématique de la gestion performante de la dette intérieure des collectivités locales décentralisées béninoises : Cas de la Municipalité de Cotonou”*.

En ce qui concerne la spécification de la problématique, nous nous sommes appliqué à étudier ici les problèmes spécifiques identifiés afin de mieux cerner les contours de la problématique retenue qui, rappelons-le, s'intitule “Gestion non performante de la dette intérieure de la Municipalité de Cotonou”.

A cet effet, nous avons posé à partir du regroupement des problèmes spécifiques (PS) et des problèmes spécifiques les plus englobant, le postulat suivant : si PSx englobe Psy et PSz, nous nous contentons de résoudre PSx.

La liste exhaustive des problèmes spécifiques liés à notre problématique est la suivante :

PSa : Insuffisance des ressources budgétaires ;

PSb : Insolvabilité de la commune ;

PSc : Situation financière déséquilibrée de la commune ;

PSd : Gestion peu orthodoxe du budget local ;

PSe : Non maîtrise des dépenses de fonctionnement ;

PSf : Défaut de rigueur dans l'exécution du plan trimestriel de trésorerie ;

PSg : Inadéquation des outils de gestion budgétaire ;

PSH : Non tenue de la comptabilité des engagements certifiés ;

PSi : Non tenue du registre de suivi des engagements ;

PSk : Défaut de sincérité du compte administratif.

Nous retenons *l'insuffisance des ressources budgétaires* (PSa) comme problème spécifique à part entière n'englobant pas d'autres problèmes spécifiques.

En ce qui concerne le problème spécifique PSb relatif à l'insolvabilité de la commune, il ne fait que justifier les raisons de l'insatisfaction.

Quant à « PSd : Gestion peu orthodoxe du budget local », il se manifeste par PSh : « Non tenue de la comptabilité des dépenses engagées », par PSi : Non tenue du registre de suivi des engagements » et par « PSf : Défaut de rigueur dans l'exécution du plan trimestriel de trésorerie ». Ces trois problèmes peuvent donc être regroupés sous la formulation unique qui est celle du problème spécifique n°d ; d'où : ***PS retenu : Gestion peu orthodoxe du budget local.***

Enfin, « PSg : Inadéquation des outils de gestion » inclut PSk : « Défaut de sincérité du compte administratif ». D'où nous retenons « PSg : ***Inadéquation des outils de gestion budgétaires*** » comme formulation unique.

En résumé, les problèmes spécifiques ci-après ont été retenus :

- Insuffisance des ressources budgétaires ;
- Gestion peu orthodoxe du budget local ;
- Inadéquation des outils de gestion budgétaires.

Les problèmes spécifiques ayant été retenus, nous passons à la vision globale de résolution de la problématique.

Paragraphe 2 : Vision globale de résolution de la problématique

Elle permet d'analyser et de résoudre les problèmes spécifiques retenus et, par conséquent, le problème général identifié qui concerne la mauvaise gestion de la dette intérieure de la Municipalité de Cotonou.

Le problème spécifique n°1 relatif à l'insuffisance des ressources budgétaires (face au potentiel de la Ville) s'explique en partie par l'incivisme fiscal des populations de Cotonou, la non maîtrise du potentiel des ressources propres non fiscales et des ressources fiscales de la commune, le non transfert des compétences et des ressources dévolues à la commune et l'absence de recours de la Municipalité à l'emprunt. L'insuffisance des ressources budgétaires entraîne des difficultés de financement des investissements de la Municipalité.

Alors, pour atteindre un niveau optimal de recouvrement des ressources budgétaires, les autorités communales doivent mettre en place une bonne politique de recouvrement des impôts et taxes locaux, en faisant établir un diagnostic financier pour déterminer le potentiel des ressources propres non fiscales et des ressources fiscales de la commune de Cotonou aux fins de lutter contre les évasions de recettes. La nouvelle stratégie de recouvrement des recettes propres qui consiste à émettre des avis à l'encontre des redevables de la commune doit être renforcée et le contrôle des paiements par ces derniers au niveau des régies auxiliaires de recettes doit être opéré de façon rigoureuse et continue, en vue de lutter contre les fuites de recettes. Aussi, le recours au marché financier pour la mobilisation de ressources complémentaires doit être envisagé. Par ailleurs, les négociations entre la commune de Cotonou et l'Etat doivent se poursuivre afin de permettre le transfert effectif des compétences et des ressources y afférentes.

Ainsi, la résolution du problème spécifique n°1 fera référence à une approche théorique basée sur les conditions d'amélioration des ressources budgétaires.

En ce qui concerne le problème spécifique n°2 relatif à la gestion peu orthodoxe du budget local, il se manifeste par le non respect des principes du droit budgétaire et l'insuffisance de compétence des agents impliqués dans la gestion du budget local.

En effet, on assiste à l'inobservance de certains principes chers au droit budgétaire (le principe de la spécialité des budgets locaux par exemple). A cela s'ajoute le défaut de rigueur dans l'exécution du plan trimestriel de trésorerie. Une bonne gestion de cet outil de gestion passe par le respect de la programmation qui évalue les flux d'encaissement et de décaissement sur la base des prévisions de recettes et de dépenses. Quant à l'insuffisance de compétences des cadres, elle se manifeste par la non tenue par exemple, du registre manuel d'engagements de dépenses.

Nous utiliserons ici l'approche ayant pour socle la gestion orthodoxe du budget local.

Quant au problème spécifique n°3 relatif à l'inadéquation des outils de gestion budgétaire, il a trait à l'insuffisance des outils adéquats de gestion performante du budget communal. La détermination du résultat de fin d'exercice sur la base du compte administratif mal élaboré (car cet outil ne tient compte en matière de dépenses que des restes à réaliser), l'exploitation du Logiciel de Gestion Budgétaire des Communes (LGBC) qui n'opère la réservation de crédit qu'à l'étape du mandatement d'une part et, ne permet pas le suivi de la comptabilité des engagements certifiés d'autre part.

La résolution du problème spécifique n°3 procède d'une approche théorique basée sur le recours aux outils modernes de gestion budgétaire.

Les approches théoriques de solution aux problèmes spécifiques identifiés sont résumées dans le tableau n°11 suivant :

Tableau n°11 : Synthèse des approches théoriques par problème spécifique

Niveaux spécifiques	Problèmes spécifiques	Caractères des approches théoriques retenues (approches génériques)
1	Insuffisance des ressources budgétaires.	Approche théorique basée sur les conditions d'amélioration des ressources budgétaires.
2	Gestion peu orthodoxe du budget local.	Approche ayant pour socle la gestion performante du budget local.
3	Inadéquation des outils de gestion budgétaires.	Approche théorique basée sur le recours aux outils performants de gestion budgétaire

Source : Réalisé par nous-mêmes

La démarche méthodologique qui nous permettra de résoudre la problématique spécifiée s'articulera en deux phases composées chacune de six étapes ainsi qu'il suit :

Phase 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

- Etape 1 : Fixation des objectifs ;
- Etape 2 : Identification des causes et formulation des hypothèses ;
- Etape 3 : Construction du tableau de bord de l'étude ;
- Etape 4 : Revue de littérature ;
- Etape 5 : Choix de l'approche empirique ;
- Etape 6 : Choix de l'approche théorique ;

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

- Etape 7 : Collecte et traitement des données ;
- Etape 8 : Analyse des données ;
- Etape 9 : Etablissement du diagnostic ;
- Etape 10: Approches de solutions ;
- Etape 11 : Conditions de mise en œuvre des solutions ;
- Etape 12 : Construction du tableau de synthèse de l'étude.

CHAPITRE II :

CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE ET APPROCHES DE SOLUTIONS
POUR UNE GESTION PERFORMANTE DE LA DETTE INTERIEURE DE
LA MUNICIPALITE DE COTONOU

Le présent chapitre est consacré à l'exposé du cadre théorique et méthodologique de l'étude, à la présentation des résultats de collecte et d'analyse des données d'enquête et aux propositions des approches de solutions aux problèmes soulevés par notre étude.

Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

L'exposé du cadre théorique et méthodologique de l'étude est fait suivant deux axes :

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

Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses et revue de littérature

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

A- Des objectifs de recherches

Il est question aussi bien de l'objectif général que des objectifs spécifiques à la problématique retenue.

1- Objectif général

L'objectif général est de proposer des mesures en vue d'une gestion performante de la dette intérieure de la municipalité, d'autant plus que le problème général identifié a rapport à la mauvaise gestion de la dette intérieure de la Municipalité de Cotonou.

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

2- Objectifs spécifiques

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

Le problème spécifique n°1 est l'insuffisance des ressources budgétaires de la commune de Cotonou. L'objectif spécifique de recherche retenu à ce niveau est d'envisager les conditions nécessaires à une amélioration conséquente des ressources budgétaires.

Le problème spécifique n°2 est la Gestion peu orthodoxe du budget local. L'objectif spécifique arrêté ici est de suggérer des mesures en vue d'une gestion orthodoxe du budget local.

Quant au problème spécifique n°3 ayant trait à l'inadéquation des outils de gestion budgétaire, l'objectif spécifique retenu est de proposer le recours aux outils modernes de gestion budgétaire.

B- Des hypothèses de l'étude

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

1- Hypothèse spécifique n°1

Après analyse du problème spécifique n°1, nous avons pu identifier trois causes pertinentes à savoir :

- Non transfert des compétences et des ressources dévolues à la Municipalité ;
- Non recours de la commune à l'emprunt ;
- Non maîtrise du potentiel fiscal et des ressources propres non fiscales.

Lorsque nous retenons le **non transfert des compétences et des ressources à la Municipalité**, on se rend compte que certaines compétences de la commune ne sont pas nécessairement appuyées de ressources financières pour en permettre une gestion aisée. Mieux, l'emploi de ressources accompagnant certaines compétences propres à la commune est connu à l'avance et ne saurait

être détourné pour le financement de dépenses autres que celles éligibles. Il s'ensuit que le non transfert des compétences et des ressources n'est pas une cause pertinente justifiant l'insuffisance de ressources budgétaires.

S'agissant du **non recours de la commune à l'emprunt**, il constitue bien une cause qui limite les possibilités de la commune pour le financement des dépenses d'investissement, mais aussi de celles de fonctionnement ayant un impact positif sur le mieux être de la population. Mais force est de reconnaître que l'état actuel de la gestion financière de la commune de Cotonou, ne donne pas suffisamment de garantie pour la mise en œuvre du recours à l'emprunt. Il ne saurait alors s'agir d'une cause sérieuse pour justifier l'insuffisance des ressources budgétaires de la commune de Cotonou.

Quant à la **non maîtrise du potentiel des ressources propres et fiscales de la commune**, il s'agit d'une cause qui ne favorise pas l'évaluation des gisements pourvoyeurs de recettes à la commune. La maîtrise du potentiel des ressources propres et fiscales devrait permettre à la Municipalité, à travers un diagnostic financier qu'elle aurait fait établir, d'avoir une idée du potentiel de ressources qu'elle pourrait, de façon optimale, mobiliser sur son territoire. Ce qui permettrait d'estimer les manques à gagner occasionnés par les évasions de recettes dues à la détermination partielle des matières imposables et taxables, ainsi que par les fuites de recettes, conséquences des retentions de recettes à la source par certains acteurs intervenant dans la mobilisation des dites recettes et enfin, l'incivisme des usagers qui s'abstiennent d'honorer leurs obligations.

La détermination des écarts entre le potentiel des ressources propres et fiscales, et le montant des recouvrements effectifs favoriserait, à coup sûr, des analyses pertinentes pour le choix de politiques efficaces en vue de la mobilisation optimale des recettes propres et recettes fiscales de la commune. C'est pourquoi, la non maîtrise du potentiel des ressources propres et fiscales de la commune est, à notre avis, une cause pertinente justifiant l'insuffisance des ressources budgétaires.

L'hypothèse liée au problème spécifique n°1 peut être formulée de la manière suivante : **l'insuffisance des ressources budgétaires est due à la non maîtrise du potentiel des ressources propres de la commune.**

2- Hypothèse spécifique n°2

A propos du problème spécifique n°2 de la gestion peu orthodoxe du budget local, nous avons retenu le non respect des principes du droit budgétaire. Cela se justifie par le non respect du principe de spécialité des crédits, la non prise en compte du plan annuel de développement (séquence annuel du plan de développement communal) lors de l'élaboration du budget communal, en vue de la réalisation des investissements prévus. Viennent ensuite les constats faits par rapport à la non tenue du registre d'engagement des dépenses d'une part, et le manque de rigueur dans l'exécution du plan de trésorerie d'autre part. L'hypothèse découlant de ce problème est formulée ainsi qu'il suit : **la gestion peu orthodoxe du budget local est due au non respect des principes du droit budgétaire.**

3- Hypothèse spécifique n°3

En ce qui concerne le problème spécifique n°3 relatif à l'inadéquation des outils de gestion, nous retenons deux causes principales :

- le défaut de sincérité du compte administratif ;
- la caducité du Logiciel de Gestion Budgétaire et Comptable (LGBC).

En effet, de nos observations sur le fonctionnement du LGBC, il a été pendant longtemps noté une démarcation entre "engagement juridique" et "engagement comptable", si bien que les réservations de crédits ne sont réellement opérées qu'à l'étape du mandatement. Il en ressort une difficulté liée à la tenue de la comptabilité des dépenses engagées, empirée par la non tenue du registre d'engagement des dépenses. Par ailleurs, il est impossible d'avoir, grâce à ce programme informatique, le point comptable des dépenses engagées et certifiées, lequel point devrait servir de base à l'élaboration d'un compte

administratif sincère. En effet, les restes à réaliser, aussi bien en recettes qu'en dépenses devraient être déterminés au compte administratif et sur la base des engagements certifiés, et non pas en fonction des dépenses mandatées non payées. Ce qui ne permet pas au gestionnaire de crédit d'avoir la situation exacte des engagements certifiés non soldés, afin d'en opérer des prévisions conséquentes devant faciliter leur règlement respectif au budget de l'exercice suivant.

En outre, le résultat ainsi dégagé par le compte administratif manque de sincérité et ne permet pas une appréciation fiable de la situation financière de la commune.

Etant donné que ce programme informatique de gestion budgétaire fournit les informations de base pour l'élaboration du compte administratif, son remplacement par un autre programme moderne, induira l'élaboration d'un compte administratif sincère. D'où la caducité du LGBC explique mieux l'inadéquation des outils de gestion. L'hypothèse se formule ainsi qu'il suit : **l'inadéquation des outils de gestion budgétaire s'explique par la caducité du logiciel de gestion budgétaire et comptable.**

Enfin, récapitulons les résultats du travail effectué jusque-là dans un tableau de bord.

C- Tableau de bord de l'étude

Le tableau n°12 de la page suivante regroupe, selon le niveau d'analyse, les problèmes et objectifs (général et spécifiques) ainsi que les causes supposées et hypothèses spécifiques.

Si le tableau de bord ainsi réalisé définit de façon claire les objectifs de recherches liés à notre sujet, ce balisage reste toutefois incomplet sans une revue des approches de la doctrine sur la question, ainsi que des contributions antérieures à la résolution de la problématique. La revue de littérature qui suit le tableau de bord dressé ci-après, cherche à combler cette insuffisance.

Tableau n°12 : Tableau de bord de l'étude

Niveaux d'analyse		Problématique	Objectifs	Causes	Hypothèses
Niveau général		Problème général : La mauvaise gestion de la dette intérieure de la Municipalité de Cotonou	Objectif général : Contribuer à la gestion performante de la dette intérieure de la Municipalité de Cotonou	Cause générale : -	Hypothèse générale : -
Niveaux spécifiques	1	Problème spécifique n°1 : L'insuffisance des ressources budgétaires	Proposer les conditions nécessaires à une amélioration conséquente des ressources budgétaires	La non maîtrise du potentiel des ressources fiscales et des ressources propres non fiscales de la commune	L'insuffisance des ressources budgétaires est due à la non maîtrise du potentiel des ressources propres et fiscales de la commune
	2	Problème spécifique n°2 : La gestion peu orthodoxe du budget local	Suggérer des mesures en vue d'une gestion performante du budget local	Le non respecte des principes du droit budgétaire	La gestion peu orthodoxe du budget local est due au non respect des principes du droit budgétaire.
	3	Problème spécifique n°3 : L'inadéquation des outils de gestion	Proposer le recours aux outils modernes de gestion budgétaire	La caducité du logiciel de gestion budgétaire et comptable	L'inadéquation des outils de gestion budgétaire s'explique par la caducité du logiciel de gestion budgétaire et comptable.

Source : Résultat de nos propres investigations

D- Revue de littérature

La revue de littérature a été abordée à partir des thématiques retenues au niveau de la vision globale. Mais avant, nous avons essayé d'appréhender la notion de "dette" en général et ensuite dans le cas particulier de nos recherches.

Si le mot "dette" s'emploie essentiellement pour les dettes financières, le concept de dette est plus général. Ainsi, une dette est un contrat (écrit ou tacite) entre deux entités portant sur un échange asynchrone, c'est-à-dire s'étalant dans le temps.

Selon le Lexique économique (1995), la dette est une obligation contractée à l'égard d'un tiers de payer une somme d'argent.

On distingue alors les dettes à court terme (dont l'échéance se situe dans un délai inférieur à un an) et les dettes à long terme qui regroupent l'ensemble des emprunts à plus d'un an.

En comptabilité, une dette est un passif ou un actif, selon le point de vue débiteur ou créancier, dont l'échéance et le montant sont fixés de façon précise. Dans ce sens, les dettes d'une personne, d'une entreprise, d'un pays ou d'une institution sont l'ensemble des sommes qu'elle devra payer pour régler par exemple des emprunts qu'elle a contractés auprès d'une banque, pour régler des charges qu'elle a engagées (facture à payer, abonnements, primes d'assurance...) ou qui lui sont imposées (impôts)...

Aussi, en matière de dettes, faut-il catégoriser :

- La dette publique qui a trait au recours de l'institution au financement extérieur, par exemple l'emprunt, en vue de financer les dépenses en investissement.

Pour LABIE F. (2000) l'emprunt local se caractérise par plusieurs traits :

- En premier lieu, à la différence des ressources propres, des ressources fiscales et des ressources de transfert (dotations et subventions) qui ont un caractère définitif, l'emprunt est une recette à caractère provisoire. Il

s'agit d'une recette temporaire qui devra être remboursée ; ce remboursement constituant d'ailleurs, une dépense obligatoire de la commune. C'est ce caractère de recette provisoire qui permet à certains de voir dans l'emprunt un impôt différé, puisque ce sont en général les impôts futurs qui permettront de dégager les ressources nécessaires au remboursement de la dette ;

- En deuxième lieu, à la différence de la plupart des autres ressources des communes qui ne font l'objet d'aucune affectation particulière au financement de dépenses données, l'emprunt constitue toujours une ressource affectée. Inscrit en recette de la section d'investissement du budget, l'emprunt est exclusivement destiné au financement des investissements nouveaux de la collectivité. L'emprunt ne peut donc servir au financement de dépenses de fonctionnement, ni même à celui de certaines dépenses figurant en section d'investissement, telles que le remboursement du capital de la dette.

La dette intérieure encore appelée dette d'exploitation, quant à elle, est liée au cycle d'exploitation. Elle entre dans le calcul du Besoin en Fonds de Roulement (BFR). La dette d'exploitation regroupe entre autres, les dettes fournisseurs, les dettes fiscales et sociales, les produits constatés d'avances et les autres dettes d'exploitation.

La dette dont-il s'agit pour la commune de Cotonou se résume uniquement à la dette d'exploitation, dans la mesure où cette dernière n'a jamais eu recours au financement sur le marché financier. La dette publique est alors nulle pour ce qui concerne la Municipalité de Cotonou.

Cette dette relative aux comptes de tiers, ne devrait pas courir plus d'un an. Mais pour des raisons liées aux difficultés de gestion du budget local, la durée maximale de la dette d'exploitation de la commune de Cotonou est estimée à dix ans.

ADANMINAKOU Grâce. (2010) a soulevé le problème du non recours à l'emprunt par la Mairie de Cotonou en vue du financement de son Plan de Développement Communal (PDC), insistant sur le défaut de garantie comme étant la principale cause.

Mais elle a occulté, en étudiant la situation financière de la ville, le point des restes à réaliser ayant occasionné une dette d'exploitation évaluée à plus d'une douzaine de milliards de francs CFA et qui pose de l'insatisfaction, tant aux partenaires de la Municipalité de Cotonou, qu'à la Municipalité elle-même. Cette situation face à laquelle aucune institution financière ne peut raisonnablement accepter accompagner la mise en œuvre du PDC de Cotonou, constitue bel et bien un obstacle au recours à l'emprunt.

L'idée est partagée dans le « Guide d'autoévaluation financière des collectivités locales » (p.6) : « Il est toutefois bien connu que les flux monétaires reposent sur la confiance, *fudicia* en latin. Il s'agit sans aucun doute d'une des priorités pour favoriser l'accès des autorités locales au financement, avec la création d'un cadre institutionnel et réglementaire adéquat... »

SOMAVO Marcel (2009, P.13), dans sa contribution pour une analyse financière efficiente de la municipalité de Cotonou, a fait le constat que l'équilibre financier est réalisé sur la période de 2005 à 2008. Mais la situation des impayés qui n'apparaît pas au compte administratif, et qui annihile ce supposé équilibre financier, lui a complètement échappée.

Cependant, il a eu le mérite de relever au niveau de la gestion financière de la commune de Cotonou, l'absence d'analyses rétrospectives fiables, ainsi que l'absence d'analyses prospectives devant permettre aux décideurs locaux d'anticiper sur les faits. C'est pourquoi, il en déduit une gestion financière moins orthodoxe de la municipalité de Cotonou.

En abordant le problème de l'insuffisance ou de la faiblesse des ressources budgétaires de la commune de Cotonou, *HOUEDJISSI Maxime (1990, p.32)* estime que : « L'autonomie financière conférée aux communes

semble bien être mise en cause. Les préoccupations des populations sont marginalisées. On donne beaucoup plus d'intérêt au budget de fonctionnement et d'investissement de l'Etat qu'à celui des collectivités locales ».

Il poursuit que « la solution à cette question de faiblesse des ressources budgétaires, recommande sans doute que des mesures soient prises au niveau de la fiscalité locale, l'administration des revenus locaux et la gestion des budgets ».

Elong MBASSI et al, (2003) renchérit en disant que le profil des finances publiques au Bénin montre la faiblesse des ressources financières locales car les recettes fiscales constituent la principale source financière des communes.

Quant à *DOSSOU Armand R. (2008)*, il complète que « l'insuffisance de performance des services d'assiette et de recouvrement est due au non recensement de matières exhaustives de la matière imposable. Il est vrai que les prévisions ne sont pas réalistes. Mais avec la volonté des autorités de la Mairie et des autorités déconcentrées, le pouvoir fiscal de la ville serait connu et permettrait aux services municipaux chargés des prévisions de mieux prévoir les recettes, d'élaborer sincèrement le budget et de lutter efficacement contre la fraude et l'évasion fiscale ».

En terme de politique pour l'amélioration des ressources budgétaires, *EL HADJ TIDJANI (2002, p.45)* souhaite, à juste titre, « qu'il faut procéder à une mise à disposition du public des informations sur les réalisations en terme de services offerts à la population ».

Le manque d'information est un élément qui favorise l'incivisme fiscal. L'information rend possible une meilleure acceptation de l'impôt et facilite le recouvrement.

Aussi, dans l'étude de *Badara AMAR* sur le thème : Diagnostic financier d'une structure municipale du Sénégal : cas de la commune de Kébémér « Finances locales » (2010), « les finances locales sont devenues une problématique à la promotion du développement local ».

Les études recommandées par le Programme National de Développement Local (PNDL) ont révélé les résultats ci-après :

- Méconnaissance du potentiel fiscal et autres ressources financières mobilisables et mobilisées ;
- Faible niveau de recouvrement des ressources financières des collectivités locales ;
- Absence d'un système concerté de mobilisation des ressources financières des collectivités locales (diversité d'acteurs) ;
- Faiblesse des services publics locaux ;
- Absence de critères de performances financières de référence.

Ces résultats constituent des constats généraux dans toutes les collectivités locales.

Et, pour *M. Modou NDIAYE*, chef de la division de l'analyse et du suivi de la direction de la coopération décentralisée, dans *Badara AMAR*, «la situation financière de nos collectivités locales découle d'un certain nombre d'entraves», notamment :

- des difficultés de recouvrement des taxes locales ;
- des difficultés de mobilisation des contreparties nationales ;
- des retards et des lourdeurs dans le transfert des ressources par le niveau central vers les collectivités décentralisées ;
- l'insuffisance de ressources humaines compétentes au niveau des collectivités locales ;
- une méconnaissance des textes et des faiblesses dans la gestion transparente des ressources ;
- la lourdeur dans la mobilisation effective des fonds d'appui à la décentralisation ;
- les difficultés de mobilisation des fonds de contreparties à travers le budget d'Etat et les fonds spéciaux.

Certes, les différentes difficultés susmentionnées constituent une entrave à une bonne santé financière de nos collectivités locales.

Cependant, pour *Pape Mor NDIAYE*, Administrateur civil Principal, dans *Badara AMAR*, tout le succès de l'entreprise locale réside aussi, en effet, dans le respect de la règle qui permet une allocation optimale des ressources, assure la traçabilité de toutes les opérations et installe la confiance. Ainsi, l'ordonnateur du budget doit rendre compte à la population. Le budget afférent à la gestion qui s'est achevée était un état de prévision. Il s'agira de constater dans quelles mesures ces prévisions ont été réalisées. Le compte administratif est le moyen permettant de faire ce rapprochement. Il est le relevé des opérations financières de recettes et de dépenses qui ont été effectuées durant l'année écoulée. Ainsi, la restitution du compte administratif est d'une importance capitale.

Et, au Guide des procédures d'élaboration du compte administratif des communes en République du Bénin, *PACTE*, (janvier 2011), de notifier que le compte administratif est un document qui rend compte de l'exécution du budget par le Maire. Il est établi à l'aide de la comptabilité administrative ou budgétaire tenue par l'ordonnateur au cours de l'exercice budgétaire.

Roland BROLLES et Bernadette STRAUB (1999) dans Budget des communes, soulignent que « les résultats de l'exercice budgétaire figurant au compte administratif sont constitués du déficit ou de l'excédent réalisé de chacune des deux sections, mais aussi des restes à réaliser en dépenses et en recettes. Ces derniers font en effet partie intégrante des résultats du compte administratif ».

Et *BOUVIER M. (1998)* d'écrire "... Le compte administratif peut traduire un excédent ou un déficit de gestion qui sera enregistré au budget supplémentaire de la collectivité...".

ALBERT J. et SAÏDJ L. (2009), de préciser dans Cours de Finances publiques, que le compte administratif établi par l'ordonnateur à la clôture de l'exercice, a en substance, un quadruple objet :

1. Il rappelle les prévisions de recettes et de dépenses inscrites au budget, ce qui impose des subdivisions des comptes analogues à celles du budget ;
2. Il récapitule les réalisations de l'exercice, c'est-à-dire les mandats de paiement et les titres de recettes émis ; ainsi que dans les grandes communes, les dépenses et recettes rattachées à l'exercice qui a été clos ;
3. Il décrit les restes à réaliser, c'est-à-dire les dépenses engagées non mandatées et les recettes justifiées n'ayant pas fait l'objet d'un titre de perception ; ces restes à réaliser feront l'objet de report au budget de l'exercice suivant ;
4. Il constitue un élément d'information des élus locaux et aussi de la population.

Et ils ajoutent en précisant le rôle des budgets supplémentaires ou modificatifs : « ce sont ceux qui, la plupart du temps, intègrent à l'exercice en cours les résultats et les restes à réaliser ».

Ainsi, on comprend que les engagements budgétaires nés au titre de la gestion précédente et n'ayant pas été soldés, trouvent l'occasion de l'être grâce à l'établissement du budget supplémentaire de l'exercice suivant.

Et, en matière d'orthodoxie financière, *BROLLES Roland et STRAUB Bernadette (1999)* rappellent que les dépenses de la commune doivent être prévues au budget et être conformes aux lois et règlements. Ainsi, avant d'être payées, elles sont engagées, liquidées et ordonnancées.

Ils définissent l'engagement juridique et l'engagement comptable, puis préconisent que l'engagement juridique et l'engagement comptable doivent s'opérer de façon concomitante.

Il s'avère alors obligatoire de réserver les crédits destinés à faciliter le règlement d'un contrat, avant la signature de cet acte juridique.

Par ailleurs, *ALBERT J-L. et SAÏDJ L. (2009)*, ont abordé les avancés notoires opérés dans l'informatique budgétaire et comptable des collectivités locales, qui s'est considérablement développée, tant du côté des ordonnateurs,

que du côté des postes comptables dotés de micro-informatique ou d'un système de télétraitement par les centres informatiques régionaux ou du Trésor, une unification étant réalisée sur la base du programme HELIOS.

La vocation de ce traitement automatisé est d'assurer la gestion financière et comptable des collectivités locales, de leurs Etablissements publics locaux. Il doit permettre de suivre en temps réel, l'ordonnancement et l'exécution des dépenses et des recettes des collectivités locales dont-ils ont la charge.

L'application HELIOS gère notamment le budget, la comptabilité, le recouvrement des recettes, le paiement des dépenses, le suivi de l'actif, la gestion de la dette et des comptes de tiers.

L' instruction des finances publiques "M.14" a constitué l'occasion de développer l'informatique, mais encore les échanges informatisés par l'intermédiaire d'un système permettant à l'ordonnateur de fournir des informations (sur le budget, les titres de recettes, les mandats de paiement) au comptable : il s'agit du "Protocole INDIGO" (Interface d'échange d'information de gestion Ordonnateur/Comptable) et, au comptable, de fournir, en retour, des informations enrichies (en particulier sur les comptes de tiers et la trésorerie) à l'ordonnateur : "Protocole OCRE" (Ordonnateur, Comptable Retour).

Ces différents protocoles sont progressivement remplacés, à partir de 2006, par le Protocole d'Echange Standard (PES) qui permet d'assurer un véritable échange et suivi entre ordonnateur et comptable public.

Le système HELIOS a remplacé à terme l'ensemble des protocoles.

Cette revue de littérature nous a permis d'aborder les théories sur la dette, en l'occurrence la dette d'exploitation et sa gestion par la collectivité locale, le financement du développement local et les outils performants de gestion budgétaire et comptable des communes. Notre contribution à la réflexion est de voir dans quelles mesures ces théories peuvent être appréciées sur le terrain.

Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée

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

- d'entrée de jeu, à recueillir les données d'ordre général sur la commune de Cotonou, à l'aide d'une étude documentaire et aux observations sur notre lieu de stage ;
- ensuite, à collecter les données à l'aide d'un questionnaire conçu en fonction des problèmes spécifiques identifiés et des entretiens réalisés ;
- enfin, à dépouiller et à analyser les données d'enquête.

L'étude documentaire a favorisé la recherche d'informations à travers tous les documents utiles à la connaissance de la commune de Cotonou et une meilleure appréhension du thème. Au nombre de ces documents, on distingue des ouvrages d'ordre général, des mémoires, quelques publications et rapports, les lois sur la décentralisation, le PDC de Cotonou, divers budgets et comptes administratifs, disponibles au SBC à la Mairie de Cotonou.

Notre présence effective sur le lieu de stage, pour les mois de septembre, octobre et novembre 2011 nous a permis de faire des constats par rapport à certains problèmes de la commune. Ainsi, une démarche méthodologique a été adoptée pour mener les enquêtes nécessaires et recueillir les données fiables. Dans ce cadre, les démarches suivantes ont été suivies :

- la définition de la cible de l'enquête et l'échantillonnage ;
- l'élaboration des questionnaires d'enquête ;
- l'administration des questionnaires qui induit la collecte des données ;
- le traitement des données recueillies.

En ce qui concerne la population mère, elle est constituée des élus locaux, des cadres et agents d'appui de la Direction des Services Economiques et Financiers, du personnel de la Recette Perception de la Mairie de Cotonou, soit

deux cent trente (230) personnes. Le souci de la fiabilité des résultats de nos investigations a orienté notre choix vers un échantillon qualitatif. Nous avons alors procédé par la méthode de choix raisonné au niveau de la population mère, en prenant comme conditionnalité, la capacité de l'élu ou de l'agent à fournir l'information recherchée. L'échantillon obtenu à l'issue de ce filtrage est composé de huit (8) élus locaux, de cadres et agents d'appui du Département des Services Financiers effectivement impliqués dans le processus d'exécution du budget au nombre de trente cinq (35) personnes, deux (2) cadres du trésor public, dont le Receveur percepteur, soit un effectif de quarante cinq (45) individus, sur une population mère de deux cent trente (230) individus, soit 19,56% de la population mère. Le tableau n°13 ci-après présente les strates ainsi déterminés.

Tableau n°13 : Stratification des enquêtés de la population cible

Catégories d'enquêtés	Nombre	Pourcentage
Elus locaux	8	17,78%
Personnel du Département des Services Financiers	35	77,78%
Trésor public (Recette perception)	2	4,44%
Total	45	100,00%

Aussi, le questionnaire (dont une copie est en annexe n° 5), a été élaboré puis administré aux enquêtés. Composé essentiellement de questions fermées, ce questionnaire a permis de collecter les informations qui ont été traitées, complétées ou approfondies grâce aux entretiens avec les responsables financiers.

L'outil informatique nous a été d'un appui salubre (en l'occurrence l'application Microsoft Excel) dans la célérité du traitement des données.

Les résultats des enquêtes sont présentés sous forme de tableaux permettant d'avoir une meilleure compréhension des données par centre d'intérêt. Le traitement de ces données a permis de déterminer les réelles causes

de l'insuffisance des ressources budgétaires, de la gestion peu orthodoxe des finances locales et de l'inadéquation des outils de gestion.

A l'issue de cet exercice, **la cause retenue est celle qui se révèle conforme aux opinions émises par la majorité des enquêtés ; c'est-à-dire la cause ayant réuni au moins cinquante pour cent (50%) des avis.**

Toutefois, au cas où aucune donnée n'aurait atteint le seuil arrêté, celle ayant reçu le nombre le plus élevé des avis est retenue. Le postulat de base pour l'appréciation du caractère significatif de l'étude menée est qu'au moins deux hypothèses, sur les trois posées, soient vérifiées.

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

Le premier paragraphe de cette section est consacré à la collecte et à l'analyse des données d'enquêtes, tandis que le second rend compte des solutions proposées en vue d'éradiquer les causes explicatives des problèmes identifiés, ainsi que les conditions de leur mise en œuvre.

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

L'établissement du diagnostic, objet de ce paragraphe, résulte de l'analyse des données d'enquête recueillies et traitées.

Toutefois, avant de présenter les résultats d'enquête, il est opportun que nous exposions les difficultés rencontrées lors de la collecte et qui ont limité la qualité des données recueillies.

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

Les difficultés rencontrées pendant la réalisation de l'enquête sont liées à l'indisponibilité des personnes à questionner, la période de notre stage coïncidant avec l'élaboration du budget primitif exercice 2012. Nombreuses sont celles parmi elles qui n'ont pas pu se rendre disponibles dans la période

d'enquête, pour se prêter aux entretiens individuels. C'est suite à des rendez-vous successifs que nous avons réussi à les rencontrer afin d'administrer le questionnaire.

Par ailleurs, la réticence de la part de certains agents à se prêter au questionnaire, a constitué l'une des difficultés rencontrées.

Enfin, il convient de mentionner que cinq (5) questionnaires remplis et recueillis sont inexploitable, du fait de l'incohérence des informations fournies. Ce qui a ramené à quarante (40) le nombre de questionnaires dont les réponses ont été analysées.

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

Dans cette partie, nous avons présenté les données d'enquête recueillies, lesquelles ont permis la vérification ou non des hypothèses arrêtées, compte tenu des seuils de décision fixés et, à partir de ces résultats, nous avons procédé à l'établissement du diagnostic.

1- Présentation et analyse des données

Les résultats relatifs aux enquêtes sont présentés par problème spécifique. L'enquête réalisée auprès des acteurs concernés présente les résultats résumés dans les tableaux ci-après :

a- Présentation et analyse des données relatives à l'insuffisance des ressources budgétaires.

Tableau n°14 : Cause de l'insuffisance des ressources budgétaires

Causes supposées	Effectif	Fréquence relative (%)
<u>Item n°1</u> : La non maîtrise du potentiel des ressources fiscales et des ressources propres non fiscales	26	65,00%
<u>Item n°2</u> : Le non transfert des compétences et des ressources à la commune	8	20,00%
<u>Item n°3</u> : L'insuffisance de communication dans la mise en œuvre du recouvrement des recettes communales	4	10,00%
<u>Item n°4</u> : L'absence de recours de la commune à l'emprunt	2	5,00%
Total	40	100,00%

Source : Résultat de nos enquêtes

De l'analyse du tableau précédent, il ressort ce qui suit :

- 65% des enquêtés estiment que l'insuffisance des ressources budgétaires provient de la non maîtrise du potentiel des ressources propres et fiscales de la commune ;
- 20% croient qu'elle s'explique par le non transfert des compétences et des ressources à la commune ;
- 10% pensent qu'elle est due à l'insuffisance de communication dans la mise en œuvre du recouvrement des recettes communales ;
- Enfin, pour 5% des enquêtés, elle est due à l'absence de recours de la commune à l'emprunt.

Il se révèle de ces résultats que la non maîtrise du potentiel des ressources propres de la commune est la cause qui rassemble plus de 50% des opinions émises.

Quant aux trois autres causes considérées, elles n'ont pas atteint le seuil nécessaire (plus de 50%) permettant de les considérer.

Néanmoins, il faut noter que, bien que les recettes fiscales aient plus de poids dans la constitution des recettes totales, il a été enregistré des restes à recouvrer n'ayant jamais été portés au compte administratif. Le montant cumulé des restes à recouvrer de créances sur recettes fiscales de 2003 à 2009, et qui pouvait contrebalancer la dette, est estimé à 19 935 929 444FCFA (Cf. Tableau n°20 en annexe n°6).

Mais, compte tenu de notre seuil de décision de 50% (degré de validité), nous retenons comme ***cause réelle de l'insuffisance des ressources budgétaires, la non maîtrise du potentiel des ressources fiscales et des ressources propres non fiscales de la commune.***

b- Présentation et analyse des données relatives à la gestion peu orthodoxe des finances locales.

Tableau n°15 : Cause de la gestion peu orthodoxe du budget local

Causes supposées	Effectif	Fréquence relative (%)
Item n°1 : Le non respect des principes du droit budgétaire	30	75,00%
Item n°2 : L'insuffisance de compétences des agents impliqués dans la gestion des finances locales de la commune de Cotonou	10	25,00%
Total	40	100,00%

Source : Résultat de nos enquêtes

A la lecture des résultats du tableau ci-dessus, il ressort que 75% des personnes enquêtées estiment que le non respect des principes du droit budgétaire explique la gestion peu orthodoxe du budget local et, 20% jugent qu'elle est due à l'insuffisance de compétence des agents impliqués dans la gestion des finances locales.

L'analyse de ces résultats nous permet de dire que le non respect des principes du droit budgétaire se retrouve comme la cause ayant retenu plus de 50% (degré de validité) d'avis favorable.

Par conséquent, la gestion peu orthodoxe des finances locales s'explique par le non respect des principes du droit budgétaire.

c- Présentation et analyse des données relatives à l'inadéquation des outils de gestion.

Tableau n°16 : Cause de l'inadéquation des outils de gestion

Causes supposées	Effectif	Fréquence relative (%)
Item n°1 : Le défaut de sincérité du compte administratif	4	10,00%
Item n°2 : La caducité du Logiciel de Gestion Budgétaire et Comptable (LGBC)	36	90,00%
Total	40	100,00%

Source : Résultat de nos enquêtes

Pour 10% des personnes enquêtées, l'inadéquation des outils de gestion s'explique par une mauvaise élaboration du compte administratif, tandis que pour 90%, la caducité du LGBC est la cause de l'inadéquation des outils de gestion.

L'analyse de ces résultats nous permet de dire que la caducité du LGBC se retrouve comme la cause ayant retenu plus 50% d'avis (degré de validité).

Par conséquent, l'inadéquation des outils de gestion s'explique par la caducité du LGBC.

2- Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

a- Vérification des hypothèses

Au terme de l'analyse des données recueillies, nous pouvons soutenir que toutes les hypothèses sont vérifiées. Ainsi, le problème spécifique n°1 portant sur l'insuffisance des ressources budgétaires est dû à la non maîtrise du potentiel des ressources fiscales et des ressources propres non fiscales de la commune. L'hypothèse spécifique n°1 formulée comme suit «l'insuffisance des ressources budgétaires est due à la non maîtrise du potentiel des ressources propres de la commune » est confirmée.

S'agissant du problème spécifique n°2 relatif à la gestion peu orthodoxe du budget local, il est dû au non respect des principes du droit budgétaire. L'hypothèse spécifique n°2 qui est la suivante « la gestion peu orthodoxe du budget local est due au non respect des principes du droit budgétaire» est vérifiée.

Quant au problème spécifique n°3 de l'inadéquation des outils de gestion, il est la conséquence de la caducité du logiciel de gestion budgétaire des communes. L'hypothèse spécifique n°3 formulée ainsi qu'il suit « l'inadéquation des outils de gestion budgétaire s'explique par la caducité du logiciel de gestion budgétaire et comptable » est vérifiée.

b- Etablissement du diagnostic

Le diagnostic établi par rapport au problème général de gestion non performante de la dette intérieure de la Municipalité de Cotonou se présente comme ci-après :

- Élément de diagnostic n°1

L'insuffisance des ressources budgétaires est due à la non maîtrise du potentiel des ressources fiscales et des ressources propres non fiscales de la commune.

– Élément de diagnostic n°2

La gestion peu orthodoxe du budget local est due au non respect des principes du droit budgétaire.

– Élément de diagnostic n°3

L'inadéquation des outils de gestion budgétaire s'explique par la caducité du logiciel de gestion budgétaire et comptable.

Grâce au diagnostic ayant établi les réelles causes des problèmes spécifiques, il nous est possible de résoudre lesdits problèmes et par conséquent le problème général, en proposant des approches de solutions susceptibles de les éradiquer.

Paragraphe 2 : Approches de solutions pour une gestion performante de la dette intérieure de la Municipalité de Cotonou et conditions de mise en œuvre

Les approches de solutions aux problèmes constatés et les conditions de leur mise en œuvre ont fait l'objet du présent paragraphe.

A- Approches de solutions

Il est proposé ici les actions à mener pour enrayer les faiblesses et faire face aux menaces dans la mesure du possible. Ces actions sont préconisées par rapport à chaque problème spécifique.

1- Approches de solutions aux problèmes d'insuffisance de ressources budgétaires et de gestion peu orthodoxe des finances locales

Le diagnostic ayant révélé que c'est la non maîtrise du potentiel des ressources fiscales et des ressources propres non fiscales, le non respect des

principes du droit budgétaire qui se trouvent respectivement à la base du problème spécifique n°1 et du problème spécifique n°2, nous proposons pour la résolution de ces deux problèmes, **la réalisation dans l'immédiat d'une étude relative au diagnostic financier de la commune de Cotonou.**

En effet, le diagnostic financier est une étude évaluative de la situation financière et fiscale de la commune. Il permet de faire l'état des lieux ou la restitution intégrale des forces, faiblesses, opportunités et menaces qui caractérisent la gestion budgétaire, financière et comptable de la commune. Etablir un diagnostic financier permet de comprendre et de maîtriser les équilibres budgétaires. C'est une analyse réalisée à partir d'indicateurs spécifiques, extrapolés des différents tableaux financiers d'un établissement ou d'un organisme. Il s'agit de mettre en évidence la structure des besoins liés à l'activité et la nature des ressources disponibles. Cela permet de mener plus aisément l'élaboration du budget et de faire des choix stratégiques.

Aussi, le diagnostic financier ou audit organisationnel et financier peut-il être commandité par le conseil municipal, en vue de vérifier la bonne gestion de la commune. Pour ce faire, les autorités municipales font appel à un tiers pour avoir une vision claire des activités de la commune et de ses finances.

Solliciter l'aide d'un cabinet de conseil spécialisé, qu'il s'agisse d'un consultant ou d'un expert comptable, ne signifie pas déléguer totalement cette mission. Il est en effet essentiel que le diagnostic financier soit réalisé en étroite collaboration avec les directions de la commune, en particulier, la DSEF et la DPDM.

Il existe différents outils d'analyse que sont le bilan fonctionnel (outil d'analyse statique de l'équilibre financier de la commune) et le tableau de financement (outil d'analyse dynamique).

En effet, le diagnostic financier a pour objectifs de :

- ✓ collecter les données pour l'évaluation des potentialités économiques et du patrimoine de la commune (patrimoine financier, équipements marchands socio-collectifs et les activités économiques) ;
- ✓ détecter les symptômes relevant des évolutions susceptibles d'entraver la gestion budgétaire, financière et comptable de la commune ;
- ✓ faire ressortir les points positifs relevant des activités et de la gestion de la commune ;
- ✓ mettre en évidence, outre les aspects négatifs et positifs internes, les opportunités qui s'offrent à la commune sur le plan financier ainsi que les menaces ou risques qui pourraient paralyser les finances locales ;
- ✓ élaborer un rapport présentant les résultats du diagnostic assorti de recommandations pouvant servir de base à un plan de redressement financier.

Pour ce faire, le diagnostic financier portera sur les éléments ci-après :

- ✓ les processus de préparation, d'adoption du budget local ;
- ✓ la mobilisation des ressources financières de la commune ;
- ✓ l'opportunité et la qualité des dépenses ;
- ✓ les équilibres financiers ;
- ✓ la production et la circulation des informations financières et comptables ;
- ✓ le contrôle de l'exécution du budget ;
- ✓ l'évaluation du patrimoine des infrastructures publiques communales.

En résumé, le diagnostic financier permet la détermination du potentiel des ressources propres et fiscales, ainsi que la mise en place d'un cadre de dépense tel que l'expérimentation de "la gestion axée sur les résultats", afin d'éviter la gestion à vue.

2- Approches de solutions liées au problème de caducité du Logiciel de Gestion Budgétaire et Comptable (LGBC)

La caducité du LGBC étant à la base de l'inadéquation des outils de gestion, il s'agira :

➤ dans le court terme d'améliorer les fonctionnalités du LGBC, en y intégrant :

- le paramétrage pour la prise en compte de la comptabilité des engagements ;
- le paramétrage pour la prise en compte de la comptabilité des engagements certifiés ;
- le paramétrage pour la parfaite élaboration du compte administratif (base engagements certifiés).

➤ dans le moyen terme :

- d'acquérir un logiciel libre de gestion budgétaire et comptable. Il s'agira de l'adoption d'un programme informatique du genre « HELIOS » ;
- de procéder au transfert de toutes les anciennes données dans la nouvelle base informatique afin de les récupérer, car elles sont nécessaires aux études rétrospectives et à des comparaisons dans le temps ;
- de procéder à la formation des agents et cadres des services financiers à la maîtrise du nouveau programme informatique.

Aussi, l'apurement progressive de la dette intérieure par le biais de la titrisation, décidé par le conseil municipal de Cotonou et approuvé par l'autorité de tutelle est-il salubre, car les avantages du mécanisme sont nombreux :

D'abord pour la commune émettrice :

- la commune ne paie pas d'intérêt sur les dettes qu'elle a contractées ;
- la titrisation permet à l'organisme public émetteur de payer ses dettes sans difficulté et selon ses possibilités financières ;

- l’opération favorise à terme, le rétablissement de la confiance des divers partenaires de la Mairie, seul gage de l’amélioration de la qualité de sa signature ;
- elle contribue également à la relance de l’économie locale.

Ensuite pour le bénéficiaire :

- il rentre en possession d’un titre nominatif infalsifiable et crédibilisé par les visas du Maire, du responsable financier et du comptable de la commune ;
- la capacité financière du bénéficiaire est renforcée par suite de la facilité de négociation du titre auprès d’une institution financière, ou par l’intermédiaire d’une Société d’intermédiation financière.

Enfin, la mise en œuvre efficace des solutions ci-dessus énumérées exige-t-elle au préalable certaines conditions.

B- Conditions de mise en œuvre des solutions

Les solutions proposées ne peuvent en aucune manière résoudre d’elles-mêmes les problèmes identifiés. En effet, il est nécessaire et obligatoire que certaines conditions soient remplies pour qu’elles aboutissent à leur finalité. Nos suggestions sont alors transmises aux divers acteurs œuvrant dans le cadre de la décentralisation.

1- A l’endroit de l’Etat central

- Les autorités centrales devraient-elles faire preuve davantage de volonté politique, en offrant un coup de pouce à la décentralisation, à travers le transfert effectif des compétences telles que prévues par les textes de lois sur la décentralisation. Le transfert de compétences doit être suivi du transfert effectif des ressources financières ;
- La mise en place au niveau des soixante dix-sept (77) communes du Bénin, de concert avec l’Association Nationale des Commune du Bénin

(ANCB), d'un logiciel de gestion budgétaire et comptable, libre et performant du genre HELIOS. Ce choix favorisera l'harmonisation des informations budgétaires et comptables provenant de la gestion budgétaire et comptable des communes béninoises, et facilitera l'agrégation des données budgétaires et comptables, dont la maîtrise est nécessaire pour orienter les décisions de la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL), gage du développement local tant souhaité d'une part, et d'autre part pour faciliter les comparaisons entre deux ou plusieurs communes en terme de performance de gestion financière locale pour la bonne marche de la décentralisation au Bénin.

2- A l'endroit des autorités municipales

En direction de la municipalité de Cotonou, nous conseillons vivement et en urgence de commanditer une étude relative au diagnostic financier de la commune ; Etude au terme de laquelle, les autorités municipales seront désormais fixées sur le potentiel des ressources mobilisables sur le territoire de la commune et sauront prendre les mesures convenables en vue de la mobilisation optimale des recettes.

Aussi, le diagnostic financier permettra-t-il d'appréhender les pratiques peu orthodoxes de la gestion financière et augurera une nouvelle aire de gestion axée sur les résultats. Ce qui obligera les décideurs à fixer désormais des objectifs pour lesquels des moyens doivent être définis et dont les résultats sont évalués. Cette nouvelle donne limite au mieux les dépenses de fonctionnement au détriment des dépenses d'investissement qui répondent aux aspirations des populations.

En ce qui concerne le contrôle de l'exécution du budget, le diagnostic financier permettra de mettre en branle l'armada convenable pour le contrôle et le suivi jusqu'à terme de l'exécution des dépenses engagées, en mettant l'accent sur la qualité des dépenses, afin d'en maîtriser le niveau.

Quant à la mise en œuvre de la titrisation, les autorités municipales devront prendre les dispositions ci-après :

➤ **Procéder par la prise d'un arrêté à la création du Service de la dette qui sera chargé :**

- a- de faire le point du montant des engagements certifiées de part et d'autre par la municipalité de Cotonou et ses créanciers ;
- b- de produire la liste nominative exhaustive des créanciers de la Mairie ;
- c- de proposer, compte tenu des capacités annuelles de la Ville, le montant des remboursements annuels devant déboucher sur un échéancier pour une période à arrêter ;
- d- de préciser la saisonnalité du recouvrement des recettes en rapport avec les échéances mensuelles en vue de prévenir les difficultés de trésorerie ;
- e- d'assurer la liaison entre la Mairie et la Société d'intermédiation en vue de mener à terme l'opération.

Par ailleurs, au cours de l'opération et compte tenu de la capacité de la Ville à respecter ses engagements à travers l'ouverture d'un compte séquestre régulièrement alimenté, le Service de la dette sera l'interface qui appuiera tout recours de la commune au marché financier en vue du financement de ses investissements.

Aussi, le Service de la dette assurera-t-il le suivi rigoureux de la consommation des crédits budgétaires et de celui de la comptabilité des engagements certifiés au titre de chaque exercice budgétaire. Il se chargera en outre, du suivi de la programmation au budget de l'exercice (n+1), des engagements certifiés non soldés au cours de l'exercice (n).

Ce service s'occupera, en accord avec le Contrôle Général des services municipaux, du suivi de la consommation des crédits budgétaires, ainsi que des autorisations de programmes.

Mais, préalablement à la mise en œuvre de la titrisation de la dette intérieure, toutes les dispositions doivent être prises pour le choix par la DSEF d'un programme informatique de gestion budgétaire, financière et comptable du genre HELIOS, décrit dans la revue de littérature.

C- Construction du Tableau de Synthèse de l'Étude (TSE)

Le tableau n°17 ci-après fait la synthèse des éléments d'analyse de toutes les étapes de la présente étude.

Tableau n°17 : Tableau de Synthèse de l'Etude

Niveaux d'analyse		Problématique	Objectifs	Causes	Hypothèses	Eléments de diagnostic	Solutions
Niveau général		Problème général : Mauvaise gestion de la dette intérieure de la Municipalité de Cotonou	Objectif général : Contribuer à la gestion performante des dettes de la Municipalité de Cotonou				
Niveaux spécifiques	1	Problème spécifique n°1 : L'insuffisance des ressources budgétaires	Proposer les conditions nécessaires à une amélioration conséquente des ressources budgétaires	La non maîtrise du potentiel fiscal et des ressources propres non fiscales de la commune	L'insuffisance des ressources budgétaires est due la non maîtrise du potentiel fiscal et des ressources propres non fiscales de la commune	L'insuffisance des ressources budgétaires est due la non maîtrise du potentiel fiscal et des ressources propres non fiscales de la commune	Réalisation d'une étude relative au diagnostic financier de la commune en vue de la détermination du potentiel fiscal et des ressources propres non fiscales
	2	Problème spécifique n°2 : La gestion peu orthodoxe du budget local	Suggérer des mesures en vue d'une gestion performante du budget local	Le non respect des principes du droit budgétaire	La gestion peu orthodoxe du budget local est due au non respect des principes du droit budgétaire.	La gestion peu orthodoxe du budget local est due au non respect des principes du droit budgétaire.	Réalisation d'une étude relative au diagnostic financier en vue de l'adoption par les cadres intervenant dans la gestion du budget local, des principes du droit budgétaire.
	3	Problème spécifique n°3 : L'inadéquation des outils de gestion	Proposer le recours aux outils performants de gestion budgétaire	La caducité du logiciel de gestion budgétaire et comptable	L'inadéquation des outils de gestion budgétaire s'explique par la caducité du logiciel de gestion budgétaire et comptable.	L'inadéquation des outils de gestion budgétaire s'explique par la caducité du logiciel de gestion budgétaire et comptable.	Procéder au remplacement du LGBC par un programme informatique de gestion budgétaire, financière et comptable du genre HELIOS

Source : Résultat de nos propres investigations

CONCLUSION

A travers notre étude sur la gestion performante de la dette intérieure de la Municipalité de Cotonou, nous avons pu constater que l'élaboration du budget et son exécution laissent transparaître quelques insuffisances au nombre desquelles on peut retenir :

- L'insuffisance des ressources budgétaires ;
- La gestion peu orthodoxe du budget local ;
- L'inadéquation des outils de gestion.

Ces insuffisances ne sont pas propices à un cadre de gestion performante des opérations budgétaires, financières et comptables de la commune, d'où la gestion non performante de la dette intérieure, ayant eu comme corollaires, l'insatisfaction des divers partenaires de la Mairie et l'absence de recours au financement sur le marché financier.

Il convient de remédier à ces insuffisances au niveau de l'administration de la plus grande commune du Bénin, de part sa position géographique et son statut particulier, en vue d'assainir ses finances et de faciliter son accès au financement extérieur, gage du développement local.

Aussi avons-nous proposé quelques solutions qui pourraient contribuer à l'amélioration de la gestion financière locale et en particulier à une gestion performante de la dette d'exploitation. Il s'agira pour les autorités municipales :

- de commanditer une étude relative au diagnostic financier de la commune, avec pour objectifs, l'amélioration des ressources de la commune de Cotonou et une gestion performante du budget local à travers le recours à la Gestion Axée sur les Résultats (GAR);
- de procéder au choix d'un logiciel de gestion budgétaire, financière et comptable du genre HELIOS, moderne et performant. Dans le même ordre d'idée, la conception du compte administratif, document budgétaire servant de liaison entre deux gestions et, permettant au Maire de rendre compte de l'exécution du budget, doit être revue ;

- enfin, pour ce qui concerne la titrisation de la dette intérieure, il s'avère nécessaire de créer un service de la dette, en vue du suivi de tout le processus et de l'accompagnement à terme de la Municipalité de Cotonou sur le marché financier, à fin de mobiliser davantage de ressources pour le financement des grands projets inscrits au Plan de Développement Communal.

En vue de favoriser l'atteinte des objectifs escomptés, les mesures ci-dessus énumérées doivent être appuyées par l'adaptation du personnel aux changements qui interviendront dans la gestion des finances de la Municipalité. "Il n'y a de ressources que d'hommes !". Les compétences sont-elles disponibles pour accompagner la Municipalité de Cotonou dans cette noble aventure ?

BIBLIOGRAPHIE

**I- OUVRAGES DOCUMENTS DE SEMINAIRE MEMOIRES TEXTES
LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES, ETUDES ET RAPPORTS**

- ADANMINAKOU, G. (2010) : «*Contribution pour l'amélioration du financement du Plan de Développement Communal de Cotonou*». Mémoire, UAC, ENEAM, cycle II, BFM,
- ADJAHO, R. (2002) : «*Décentralisation au Bénin en Afrique et ailleurs dans le monde : Etat sommaire et Enjeux*», 1ère édition,
- ALBERT, J-L. et SAÏDJ L. (2009) : «*Cours de Finances Publiques*» Paris,
- AMAR, Badara (2010) : «*Diagnostic financier des structures municipales du Sénégal : Cas de la municipalité de Kébémér*», Master 2, ISM-DAKAR,
- Arrêté n°2007/029/MCOT/SG/SP du 23 mars portant Organisation, Attributions et Fonctionnement des Services de la Mairie de Cotonou,
- ARNAUD, M. (2002) : «*Les besoins d'emprunt des collectivités locales*», PDM,
- BROLLES, R. et STRAUB, B. (1999) : «*Budget des communes, gestion et comptabilité*», 11^{ème} Ed.,
- CHABAS G. et DURET E. «*La mobilisation des ressources locales au niveau des municipalités d'Afrique subsaharienne*» (2000), Etude, CNRS-CERDI,
- Décret n°2002-365 du 22 août 2002 portant création de la Commission Nationale des Finances Locales,
- 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,
- Décret n°2010-496 du 26 novembre 2010 portant attribution organisation et fonctionnement de la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) de Commissions de passation et des Cellules de Contrôle des Marchés Publics,
- DOSSOU, A. R. (2008) : «*Contribution à la mobilisation optimale des recettes par la commune de Porto-Novo*». Mémoire, UAC, ENAM, cycle II, AFT,

- EL HADJ TIDJANI, T. A. (2002): «*La contribution des ressources non fiscales au budget des collectivités locales : cas de la Circonscription urbaine de Cotonou*», Mémoire, AGT, cycle II, ENAM,
- Elong-MBASSI, et al (2003) : «*l’Afrique municipale, la coopération décentralisée et les communes Africaines*»,
- HOUEJISSI, M. (1999) : «*Décentralisation en Afrique de l’Ouest*», Série Séminaires, PDM-V.,
- HOUNTONDI, M (2002) : «*Recommandation de l’atelier de formation sur la gestion urbaine*» PGUD, juillet 2002,
- LABIE, F. (2000) : «*Les finances de collectivités locales*», Paris, France,
- Loi n°90-032 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin,
- Mairie de Cotonou, DPDM. Plan de Développement de la Ville de Cotonou, Etude, Version finale Janvier 2008,
- MISSION DE LA DECENTRALISATION (2006), «Monographie de la commune de Cotonou», Etude
- MISSION DE LA DECENTRALISATION (2006), «Recueil des lois sur la décentralisation», MISD, Cotonou, BENIN,
- NOUGBODOHOUE, V. (2007) : «*Contribution pour l’amélioration de la capacité d’investissement de la ville de Cotonou*», Mémoire, UAC, ENAM, AFT,
- PACTE, (2011) : «*Document guide relatif aux procédures d’élaboration du compte administratif des communes en République du Bénin*» MDGLAAT,
- SOMAVO, M. (2009) : «*Contribution pour une analyse financière efficiente des communes : Cas de la municipalité de Cotonou*». Mémoire, UAC, ENAM, AFT,

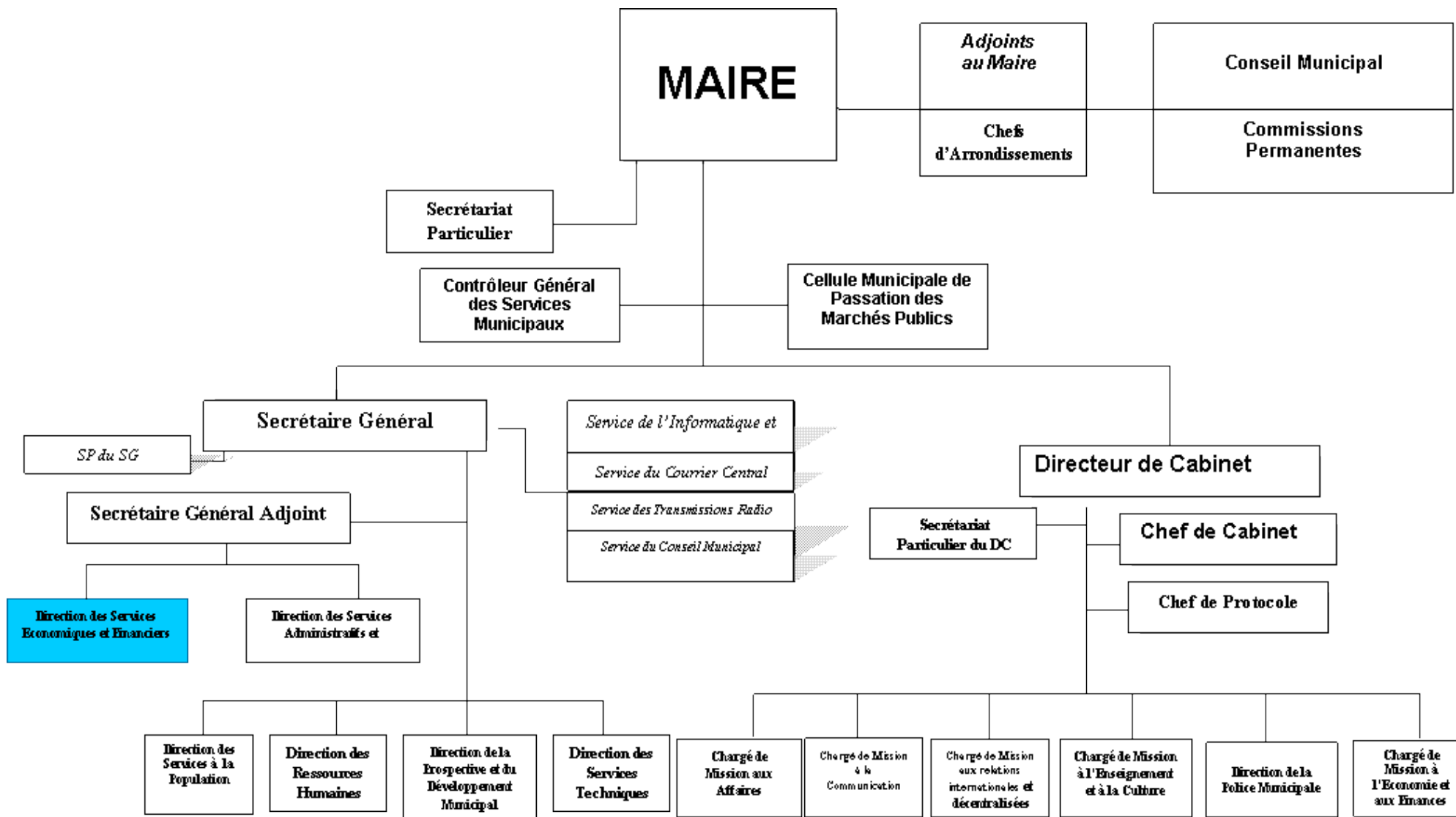
II- SITES INTERNETCONSULTES

- <http://www.youtube.com/watch?v=Aq-35wRmtPo&feature=related> : consulté la date du 22/10/11 à 22 heures 36 minutes,
- <http://www.albatec.fr/gmat-gestion-mouvements.htm> consulté : la date du 12/09/11 à 23 heures 45 minutes,
- <http://www.directions.fr/toute-info/financement-tarifcation/r399W/un-diagnostic-financier-pour-quoi-faire.html> : consulté la date du 17/10/11 à 00 heures 43 minutes.

ANNEXES

ANNEXES 1

ORGANIGRAMME DE LA MAIRIE DE COTONOU



ANNEXES 2

Tableau n° 18 : Variation de la charge salariale enregistrée de 2005 à 2010 (en FCFA)

COMPTES	LIBELLES	ANNEES						CUMUL SUR LA PERIODE SOUS ETUDE
		2 005	2 006	2 007	2 008	2 009	2 010	
62	Services extérieurs A	3 134 717 450	3 393 588 483	3 287 752 508	3 544 111 843	3 576 222 855	3 831 658 481	17 633 334 170
	TAUX DE VARIATION DES CHARGES RELATIVES AUX SERVICES EXTERIEURS A			-3,12%	7,80%	0,91%	7,14%	
63	Services extérieurs B	70 108 165	90 215 939	115 975 558	161 176 721	204 860 313	171 067 442	743 295 973
	TAUX DE VARIATION DES CHARGES RELATIVES AUX SERVICES EXTERIEURS B		28,68%	28,55%	38,97%	27,10%	-16,50%	
66	Charges de personnel	1 356 076 692	1 546 806 000	1 962 174 342	2 029 828 504	2 251 902 145	2 292 538 235	10 083 249 226
	TAUX DE VARIATION DES CHARGES DE PERSONNEL PAR RAPPORT A 2005		14,06%	44,69%	49,68%	66,06%	69,06%	
	Dépenses réelles de fonctionnement	6 020 060 024	6 712 557 390	7 144 311 080	7 479 419 727	8 037 043 863	8 105 594 166	37 478 926 226
	Charges de personnel/Dépenses réelles de fonctionnement	22,53%	23,04%	27,46%	27,14%	28,02%	28,28%	
	Recettes Propres		1 133 902 126	1 327 402 563	1 500 154 144	1 548 425 783	1 711 368 341	
	Recettes propres/Charges de personnel		73,31%	67,65%	73,91%	68,76%	74,65%	

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

NB : Le taux de variation des charges salariales par rapport à l'exercice 2005 a évolué de 14,06% en 2006 à 69,06% en 2010

ANNEXES 3

Tableau n°19 : Contenu et commentaire sur la dette de la commune de Cotonou

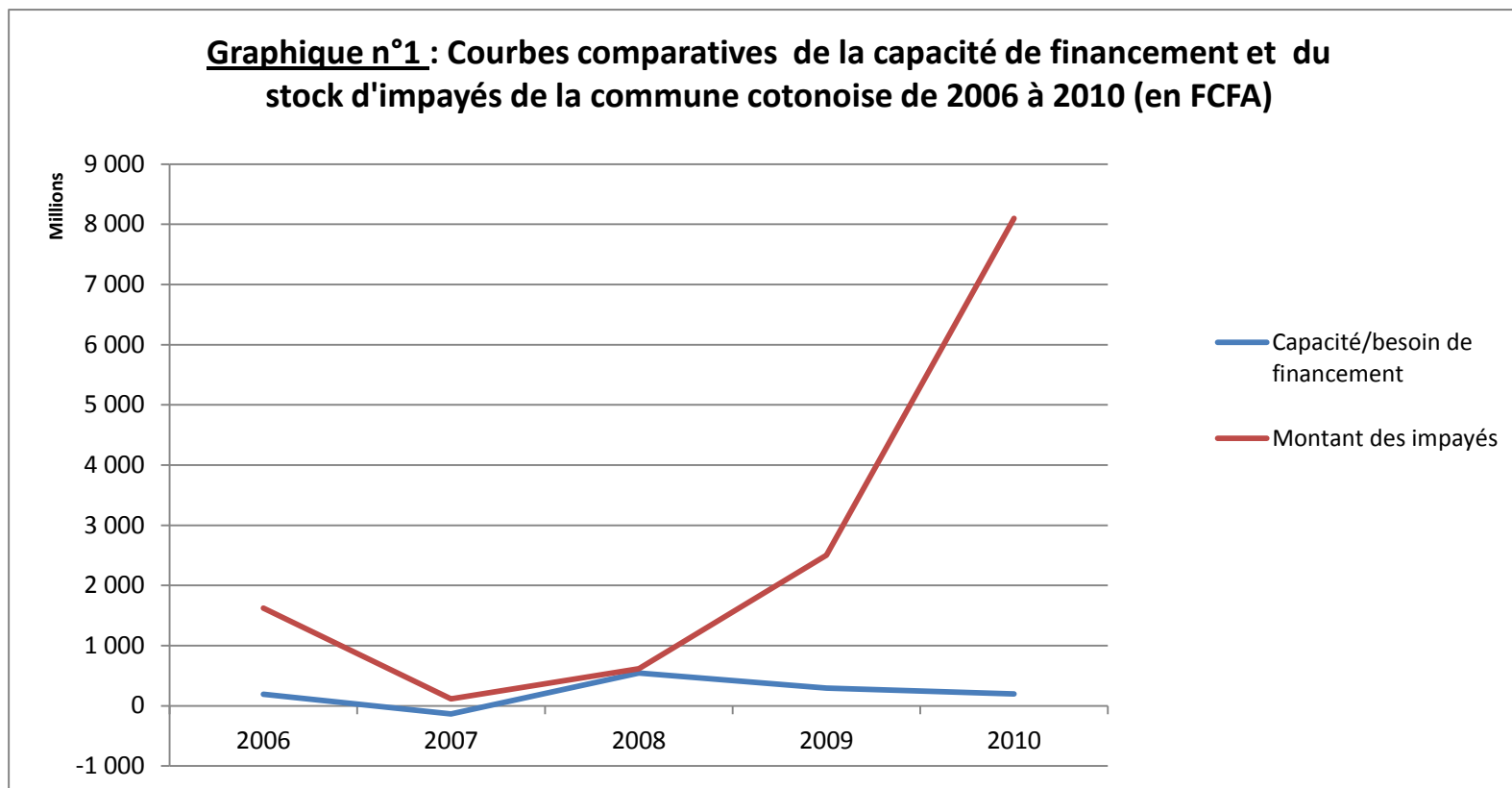
Contenu de la dette de la commune de Cotonou	
Années	Commentaire
2002 (périodes antérieures à la mise en œuvre de la décentralisation)	<p>Il apparaît au titre de la gestion de l'ex-Circonscription Urbaine de Cotonou (CUC) une dette estimée à 631 048 824 FCFA qui se compose ainsi qu'il suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 348 811 661 FCFA d'impayés sur cotisations sociales du personnel communal, y compris une majoration de retard de 250 671 829 FCFA, pour le principal dû de 98 139 832 FCFA ; <p>Cet état de chose est dû au non reversement par le Receveur-percepteur, des cotisations sociales pour des raisons liées aux difficultés de trésorerie qu'a connues le trésor public. Les mandats de paiement y relatifs n'étaient pas pris en charge par le Receveur-percepteur et les virements n'avaient pas été effectués au profit du CNSS.</p> <p>Seul le nominal (net à payer) était payé aux agents qui n'avaient aucun moyen de contrôle du versement effectif des cotisations sociales.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 282 237 163 FCFA d'impayés de moins perçus sur salaires des agents de la commune ; <p>En effet, la gestion de la carrière des agents de l'ex-CUC était assurée par la préfecture. Les actes d'avancement et/ou de reclassement qui devraient être élaborés pour constater l'évolution de la situation administrative des agents ne le sont pas pour la plupart des intéressés, ou alors le sont par discrimination.</p> <p>Cette situation a été prise en compte par la nouvelle équipe de l'ère de la décentralisation qui a commis une commission à la tâche de la régularisation de la situation administrative des agents concernés.</p> <p>L'incidence financière des moins-perçus sur salaires qui en découle a été chiffrée à environ 400 millions FCFA. Près de 100 millions FCFA ont été remboursés auxdits agents et il subsiste une dette vis-à-vis du personnel estimée à 282 237 163 FCFA.</p>
2003 (mise en œuvre de la décentralisation)	<p>Le montant des impayés au titre de la gestion 2003 est estimé à 180 278 106 FCFA, dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 178 442 506 FCFA au titre des dépenses à la population, soit 98,98% des engagements de 2003 non payées ; - 1 835 600 FCFA pour les investissements, soit 1,02% ; <p>Conclusion : Les dépenses à la population sont à l'origine de la dette enregistrée.</p>
2004	<p>Le montant des impayés au titre de la gestion 2004 est estimé à 577 954 803 FCFA, dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 494 647 498 FCFA au titre des dépenses à la population, soit 85,59% des engagements de 2004 non payées ; - 57 648 617 FCFA pour les investissements, soit 9,97% ; - 25 648 688 FCFA pour les autres dépenses de fonctionnement, soit 4,44%. <p>Conclusion : Les dépenses à la population constituent la proportion la plus forte de la dette enregistrée.</p>

Contenu de la dette de la commune de Cotonou	
Années	Commentaire
2005	<p>Le montant des impayés au titre de la gestion 2005 est estimé à 196 622 856 FCFA, dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 120 594 945 FCFA au titre des dépenses à la population, soit 61,63% des engagements de 2005 non payés ; - 43 073 754 FCFA pour les investissements, soit 21,91% ; - 32 954 157 FCFA pour les autres dépenses de fonctionnement, soit 16,76%. <p><u>Conclusion</u> : Les dépenses à la population constituent plus de la moitié de la dette, les dépenses d'investissement en représentent un peu moins du quart, viennent ensuite les autres dépenses de fonctionnement.</p>
2006	<p>Le montant des impayés au titre de la gestion 2006 est estimé à 39 134 350 FCFA, dont :</p> <p>14 355 - 14 355 1010 FCFA pour les investissements, soit 36,68% ; 24 779 - 24 779 250 FCFA pour les autres dépenses de fonctionnement, soit 63,32%.</p> <p><u>Conclusion</u> : Les dépenses d'investissement représentent seulement 36,68% de la dette de 2006, les autres dépenses de fonctionnement font plus de la moitié, soit 63,32%.</p>
2007	<p>Le montant des impayés au titre de la gestion 2007 est estimé à 114 451 054 FCFA, dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 39 330 670 FCFA au titre des dépenses à la population, soit 34,36% des engagements de 2007 non payés ; - 28 742 779 FCFA pour les investissements, soit 25,11% ; - 46 377 605 FCFA pour les autres dépenses de fonctionnement, soit 40,52%. <p><u>Conclusion</u> : Les autres dépenses de fonctionnement viennent en tête de la proportion des dettes enregistrées au titre de la gestion 2007, ensuite, les investissements s'annoncent pour le quart, ensuite les dépenses à la population en font légèrement plus du tiers.</p>
2008	<p>Le montant des impayés au titre de la gestion 2008 est estimé à 616 043 088 FCFA, dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 130 373 423 FCFA au titre des dépenses à la population, soit 21,16% des engagements de 2008 non payés ; - 459 354 321 FCFA pour les investissements, soit 74,57% ; - 26 315 344 FCFA pour les autres dépenses de fonctionnement, soit 4,27%. <p><u>Conclusion</u> : Près du trois quart de la dette de 2008 sont constitués des dépenses d'investissement ; viennent ensuite les dépenses à la population pour 21,16% ; une infime partie concerne les autres dépenses de fonctionnement.</p>

Contenu de la dette de la commune de Cotonou	
Années	Commentaire
2009	<p>Le montant des impayés au titre de la gestion 2009 est estimé à 2 501 476 805 FCFA, dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 333 830 477 FCFA au titre des dépenses à la population, soit 13,35% des engagements de 2009 non payés ; - 2 035 440 683 FCFA pour les investissements, soit 81,37% ; - 132 205 645 FCFA pour les autres dépenses de fonctionnement, soit 5,29%. <p><u>Conclusion</u> : Plus de 80% de la dette de 2009 sont constitués des dépenses d'investissement ; viennent ensuite les dépenses à la population pour un peu moins de 15% ; une infime partie concerne les autres dépenses de fonctionnement.</p>
2010	<p>Le montant des impayés au titre de la gestion 2010 est estimé à 8 097 379 309 FCFA, dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 2 349 300 058 FCFA au titre des dépenses à la population, soit 29,01% des engagements de 2010 non payés ; - 5 160 234 600 FCFA pour les investissements, soit 63,73% ; - 587 844 651 FCFA pour les autres dépenses de fonctionnement, soit 7,26%. <p><u>Conclusion</u> : 63,73% la dette de 2010 sont constitués des dépenses d'investissement ; viennent ensuite les dépenses à la population pour un peu moins de 30% ; 7,26% concernent les autres dépenses de fonctionnement.</p>
Au total	<p>Le montant total des engagements non payés de la commune de Cotonou de 2002 à 2010 est estimé sauf erreur ou omission de notre part, à 12 954 389 195 FCFA, dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 3 646 519 577 FCFA au titre des dépenses à la population, soit 28,15% des engagements non payés ; - 7 800 685 454 FCFA pour les investissements, soit 60,22% ; - 1 507 184 164 FCFA pour les autres dépenses de fonctionnement, soit 11,63%. <p><u>Conclusion Générale</u>: Globalement on retient que la plus grande partie des dépenses engagées et non soldées concerne les investissements ; viennent ensuite les dépenses à la population, soit 28,15% (en peu plus du quart) et enfin les autres dépenses de fonctionnement pour 11,63% du montant global des dépenses engagées non soldées.</p>

Source : Etabli par nous-mêmes à partir des résultats de nos investigations

ANNEXES 4



Source : Par nous-mêmes à partir du Tableau n°7

ANNEXES 5

Questionnaire

Bonjour Monsieur/ Madame,

Le présent questionnaire est élaboré pour recueillir des informations dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation du cycle II de l'ENAM, en Gestion Financière des Collectivités Locales, sur la gestion performantes des dettes de la commune de Cotonou.

Nous vous rassurons du respect de toutes les exigences de confidentialité en matière de collecte de données. Nous nous contenterons uniquement d'exploiter les informations fournies sans révéler, ni les mettre en parallèle avec votre identité.

La sincérité des informations communiquées est nécessaire pour l'identification des véritables problèmes de la commune de Cotonou. Ce qui nous facilitera la proposition des approches de solution idoines pour saine gestion des finances de notre localité.

Soyez remercié d'avance pour votre disponibilité et votre contribution à la réalisation de ce mémoire.

0- Identification :

Fonction au niveau de la commune :

Maire Adjoint au maire Chef d'Arrondissement Conseiller communal
 Directeur Chef Service Secrétaire Général Cadre d'appui
 Agent à Recette Perception

1- Niveau de mobilisation des recettes budgétaires de la commune :

Les recettes budgétaires de la commune de Cotonou sont-elles suffisantes ?

Oui Non

Si non, quelles en sont les causes ?

- | | | |
|--|------------------------------|------------------------------|
| a- L'identification partielle des matières imposables et taxables | Oui <input type="checkbox"/> | Non <input type="checkbox"/> |
| b- La non maîtrise du potentiel des ressources propres de la commune | Oui <input type="checkbox"/> | Non <input type="checkbox"/> |
| c- Le non transfert des compétences et des ressources à la commune | Oui <input type="checkbox"/> | Non <input type="checkbox"/> |
| d- L'insuffisance de communication dans la mise en œuvre du recouvrement des recettes communales | Oui <input type="checkbox"/> | Non <input type="checkbox"/> |
| e- Le non recours de la commune à l'emprunt | Oui <input type="checkbox"/> | Non <input type="checkbox"/> |

2- Orthodoxie budgétaire :

Que pensez-vous de la gestion du budget local de la Municipalité de Cotonou ?

²Orthodoxe Peu orthodoxe

Si vous pensez qu'elle est peu orthodoxe, dites laquelle ou lesquelles des insuffisances ci-après l'expliqu(ent) ?

- | | | |
|--|------------------------------|------------------------------|
| a- La situation financière déséquilibrée de la commune | Oui <input type="checkbox"/> | Non <input type="checkbox"/> |
| b- L'insuffisance de compétence des cadres impliqués dans la gestion du budget local de la Municipalité de Cotonou | Oui <input type="checkbox"/> | Non <input type="checkbox"/> |
| c- Le non respect des principes du droit budgétaire | Oui <input type="checkbox"/> | Non <input type="checkbox"/> |

3- Adéquation des outils de gestion :

- Êtes-vous satisfait des outils de gestion budgétaire ? Oui Non
 Si non, pourquoi ?
- a- La caducité du Logiciel de Gestion Budgétaire et Comptable (LGBC) Oui Non
- i- Difficultés liées à l'autonomie d'exploitation du logiciel Oui Non
- ii- Observation d'incohérence liées à l'exploitation dudit logiciel Oui Non
- iii- Insuffisance liée à la tenue de la comptabilité des engagements de dépenses Oui Non
- iv- Insuffisance liée à la tenue de la comptabilité des engagements de dépenses Oui Non
- iv- Inapte à la tenue de la comptabilité des engagements certifiés service fait Oui Non
- iv- Souhaiteriez-vous qu'il soit procédé à l'amélioration (A) de cet outil ou plutôt à son remplacement (R)? A R
- b- Imperfection de l'élaboration du compte administratif Oui Non

Merci pour votre participation

ANNEXES 6

Tableau n°20 : Etat des stocks d'arriérées des CIPE de Cotonou à la date du 09/07/2010 (en Franc CFA)

Nature	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Cumul
TFU/FNB	58 252 382	59 396 423	66 234 644	71 062 528	82 860 707	105 205 394	126 398 172	569 410 250
TFU/FB	87 8750 438	781 663 703	762 191 651	821 938 317	1 028 561 360	1 254 012 695	1 639 743 939	7 166 862 103
Patente	1 026 602 052	1 110 267 001	959 077 351	1 247 858 948	1 262 379 602	1 634 204 529	1 853 430 322	9 093 819 805
Licence	28 087 546	20 752 038	3 350 508	4863247	5 951 599	9 559 056	1 355 372	76 919 366
TPU/BL	213 535 607	263 701 026	271 538 269	280 566 088	288 428 267	311 478 519	364 115 562	1 993 363 338
Patente Spéciale						2 506 218	3 203 089	5 709 307
TEO				147 176 853	166 532 790	176 090 063	540 045 569	10 298 045 275
TOTAL	2 198 228 025	2 235 780 191	206 2392 423	2 573 465 981	2 834 714 325	3 493 056 474	4 538 292 025	19 935 929 444

Source : Service de la Fiscalité de la Mairie de Cotonou

TFU/FNB : Taxe Foncière Unique, Foncier Non Bâti

TFU/FB : Taxe Foncière Unique, Foncier Bâti

TPU/BL : Taxe Professionnelle Unique, Budget Local

TEO : Taxe d'enlèvement des ordures.

TABLE DES MATIERES

Dédicaces	iii
Remerciements.....	iv
SIGLES ET ACRONYMES	v
LISTE DES TABLEAUX	vi
LISTE DES GRAPHIQUES	vii
GLOSSAIRE	viii
RESUME	x
SOMMAIRE	xi
INTRODUCTION GENERALE	1
CHAPITRE PREMIER : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE ET PROBLEMATIQUE LIEE A LA MAUVAISE GESTION DE LA DETTE INTERIEURE DE LA MUNICIPALITE DE COTONOU	5
Section 1 : Cadre physique de l'étude et observations de stage	6
Paragraphe 1 : Présentation de la Mairie de Cotonou	6
G- Origine	6
H- Situation géographique	7
I- Climat	7
J- Etat de la population	7
K- Activités économiques	8
L- Situation administrative	8
3- Cadre administratif	8
4- Organisation des services de la Mairie de Cotonou	9
Paragraphe 2 : Restitution des observations de stage à la Mairie de Cotonou	11
E- Le Contrôle Général des Services Municipaux (CGSM).....	11
F- La Cellule Municipale de Passation des Marchés Publics (CMPMP)...	11
G- La Direction des Services Economiques et Financiers (DSEF).....	12
4- Le Service de la Fiscalité (SF).....	12
5- Le Service de la Régie Principale des Recettes (SRPR).....	12
6- Le Service du Budget et de la Comptabilité (SBC).....	14
H- Les recettes et des dépenses budgétaires de la commune de Cotonou...	16
6- Les recettes.....	16
c- Evolution des recettes totales.....	16
d- Evolution des recettes budgétaires.....	17
7- Les Dépenses.....	19
c- Evolution des dépenses totales.....	19

d- Evolution des dépenses budgétaires.....	20
8- Equilibre financier de la commune de Cotonou.....	20
9- Point des engagements certifiés non soldés de la commune de Cotonou.....	22
10- Pourquoi la dette ? Comment la dette ?.....	24
c- Pourquoi la dette ?.....	25
d- Comment la dette ?.....	26
E- Inventaire de l'état des lieux.....	27
 Section 2 : Ciblage de la problématique.....	 31
Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique.....	31
Paragraphe 2 : Vision globale de résolution de la problématique.....	37
 CHAPITRE II : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE ET APPROCHES DE SOLUTIONS POUR UNE GESTION PERFORMANTE DE LA DETTE INTERIEURE DE LA MUNICIPALITE DE COTONOU.....	 40
 Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude.....	 41
Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses et revue de littérature.....	41
E- Des objectifs de recherches.....	41
3- Objectif général.....	41
4- Objectifs spécifiques.....	42
F- Des hypothèses de l'étude.....	42
4- Hypothèse spécifique n°1.....	42
5- Hypothèse spécifique n°2.....	44
6- Hypothèse spécifique n°3.....	44
G- Tableau de bord de l'étude.....	45
H- Revue de littérature.....	47
Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée.....	55
 Section 2 : Collecte des données, vérification des hypothèses et approches de Solutions.....	 57
Paragraphe 1 : Collecte et analyse des données d'enquêtes : établissement du diagnostic.....	57
C- Difficultés rencontrées lors de la réalisation de l'enquête.....	57
D- Présentation des résultats d'enquête et établissement du diagnostic....	58
3- Présentation et analyse des données.....	58
d- Présentation et analyse des données relatives à l'insuffisance des ressources budgétaires.....	58
e- Présentation et analyse des données relatives	

à la gestion peu orthodoxe des finances locales.....	60
f- Présentation et analyse des données relatives à l'inadéquation des outils de gestion.....	60
4- Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.....	61
c- Vérification des hypothèses.....	61
d- Etablissement du diagnostic.....	61
Paragraphe 2 : Approches de solutions pour une gestion performante de la dette intérieure de la Municipalité de Cotonou et conditions de mise en œuvre.....	62
3- Approches de solutions aux problèmes d'insuffisance de ressources budgétaires et de gestion peu orthodoxe des finances locales.....	62
4- Approches de solutions liées au problème de caducité du Logiciel de Gestion Budgétaire et Comptable (LGBC).....	65
D- Conditions de mise en œuvre des solutions.....	66
3- A l'endroit de l'Etat central.....	66
4- A l'endroit des autorités municipales.....	67
E- Construction du Tableau de Synthèse de l'Etude (TSE).....	69
CONCLUSION.....	71
BIBLIOGRAPHIE.....	74
ANNEXES.....	77