



REPUBLIQUE DU BENIN

-----  
MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET  
DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

-----  
UNIVERSITE D'ABOMEY - CALAVI

-----  
ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE  
MAGISTRATURE (ENAM)

-----  
**MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II**

**OPTION**

*Administration des Finances*

**FILIERE**

*Gestion financière des collectivités locales*

**PROMOTION  
2009-2011**

**THEME**

CONTRIBUTION D'UN SERVICE D'AUDIT INTERNE  
A L'AMERIORATION DE LA GESTION FINANCIERE  
DES COLLECTIVITES LOCALES : CAS DE COTONOU

Réalisé et soutenu par

Alexis **AKOHA**

Sous la direction de :

***Maître de stage :***

**Monsieur Léonard C. ADJOVI**  
*Titulaire d'un master en Gestion des  
Marchés Publics*  
Chef division préparation du budget

***Directeur de mémoire :***

**Monsieur Maxime Bruno AKAKPO**  
*Conseiller à la chambre des comptes de  
la Cour Suprême*  
Enseignant à l'ENAM

**Janvier 2012**

## IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT : SOGLO Yves

VICE – PRESIDENT : BATONON François

MEMBRE : HOUEDJISSIN Herbert

L'ECOLE NATIONALE  
D'ADMINISTRATION ET DE  
MAGISTRATURE N'ENTEND DONNER  
AUCUNE APPROBATION NI  
IMPROBATION AUX OPINIONS EMISES  
DANS CE MEMOIRE.

CES OPINIONS DOIVENT ETRE  
CONSIDEREES COMME PROPRES A LEUR  
AUTEUR.

## DEDICACE

Je dédis ce mémoire à :

- ❖ Ma maman, Marcelline DEHOUN, toi pour qui l'éducation et la réussite de tes enfants constituaient un impérieux devoir, une conviction profonde et dont les prières et bénédictions ont guidé chacun de mes pas. Toi qui nous a appris le sens de la mesure, de la rigueur, de l'humilité et de l'assistance aux autres. Trouve à travers ce mémoire, le témoignage du fruit de tes sacrifices et de l'amour du travail que tu nous as inculqué. Que DIEU te récompense et t'accorde une longue vie et que sa grâce pleuve en abondance sur toi pour le reste de tes jours ici bas et éternellement ;
- ❖ Mon père, sa majesté DADA HLANXOSSOU Dèdédji, pour ton soutien moral et financier quotidien, trouve à travers ce travail le témoignage de mon profond attachement et de mon Amour filial ;
- ❖ Mon feu grand oncle, Corentin FINKPON, pour tes conseils et soutiens de tout genre. Que la terre te soit légère et que ton âme repose en paix ;
- ❖ Mes épouses, Louise D. AGONHESSOU et Véronique Bérénice W. ADJAGBESSI, pour votre affection et l'abnégation dont vous faites preuve quotidiennement à mes côtés et pour votre soutien indéfectible surtout dans les moments difficiles. Merci pour tout ;
- ❖ Mes précieuses et adorables filles, Chancelle, Nelly et Judith, pour les privations auxquelles cette formation vous a soumises. Je vous offre ce modeste exemple d'efforts et de persévérance que vous devez suivre et dépasser ; la vieille corde au bout de laquelle vous tisserez les vôtres.

- ❖ Mes frères, sœurs, cousins, cousines, tantes, oncles et amis, pour votre amour fraternel, votre franche collaboration et votre sens de compréhension;
- ❖ Mes beaux parents, pour l'amour dont vous m'avez entouré;
- ❖ Mon très cher frère et ami Anani KLOUBOU, pour tes conseils et tous tes sacrifices.

## REMERCIEMENTS

La réalisation de ce travail de recherche a été rendue possible grâce à l'apport de plusieurs personnes qu'il serait difficile de citer nommément. Pour ce faire, nous disons un sincère merci à tous ceux qui, de près ou de loin, ont pris une quelconque part dans l'aboutissement de ce travail. Toutefois, nous témoignons notre gratitude de manière toute particulière à :

- ❖ Son excellence Monsieur Nicéphore Dieudonné SOGLO, Président-Maire de la ville de Cotonou, grâce à qui la formation que nous venons de suivre a été rendue possible. Puisse le Seigneur le combler dans ses diverses entreprises ;
- ❖ Monsieur Bruno Maxime AKAKPO, Directeur de ce mémoire qui n'a ménagé aucun effort pour se rendre disponible malgré ses diverses occupations tant professionnelles que personnelles.
- ❖ Mon très cher grand-frère et papa, Adolphe Koffi DJIMAN, chef du département des services financiers de la Mairie de Cotonou, pour sa détermination, ses conseils et ses encouragements ;
- ❖ Tous les Adjoints au Maire en l'occurrence Messieurs Léhady Vinagnon SOGLO et Christian SOSSOUHOUNTO, pour leurs soutiens indéfectibles et leur sens de discernement ;
- ❖ Toutes les Autorités de la Mairie de Cotonou, en l'occurrence Mesdames Berthe BIADJA, Noëlie C. APITHY et Monsieur Mouftaou ALIDOU, pour leurs soutiens ;
- ❖ Mon directeur de stage, Léonard C. ADJOVI, chef de division préparation du budget, pour tous ses sacrifices malgré ses diverses occupations,

- 
- ❖ Tout le personnel de la Mairie de Cotonou, en l'occurrence Daah FRANCISCO, Antoine BONOU, Narcisse HOUNSOUNON, Gontran A. SANNY, Lysette D. PLIYA, pour leur disponibilité constante à nous fournir les informations ;
  - ❖ Tout le personnel administratif de l'ENAM pour sa franche collaboration et sa rigueur dans le travail bien fait ;
  - ❖ Tout le corps professoral de l'ENAM pour la qualité de l'enseignement donné
  - ❖ Monsieur Edouard Y. LOKOSSI, pour tous ses soutiens.

---

## LISTE DES SIGLES ET ACCRONYMES

**CGSM** : Contrôle Général des Services Municipaux

**CMPMP**: Cellule Municipale de Passation des Marchés Publics

**DCSE** : Division du Contrôle et du suivi des engagements

**DDI-AL** : Direction Départementale des Impôts de l'Atlantique et du  
Littoral

**DGID**: Direction Générale des Impôts et du Domaine

**DNCMP**: Direction Nationale du Contrôle des Marchés Publics

**DPDM** : Direction de la Prospective et du Développement Municipal

**DPM**: Direction de la Police Municipale

**DRH**: Direction des Ressources Humaines

**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

**RP**: Recette Perception

---

## LISTE DES TABLEAUX

<u>TABLEAU 1</u> : Situation des MP rejetés par la RP.....	20
<u>TABLEAU 2</u> : Situation des dépenses de la Mairie de Cotonou.....	21
<u>TABLEAU 3</u> : Situation des Recettes de la Mairie de Cotonou.....	22
<u>TABLEAU 4</u> : Situation des dettes de la Mairie de Cotonou.....	24
<u>TABLEAU 5</u> : Regroupement des Problèmes par centre d'intérêts.....	30
<u>TABLEAU 6</u> : Tableau de bord de l'étude.....	37
<u>TABLEAU 7</u> : Taux de réalisation du questionnaire.....	50
<u>TABLEAU 8</u> : Résultat du test du problème spécifique n°1.....	50
<u>TABLEAU 9</u> : Résultat du test du problème spécifique n°2.....	51
<u>TABLEAU 10</u> : Résultat du test du problème spécifique n°3.....	51

---

## GLOSSAIRE DE L'ETUDE

**Audit** : Selon le dictionnaire HACHETTE Edicef, 4<sup>ème</sup> Edition, l'audit est une opération destinée à contrôler, dans une entreprise, la bonne gestion et la sauvegarde du patrimoine financier et l'application correcte des décisions prises.

**Audit interne** : C'est une activité objective et consultative destinée à valoriser et à améliorer le fonctionnement et la performance d'une organisation. Il est une activité d'évaluation indépendante, d'assistance du management et d'appréciation du contrôle interne. Il met à la disposition des dirigeants des informations pertinentes en temps réel et permet d'apprécier le contrôle interne, d'assurer la qualité des informations internes, d'inciter le personnel, d'améliorer et de vérifier la bonne application des procédures, de s'assurer de l'application des instructions de la direction et enfin d'assurer de l'utilisation raisonnable des ressources.

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

**Contrôle interne** : C'est l'ensemble des mécanismes destinés à la maîtrise de l'organisation. Il a pour but d'assurer la protection, la sauvegarde du patrimoine, la qualité de l'information, l'application des instructions de la direction et de favoriser l'amélioration des performances. Il se manifeste dans l'organisation par la vérification des méthodes et des procédures de chacune des activités de l'organisation pour maintenir la pérennité de celle-ci.

**Décentralisation** : la décentralisation est un système d'organisation des collectivités locales dans lequel l'Etat central transfère certaines de ses prérogatives au profit d'entités territoriales inférieures. Ce système administratif organisationnel permet, à travers des assemblées locales élues, de faire participer les citoyens à la gestion de leurs affaires.

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

**Gestion** : Selon le dictionnaire universel, la gestion est l'action d'administrer, d'assurer la rentabilité.

**Gouvernance locale** : Selon le PNUD (2007), la gouvernance locale est généralement comprise comme la démocratisation des processus de décisions pour la gestion d'un territoire. Elle implique l'exercice de leurs responsabilités par l'Etat et les collectivités territoriales quand elles existent et la participation des populations, des ONG et des organisations de base au processus de prise de décisions.

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

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

---

**Manuel de procédures :** C'est un document qui contient les règles et les formulaires utilisés dans un organisme ou une partie de celui-ci pour assurer une saine gestion des ressources.

**Participation :** Une dynamique constante d'implication du citoyen ou de groupes de citoyens dans les délibérations, l'élaboration des choix stratégiques et des politiques, leur mise en œuvre et leur suivi. Elle permet d'éviter les risques d'apathie des citoyens face à la gestion des affaires publiques et de prévenir leur opposition active au moment de la mise en œuvre des choix par les gestionnaires de l'administration publique

**Plan de développement municipal :** Un document de planification qui retrace l'ensemble des projets et programmes de développement à exécuter au sein d'une commune sur une période donnée (5ans pour la plupart des communes et 10 ans pour des communes comme Cotonou). Il précise le but, les stratégies et les résultats à atteindre ainsi que les moyens nécessaires pour leur réalisation. Il est élaboré sur la base d'une méthodologie qui intègre toutes les prévisions et programmations d'ordre social, économique, spatial, environnemental et autres de la commune.

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

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

**Subventions de l'Etat :** ce sont des dotations annuelles prévues au Budget Général de l'Etat qui sont destinées aux communes afin de les soutenir dans leurs charges et d'accompagner leur développement.

---

## RESUME

Dans le but de rapprocher le pouvoir de la population à la base, l'Etat béninois a opté pour la décentralisation à un seul niveau qu'est la commune librement administrée par les autorités élues. Cette démocratie à la base confère aux communes des compétences dont l'exercice ne peut se faire que grâce à une participation active des citoyens à la gestion des affaires de leur localité.

Ainsi, le développement local incombe d'abord et avant tout aux citoyens qui doivent payer leurs impôts et taxes puis contrôler en retour l'usage que les autorités locales qu'ils ont élues font de ces recettes. A cette époque de révolution budgétaire où la performance doit être privilégiée, la gestion de toutes les communes doit être axée sur les résultats car leur survie en dépend. Or une des conditions essentielles de la survie d'une organisation réside dans la capacité de ses membres à agir de manière cohérente et efficace pour atteindre les objectifs poursuivis par l'organisation.

Cette indispensable capacité d'actions peut être obtenue par la mise en œuvre d'un contrôle interne efficace dans toutes les entités de l'organisation. C'est ce qu'a bien vu le Maire de la commune de Cotonou en créant le Contrôle Général des Services Municipaux qui fait office de direction de contrôle interne. Mais force est de constater que cette vision n'a pas été comprise par les principaux acteurs chargés de la mise en œuvre de la décentralisation à Cotonou. C'est pourquoi l'état des lieux a révélé une léthargie de ce contrôle qui le rend inefficace. Cette inefficacité laisse beaucoup de maux miner cette commune.

Au nombre de ces problèmes nous pouvons citer la faible mobilisation des ressources locales, les procédures de passation des marchés publics locaux peu respectées et la mauvaise gestion financière des collectivités locales. Le problème qui a particulièrement retenu notre attention est celui de la mauvaise gestion financière des collectivités locales. Pour résoudre ce problème général, trois problèmes spécifiques ont été identifiés. Il s'agit :

- Du défaut de contrôle budgétaire ;
- Du déséquilibre structurel des services ;
- Des procédures d'exécution des dépenses publiques locales peu performantes.

Pour identifier les causes réelles de ces différents problèmes spécifiques, les hypothèses suivantes ont été formulées :

- La défaillance du plan d'I.E.C et la non application des élus locaux dans la gestion des affaires locales sont à la base du défaut de contrôle budgétaire ;
- La qualité peu performantes des procédures d'exécution des dépenses publiques locales est due au non respect du manuel de procédures administratives et du plan de passation des marchés publics locaux ;
- La non harmonisation des avantages du personnel et la politisation de l'administration locale sont à l'origine du déséquilibre structurel des services.

Toutes ces hypothèses étant confirmées par les résultats de nos enquêtes, nous avons proposé la mise en place d'un service d'audit interne à la fois de régularité ou de conformité et de performance pour permettre au contrôle interne d'être efficace, en s'assurant de la régularité de toutes les

procédures et méthodes appliquées, et aux autorités municipales d'atteindre de façon efficace, efficiente et pertinente les objectifs qu'elles se sont fixés pour insuffler une dynamique au développement local avec la franche et sincère collaboration des citoyens.

Aussi, faut-il remarquer que la création de ce service, véritable outil de développement, ne peut être possible que s'il y a la volonté politique des élus locaux et des différentes Autorités communales, l'accompagnement du pouvoir central et à la longue son officialisation par les différentes lois sur la décentralisation.

---

# SOMMAIRE

## **INTRODUCTION GENERALE**

**CHAPITRE PRELIMINAIRE** : Observations de stage à la mairie de Cotonou et ciblage de la problématique de l'étude

**SECTION 1** : Observations de stage à la mairie de Cotonou

**SECTION 2** : Problématique de l'étude

**CHAPITRE PREMIER** : Démarche méthodologique de l'étude

**SECTION 1** : Objectifs et hypothèses de l'étude

**SECTION 2** : Revue de littérature et méthodologie de recherche

**CHAPITRE DEUXIEME** : Analyse et applicabilité de l'audit interne à la mairie de Cotonou.

**SECTION 1** : Mobilisation des données et établissement du diagnostic

**SECTION 2** : Applicabilité de l'audit interne à la mairie de Cotonou

## **CONCLUSION GENERALE**

## **BIBLIOGRAPHIE**

## **ANNEXES**

## **TABLE DES MATIERES**

## INTRODUCTION GENERALE

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

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

La mise en œuvre effective de ces compétences nécessite un accompagnement de l'Etat central qui doit se traduire par un appui financier au profit des communes : ce sont les subventions de l'Etat aux communes, par une mobilisation optimale de ses ressources propres et par une utilisation judicieuse de l'ensemble des ressources de la Commune pour amorcer un véritable développement à la base. Mais cet objectif primordial de la décentralisation qu'est le développement à la base des villages et quartiers de villes n'est pas encore très bien perçu des principaux acteurs de la gestion des communes.

A la commune de Cotonou, bien que le Maire ait créé un contrôle général des services municipaux qui fait office de contrôle interne de cette ville, la gestion des finances locales mérite encore une attention particulière. N'est-ce pas les raisons qui ont amené Luc Saïdj à dire que « Malgré les apparences qui pourraient conduire à douter du sérieux d'un contrôle de l'administration sur elle-même, le contrôle des finances publiques par l'autorité administrative revêt une grande importance pratique. En effet, aucune administration de quelle ampleur que ce soit ne peut fonctionner sans un véritable autocontrôle. » C'est pour approfondir cette question que nous avons décidé de réfléchir sur la « Contribution d'un service d'audit interne à l'amélioration de la gestion financière des collectivités locales : Cas de Cotonou ».

Notre étude s'articule autour de trois chapitres intitulés comme suit :

CHAPITRE PRELIMINAIRE : Observations de stage à la mairie de Cotonou et ciblage de la problématique de l'étude

CHAPITRE PREMIER : Démarche méthodologique de l'étude

CHAPITRE DEUXIEME: Analyse et applicabilité de l'audit interne à la mairie de Cotonou.

Chaque chapitre comporte deux sections ; chaque section dispose de deux paragraphes et chaque paragraphe est scindé en deux parties.

Ainsi annoncé, quel est le contenu de chaque chapitre ?

## CHAPITRE PRELIMINAIRE :

# OBSERVATIONS DE STAGE A LA MAIRIE DE COTONOU ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE

Ce chapitre se charge de faire d'une part des observations de stage à la mairie de Cotonou et de dégager d'autre part la problématique de notre étude.

---

## **SECTION 1 : Observations de stage à la mairie de**

### **Cotonou**

Cette section présente, dans un premier paragraphe, la commune de Cotonou et ressort dans un second paragraphe les constats faits lors des états des lieux.

#### **PARAGRAPHE 1 : Présentation de la Commune de COTONOU**

La présentation de cette commune passe nécessairement par le rappel de son historique.

##### **A. Historique et présentation de la commune de Cotonou**

L'histoire de Cotonou remonte au XVIIIème siècle. C'était une contrée sauvage, marécageuse, infestée de moustiques et de reptiles, constituée de lacs, lagunes et de brousse, face au littoral. Cotonou à l'origine s'appelait « Ku-tõnu », ce qui signifie "l'embouchure du fleuve de la mort" en fongbé.

Aux XVIème et XVIIème siècles, Ouidah et Grand-Popo, les deux portes de la côte des esclaves avaient attiré tous les grands marchands de « bois d'ébène », Anglais, Portugais, Danois et Hollandais qui s'y étaient installés, encourageant auprès des royaumes du Sud, des guerres de razzia pour approvisionner leur commerce d'esclaves. Les royaumes d'Allada et de Savi excellaient dans ce trafic très rentable et en étaient les têtes de pont. Adjahouto fut le fondateur du royaume d'Abomey, qui a été très puissant au XVIIIème siècle grâce à son importance religieuse et commerciale. Les Européens y apportaient des tissus, des fusils et de l'alcool pour acheter des esclaves qu'ils revendaient en Amérique.

Quant à la capitale de Savi qui fut Sahé et le village de Ouidah, ils sont fondés par Ahoho chef des Houéda. Ils s'étaient enrichis aussi grâce au commerce des esclaves.

Sous le règne d'Adjahouto, le royaume d'Allada a connu sa gloire au XVIIème et XVIIIème siècle. Mais le roi AGADJA (1708-1740) très jaloux de toutes ces richesses, attaque puis conquiert Allada et Savi respectivement en 1724 et 1727. (**Jean PLIYA 1993**).

L'histoire de l'occupation progressive de Cotonou, rapportée par Chabi KOUAGOU KASSA dans ses travaux de recherche sur : « la contribution sociale et la participation de la population à la gestion des affaires publiques locales : cas de la commune de Cotonou » fait état de ce que, sous le roi GHEZO (1818 – 1858) intervint l'abolition de l'esclavage et la répression de ce commerce rendu illicite dès 1819. Mais GHEZO avait toujours poursuivi son commerce d'esclaves en créant un port d'embarquement secret au large de Godomey.

Une escadre britannique de la Marine Royale d'Angleterre qui disposait alors d'un fort au Nigéria patrouillera régulièrement sur les côtes de l'Afrique de l'Ouest, arraisonnant les navires esclavagistes et faisant même prendre quelques entêtés. La sévère répression des Anglais décourage GHEZO qui, dans son effort intelligent de reconversion fit la promotion de la culture et de la production du palmier à huile et de l'huile de palme. Ce commerce était aussi très apprécié des Français qui avaient besoin de l'huile de palme pour leurs savonneries de Marseille. Plus rien ne devait empêcher par la suite GHEZO de mener à bien son commerce. Il nommera lui aussi ses représentants dans les « provinces » de Calavi et surtout de Godomey. Ces chefs avaient leurs fermes à Cotonou, zone de champs et de pêche passablement insalubre et peu habitée.

Les grandes agglomérations alors étaient Ekpè à l'Est et Godomey à l'Ouest. C'est sous le règne de GLELE (1858 – 1889) que les premiers « pionniers » qu'il nommera dans cette zone (pour surveiller les activités des commerçants blancs) s'installeront dans une forêt appelée Gbégamey. C'est alors que Cotonou commença à prendre de l'importance et à intéresser les Européens, surtout les Français en 1830. La France, attirée par les possibilités qu'offrait

---

la ville, signa avec GLELE un traité de cession de Cotonou pour une redevance annuelle de vingt mille (20 000) francs.

Les Français installent dès lors, à Cotonou, plusieurs maisons de commerce précédemment domiciliées à Grand-Popo et à Ouidah, ouvrent des succursales sur place. Des bâtiments y sont construits, de même que des voies. Mais entre-temps, GLELE meurt en 1889. Son fils BEHANZIN (1889 – 1894) intronisé, n'entend pas céder la moindre parcelle de son territoire à la France. Il remet en cause le traité signé par son père. La France courroucée, manifeste son désir de s'installer définitivement à Cotonou, fût-ce par la force... La suite de l'histoire est connue.

Il est utile de rappeler par ailleurs que, l'intérêt des Français pour Cotonou est justifié également par l'attrait de Porto-Novo qui était déjà un grand centre commercial à cause de son port lagunaire, très actif grâce à la proximité et à l'accès du port de Lagos.

Porto-Novo est donc un autre pôle d'attraction et pour la France, il faut tout faire pour relier Cotonou, la porte océane, à Porto-Novo, le centre commercial par la lagune. C'est aussi à ce moment que les Français signent un protectorat avec le roi TOFFA, inquiet par les velléités expansionnistes de BEHANZIN.

Les Français, entre-temps, en 1885, avaient fait creuser un chenal sur la lagune de Cotonou qui, alors, ne touchait pas la mer. On pouvait même se rendre de Cotonou à Akpakpa à pieds secs. Le canal relie le lac Nokoué à la mer pour créer une voie d'accès par la lagune vers Porto-Novo. On peut donc aisément commercialiser et transférer des marchandises des différents points de l'intérieur du pays vers les navires qui mouillent au large. Béhanzin s'entêtant à ne pas céder Cotonou, la France prépare la guerre et, pour faciliter l'accès des troupes du Général Dodds, construit le Wharf en 1891 et peut dès 1893 le mettre en service.

Après la guerre et la victoire française, la France est maîtresse absolue du pays. Le premier gouverneur nommé, Victor Ballot, préfère s'installer à Porto-Novo. Les affinités françaises avec TOFFA, l'avantage qu'offre ce site latéritique et non inondable et l'accès par le port lagunaire expliquent en partie ce choix. Toutefois, Cotonou n'est pas abandonnée, la construction du Wharf est suivie de celle de la ligne ferroviaire. Plusieurs bâtiments modernes

---

sont édifiés par l'administration française sur la corniche entre la mer et l'actuel boulevard Saint Michel.

Le climat marin fait de Cotonou une station balnéaire propice au repos et à la convalescence des administrateurs et fonctionnaires coloniaux stressés et impaludés de Porto-Novo. Dans la même période, une classe de métis et de fonctionnaires africains assimilés s'installent dans la zone de l'actuel quartier Missèbo où l'on retrouve encore aujourd'hui plusieurs anciennes maisons d'afro-brésiliens ou de métis français. Les premiers fonctionnaires cotoinois sont soit des travailleurs ou des ouvriers du Wharf ou du réseau ferroviaire Bénin-Niger, l'actuelle OCBN. Ainsi naquit une ville, Cotonou.

Ville côtière, Cotonou est située dans la région méridionale du Bénin. Elle est logée sur les cordons littoraux sableux entre le Lac Nokoué et l'Océan Atlantique. D'une superficie d'environ 79km<sup>2</sup>, la ville de Cotonou est limitée au Nord par la commune de Sô-Ava, au Sud par l'océan Atlantique, à l'Est par la commune de Sèmè-Kpodji et à l'Ouest par la commune d'Abomey-Calavi. Sa population s'élève à 658 572 habitants d'après les résultats provisoires du RGPH (Recensement Général de la Population et de l'Habitation) de 2002.

## B- Structure administrative de la Mairie de Cotonou

Après la refondation de l'Etat Béninois devenu depuis 2002 un Etat décentralisé, Cotonou est une commune-département (Article n°7, loi n°97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'Administration Territoriale de la République du Bénin).

En effet, Cotonou est la seule commune du département du Littoral, subdivisée en treize (13) arrondissements comportant cent quarante quatre (144) quartiers. Les arrondissements et quartiers sont des unités administratives n'ayant ni personnalité juridique, ni autonomie financière.

Constitutionnellement, la ville de Porto-Novo distante de 30 km de Cotonou, est et demeure la capitale politique du Bénin. Capitale économique du Bénin, Cotonou abrite les principaux centres de décision pour l'administration du pays : la Présidence de la République, la quasi-totalité des départements ministériels, la Cour Constitutionnelle, la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de

---

la Communication (HAAC), le Conseil Economique et Social (CES), la Cour Suprême (en partie) etc.

Sont également domiciliées à Cotonou, la totalité des représentations diplomatiques de pays étrangers et d'institutions internationales près le Bénin et la direction de grands projets socio-économiques.

En somme, le Bénin est administré et dirigé depuis la commune de Cotonou.

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 repose sur deux (2) organes à savoir :

- le conseil municipal, organe délibérant, est composé de quarante neuf (49) conseillers élus qui assurent les fonctions de l'organe délibérant. Cette composition relève des dispositions de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, en son article 12.

L'article 16 de la même loi en détermine le mode de fonctionnement : « Le conseil communal se réunit obligatoirement en session ordinaire quatre (4) fois l'an aux mois de mars, juin, septembre et novembre. La session de novembre est une session budgétaire. La session ordinaire, même budgétaire, ne peut excéder quatre (4) jours ».

Toutefois, la même loi en son article 17 offre l'opportunité au maire de convoquer des sessions extraordinaires chaque fois qu'il le juge utile, ou à la demande motivée de la majorité absolue du conseil communal ou en cas de prescription de l'autorité de tutelle. Dans tous les cas, les sessions extraordinaires ne peuvent excéder deux (2) jours.

- Le Maire (l'exécutif)

Premier responsable de la commune (article de la loi n°97-029), le Maire est à la fois Président du Conseil Municipal (Assemblée Locale) et Premier Responsable de l'administration municipale. Il est assisté de trois Adjoints dans la gestion des affaires locales, qui peuvent le remplacer en cas d'absence ou d'empêchement, conformément aux dispositions légales, tandis qu'au niveau des arrondissements, ce sont les chefs d'arrondissement qui le

représentent (les chefs d'arrondissement sont des adjoints au Maire, loi n°98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier, en son article n°11).

### Les Services techniques, administratifs et partenaires au Développement

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 dispose actuellement d'un Cabinet qui s'occupe entre autres, de la coopération décentralisée, de la vie politique, de la communication. La sécurité municipale est assurée par la Direction de la Police Municipale (DPM) qui relève également du Cabinet du Maire. Il existe aussi un Contrôle général des services municipaux (CGSM)<sup>1</sup>, une cellule municipale de passation des marchés publics (CMPMP)<sup>2</sup> sous l'autorité directe du maire, un Secrétariat Général qui coordonne six (6) directions centrales de la Mairie, (voir organigramme de la Mairie en annexe) hiérarchisées en quarante huit (48) services qui animent la vie technique et administrative de la commune avec l'appui des services déconcentrés de l'Etat comme la RP et la DGID et des partenaires au développement tels que la Banque Mondiale, l'Union Européenne, PNUD, PDM, AFD, SNV, GTZ, UNESCO,...

Les directions techniques sont composées de directions opérationnelles et de directions fonctionnelles.

Les directions opérationnelles qui fournissent directement les services à la population ;

- la Direction des Services à la Population (DSAP) ;
- la Direction de la Police Municipale (DPM)

<sup>1</sup> 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. Elle devrait veiller à la régularité des dépenses budgétaires (engagement et mandatements), devrait exercer un contrôle à priori sur toute décision à incidence financière, veiller à la qualité des dépenses

<sup>2</sup> La CMPMP a été créée par arrêté n°017/MCOT/SG/CGSM/DSEF/DSF-SA du 09 Février 2007 en conformité aux dispositions de la loi n°2004-18 du 27 août 2004 portant modification de l'ordonnance 96-04 du 31 janvier 1996 portant Code des marchés publics et du décret n°2004-564 du 1<sup>er</sup> octobre 2004 portant A O F des cellules de Passation de Marchés Publics

- la Direction des Services Techniques (DST) ;

Les directions fonctionnelles qui gèrent les ressources humaines, financières et matérielles :

- la Direction des Services Economiques et Financiers (DSEF) au sein de laquelle s'est déroulé en grande partie notre stage ;
- la Direction des Services Administratifs et Juridiques (DSAJ) que nous n'avons pas pu parcourir compte tenu du temps imparti pour la recherche ;
- la Direction de la Prospective et du Développement Municipal où nous nous sommes imprégné du Plan de Développement Communal (PDC) de la ville de Cotonou.
- la Direction des Ressources Humaines où nous nous sommes imprégné de la procédure de recrutement des agents municipaux et du suivi du personnel ;
- le Contrôle Général des Services Municipaux (CGSM) qui nous a renseigné sur comment se font les différents contrôles au niveau de la ville.

Par ailleurs, conformément à l'article 178 de la loi N° 97-029 du 15 janvier 1999, la Mairie de Cotonou entretient de bonnes relations de coopération décentralisée avec plusieurs autres villes en Afrique et ailleurs dans le monde. En effet, elle est jumelée depuis :

- le 29 Octobre 1986 avec la ville française de Créteil ;
- le 17 Juillet 1995 avec la ville Américaine d'Atlanta ;
- le 23 Novembre 2001 avec la ville slovaque de Zilina.

De même, la ville de Cotonou est membre de l'Association Internationale des Maires des Métropoles partiellement ou entièrement Francophones (AIMF), de l'Alliance Mondiale des Villes et de l'Union des villes Africaines (UVA),...

Aujourd'hui, Cotonou abrite le siège du Partenariat pour le Développement Municipal (PDM) et la Maison des Collectivités Locales (MCL)

Compte tenu de notre formation et du délai imparti pour les présents travaux de recherche, nous n'avons pas pu parcourir tous les services de la mairie. Toutefois, nous prenons le soin de présenter de manière spécifique la DSEF notre lieu de stage, la CMPMP, le CGSM et la DST dans la mesure où ces structures interviennent particulièrement dans la gestion financière de la commune.

En effet, la DSEF constitue l'une des directions les plus importantes de la mairie de Cotonou ayant pour mission essentielle la gestion des dossiers à caractère économique et financier de la municipalité.

A cet effet, elle est subdivisée en trois(3) départements :

- le Département des Services Economiques (DSE) qui regroupe :
  - le service des gares et parkings (SGP) ;
  - le service des marchés (SM) ;
  - le service de la promotion des micro-entreprises et du tourisme (SPMET).
- le Département des Services Financiers qui comprend :
  - le Service des Recettes fiscales (SRF) ;
  - le Service des affaires domaniales (SAD)<sup>3</sup>transformé en département ;
  - le Service de la régie principale des recettes (SRPR) ;
  - le Service du budget et de la comptabilité (SBC).

Le CGSM qui est une direction de contrôle interne a pour missions :

- de suivre la carrière et la discipline des agents de la Mairie et des arrondissements ;
- d'être en interface avec les services déconcentrés de l'Etat, la coopération décentralisée et la direction des services techniques ;

---

<sup>3</sup> Le SAD est constitué en Département par arrêté n°106/MCOT/SG/SP DU 10/10/2011 ;, portant Création du département des Affaires Domaniales au niveau de la Direction des Services Economiques et Financiers de la Mairie de COTONOU

- de suivre l'autorité de tutelle pour l'approbation des délibérations en application de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin et de la loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin en ce qui concerne les actes budgétaires ;
- de mener des enquêtes dès la saisine de tout usager ou direction sur des faits répréhensibles décelés dans le service d'une direction ;
- d'examiner les pièces justificatives d'engagement et de mandatement avant d'envoyer l'ensemble au service de la comptabilité ;
- de tenir, sur logiciels, le salaire des agents de la Mairie, la comptabilité administrative, la comptabilité des matières, le suivi des indicateurs de performance du PGUD-2 et des doublons.

Pour bien accomplir ses missions, le CGSM est subdivisé en deux (2) départements :

- le Département du contrôle Administratif, des Enquêtes et interfaces
  - *le service des carrières et de la discipline*
  - *le service des Interfaces*
  - *le Service de contrôle de la légalité des actes administratifs et budgétaires*
  - *le Service des Enquêtes et Audits*
- le Département du Contrôle des services financiers
  - *le Service de contrôle des engagements de dépenses*
  - *le Service de contrôle des ordonnancements ou émissions de mandats*
  - *le Service de la comptabilité*

*Il est à noter que les activités de cette direction de contrôle interne instauré par le maire en lieu et place du contrôle financier qui n'a pas été décentralisé tardent à démarrer, laissant ainsi tous les maux*

---

*gangrenés la ville. Pire à l'étape actuelle, cette direction souffre déjà d'insuffisances en ce sens qu'elle a occulté le volet mobilisation des recettes et l'aspect délégation du contrôle dans tous les services de la mairie.*

La CMPMP a été instituée par arrêté municipal n°017/MCOT/SG/CGSM/DSEF/DSF-SA du 9 février 2007 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la cellule municipale de passation des marchés publics.

Conformément à l'article 2 dudit arrêté, elle est placée sous l'autorité du maire et est seule chargée de la conduite de l'ensemble de la procédure de passation des marchés publics, en conformité avec les articles 144 et 145 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin.

Ainsi, la CMPMP est chargée entre autres, de :

- l'élaboration au plus tard en mai de chaque année budgétaire d'un plan de passation des marchés publics de l'année suivante qu'elle transmet à la DNCMP pour validation;
- l'élaboration des dossiers d'appel à la concurrence en collaboration avec les directions techniques, notamment celle en charge de la planification et du développement municipal ;
- l'ouverture, le dépouillement, l'analyse et le jugement des offres ainsi que la rédaction de leurs procès-verbaux respectifs ;
- etc.

La Direction des Services Techniques est composée d'un secrétariat et de deux départements :

• **le secrétariat de direction:** Placé sous l'autorité du directeur, le secrétariat est chargé:

- de l'accueil et l'introduction des visiteurs,
- du traitement du courrier "arrivée" et "départ",

- 
- de la préparation des réunions,
  - de la rédaction des correspondances,
  - de l'exécution et de la supervision des travaux de secrétariat,
  - de la gestion de l'agenda du directeur.

• **le Département des Services de l'Urbanisme et de l'Environnement Urbain (DSUEU)** a pour mission de:

- coordonner les projets des services intervenant dans la politique d'environnement ;
- mettre en œuvre, suivre et évaluer les décisions en matière d'environnement ;
- être en relation avec les structures de l'Etat et les associations s'occupant des questions d'environnement ;
- diriger et animer une équipe pluridisciplinaire ;
- mettre en œuvre un schéma cohérent des transports urbains et de la circulation.

• **le Département des Voies et Réseaux Divers (DVRD)** a pour mission de:

- coordonner les projets des services ;
- suivre les actions des équipes du département ;
- élaborer les schémas directeurs urbains (espaces publics, voies et réseaux divers...);
- diriger et animer une équipe pluridisciplinaire ;
- proposer un plan de développement des services d'entretien et d'intervention ;
- élaborer le schéma directeur d'assainissement ;
- mettre en œuvre les modalités d'intervention efficaces et efficientes.

• **le Département des voies et réseaux est composé de trois services :**

- le Service de l'Assainissement et des Voies Urbaines (SAVU) ;
- le Service de l'Eau, de l'Electricité et de l'Eclairage Public (SEEEP) ;
- le Service de la Propreté Urbaine (SPU).

### **Le Service de l'Assainissement et des Voies Urbaines (SAVU)**

Il s'occupe du pompage d'eau dans les quartiers inondés, de la réalisation de tranchées, du curage des caniveaux remblais et assèchement des voies publiques par du sable pour permettre une bonne circulation des usagers.

### **Le Service de l'Eau, de l'Electricité et de l'Eclairage Public (SEEEP)**

Ce Service qui s'occupe de l'eau, de l'électricité et de l'éclairage public manque d'une politique d'éclairage public de même que de moyens matériels.

### **Le Service de la Propreté Urbaine (SPU)**

Il est chargé de la gestion des déchets solides et biomédicaux, de l'élaboration des termes de référence des dossiers de consultation, du suivi des activités liées à la gestion des déchets liquides, du contrôle des activités des structures privées intervenant dans la pré-collecte, la collecte et le transfert des déchets solides ménagers et de la gestion des sites de décharge (recyclage, traitement et incinération).

## **PARAGRAPHE 2 : Etat des lieux sur le fonctionnement du contrôle à la mairie de Cotonou**

Nous essayons à travers ce paragraphe de faire l'inventaire des atouts et des problèmes issus du fonctionnement des services que nous avons parcourus. Ces constats ont porté essentiellement sur l'exécution du budget communal et sur la gestion des ressources humaines.

### **A- Préparation et exécution du budget communal**

La commune de Cotonou comme toutes les communes a pour principal objectif le développement à la base. Ce développement ne peut être de qualité que lorsqu'un contrôle efficace est effectué à tous les niveaux. C'est

---

pour assurer cette qualité des prestations que le Maire de cette ville s'est doté d'un organigramme adéquat, bien structuré.

**Conclusion séquentielle 1: Existence d'un organigramme adéquat (force)**

Il existe également un manuel de procédures qui décrit le mode de fonctionnement de chaque service.

**Conclusion séquentielle 2 : Existence d'un manuel de procédure (force)**

La cellule municipale de passation des marchés publics élabore un plan annuel de passation des marchés et procède à la passation des marchés suivant les procédures réglementaires.

**Conclusion séquentielle 3: Existence d'un plan annuel de passation et respect des textes réglementaires en vigueur (force)**

Mais les urgences récurrentes font que certains marchés attribués souffrent d'insuffisance de crédits si bien qu'en fin d'exercice les engagements dépassent les mandatements et par conséquent les paiements. Cette séparation des engagements juridiques des engagements comptables noircit l'ardoise financière de la commune.

**Conclusion séquentielle 4 : Insuffisance de crédits pour payer certains mandats dont les commandes ont été régulièrement passées (faiblesse)**

Il faut noter la présence effective du contrôleur des services municipaux dans cette cellule.

**Conclusion séquentielle 5: Présence effective du CGSM dans la CMPMP (force)**

Un nombre important de commandes font objet de consultations restreintes. Cette méthode d'attribution de marchés s'apparente à un phénomène de complaisance qui pourrait aboutir au choix de prestataires incompetents et indelicats.

### **Conclusions séquentielles 6:**

- **nombre important de consultations restreintes (faiblesse)**
- **complaisance dans le choix des prestations (faiblesse)**

La direction des services techniques a pour missions, entre autres, d'identifier les projets utiles aux administrés, d'élaborer les DAO relevant de sa compétence et de suivre l'exécution physique des travaux à travers les rapports de chantiers. Une fois ces rapports établis par le contrôleur se révèlent concluants, une demande de réception est introduite par le prestataire. Dès lors la réception est organisée et s'il n'y a pas d'observations majeures, elle est prononcée par le comité institué à cet effet. Au terme de cette phase, le prestataire introduit ses factures qui seront certifiées par le DST. Les factures certifiées accompagnées de l'original, du contrat enregistré et du procès verbal de réception sont envoyées à la Direction des Services Economiques et Financiers pour mandatement.

### **Conclusion séquentielle 7: Existence des contrôleurs de chantiers pour garantir le respect de la chronologie d'exécution des travaux (force)**

Mais force est de constater que les projets ne tiennent pas toujours compte des besoins réels des populations et par conséquent ne leur profitent guère. Aussi la complaisance notée dans le choix des prestataires offre-t-il des occasions de corruption.

### **Conclusion séquentielle 8: Mauvaise orientation des projets et la familiarisation des contrôleurs et prestataires (menace)**

Les clauses des contrats ne sont donc pas respectées mais les travaux sont réceptionnés et on assiste à une perpétuelle réfection et renouvellement des ouvrages qui ne combent pas l'attente de la population.

### **Conclusion séquentielle 9 : La mauvaise qualité des travaux exécutés et la politisation à outrance de l'administration (faiblesses)**

Les factures certifiées étaient souvent erronées. C'est pour remédier à cette situation qu'il est créé à l'intérieur du DSUE, la division de contrôle et du suivi des engagements (DCSE) qui s'occupe de la vérification des calculs et montants des factures avant leur certification.

**Conclusion séquentielle 10 : Création de la division du contrôle et du suivi des engagements (force)**

Mais à cause de l'effectif très réduit de cette division le travail n'est pas très souvent efficace ce qui conduit aux rejets de certaines factures par la DSEF. C'est surtout cette situation qui rallonge le délai de traitement des factures et qui proroge le délai de leur paiement.

**Conclusion séquentielle 11 : Inefficacité du contrôle effectué par la DCSE (faiblesse)**

La direction des services économiques et financiers s'occupe de l'émission des titres de recettes et de dépenses à la signature de l'ordonnateur. S'agissant des dépenses, le service du budget et de la comptabilité a institué en son sein une section de contrôle des opérations budgétaires qui a pour attribution la vérification des mandats de paiement appuyés de leurs pièces justificatives.

**Conclusion séquentielle 12 : Création d'une section de contrôle des opérations budgétaires (forces)**

Cette section manque de personnel et en période de point, les trois agents sont surmenés. Ceci rend inefficace le contrôle et un nombre important de MP sont rejetés par le RP (voir le tableau ci-dessous) :

**Tableau n°1** : Situation des MP rejetés par la RP

ANNEES	2006	2007	2008	2009	2010
NOMBRE DE REJETS	325	338	362	199	225

**Source** : Registre "Arrivé rejets" de la section contrôle de la DSEF.

Une analyse des motifs de ces rejets nous montre qu'il y a un manque d'une franche collaboration entre la Recette-Perception et le SBC puisque les rejets motivés portant sur la qualité de la dépense constituent une infirme partie. Toutefois un contrôle inefficace serait à la base d'une telle situation.

**Conclusions séquentielles 13 :**

- **Manque de personnel dans la section contrôle des opérations budgétaires (faiblesses)**
- **mauvaise relation entre la RP et la mairie et survenance de fréquents cas d'impératifs (menace).**

De la lecture du compte administratif et du compte de gestion, il ressort ce qui suit :

**Tableau n°2 :** Situation des dépenses de la Mairie de Cotonou

Années	Prévisions	Total MP émis	Total MP payés	Total des restes à payer
2006	14 050 112 393	10 996 314 687	8 480 360 617	2 515 954 070
2007	14 153 447 298	10 093 557 087	9 357 375 600	736 181 487
2008	15 392 060 177	10 344 421 327	9 914 983 719	429 437 608
2009	21 447 034 171	12 743 390 128	11 545 897 428	1 197 492 700
2010	21 522 937 879	11 907 633 822	10 486 636 361	1 420 997 461
<b>TOTAUX</b>	<b>86 565 591 918</b>	<b>56 085 317 051</b>	<b>49 785 253 725</b>	<b>6 300 063 326</b>

**Source :** Comptes administratif et de gestion 2006-2010

Ce tableau nous montre que le mandatement est inférieur à la prévision or de notre entretien avec certaines autorités, il ressort que les engagements dépassent les prévisions. Ceci justifie la situation des dettes qui s'alourdissent d'année en année et constitue un casse-tête pour les Autorités qui ont fini par opter pour la titrisation.

**Conclusion séquentielle 14 :** Suivi non performant de l'exécution des dépenses budgétaires (faiblesse)

Le tableau des recettes se présente comme suit :

**Tableau n°3** : Situation des recettes de la Mairie de Cotonou

Années	Recettes fiscales				Recettes propres			
	Prévisions	Total des titres émis	Total de recettes recouvrées	Reste à recouvrer	Prévisions	Total de titres émis	Total de recettes recouvrées	Reste à recouvrer
2006	9 495 500 000	8 474 494 330	7 659 111 929	815 382 401	1 237 047 764	985 789 970	985 789 970	-
2007	9 153 467 000	8.763.187.360	7 960 312 749	802 874 611	1 203 707 764	1.080.311.311	1 080 311 311	-
2008	9 575 062 000	10 287 143 314	8 851 612 519	1 435 530 795	1 748 791 475	1 170 415 833	1 170 415 833	-
2009	11 848 058 531	13 381 202 215	9 433 023 687	3 948 178 528	2 049 095 478	1 279 021 000	1 279 021 000	-
2010	11 517 029 079	13 174 069 580	9 600 096 073	3 573 973 507	2 808 407 746	1 423 683 728	1 423 683 728	-
<b>Totaux</b>	<b>51 589 116 610</b>	<b>54 080 096 799</b>	<b>43 504 156 957</b>	<b>10 575 939 842</b>	<b>9 047 050 227</b>	<b>5 939 221 842</b>	<b>5 939 221 842</b>	<b>-</b>

**Source** : Comptes administratif et de gestion 2006-2010

---

De l'analyse de tableau, nous constatons que :

De 2006 à 2007, les prévisions dépassent les titres émis. Ceci laisse penser à une surestimation des recettes fiscales.

De 2008 à 2010, la situation est renversée. En effet, les prévisions sont en dessous des titres émis ; ce qui présage une sous-estimation des mêmes natures de recettes.

Pour ce qui concerne les recettes propres, les prévisions dépassent les titres émis sur toute la période de l'étude.

### **Conclusion séquentielle 15 : Non maîtrise des recettes fiscales**

De même, sur toute la période de l'étude, les recettes fiscales propres recouvrées sont inférieures aussi bien aux titres émis qu'aux prévisions. Ainsi il manque un système de contrôle efficace de ces services de la direction départementale des impôts de l'Atlantique-Littoral par la Mairie pour apprécier la qualité de la politique de recouvrement mise en place.

Ce genre de contrôle ne se fait pas et la mairie ne fait qu'accepter ce que les services des impôts lui reversent. Ce qui est inacceptable est que les prévisions sont faites par les services de la DDIAL qui n'atteignent jamais les prévisions souhaitées par eux – mêmes.

### **Conclusions séquentielles 16 :**

- **Inefficacité de la politique de recouvrement des recettes fiscales (menace) ;**
- **non suivi des recettes fiscales propres par les services de la mairie (faiblesse).**

Le faible niveau de recouvrement des recettes fiscales propres peut être expliqué d'une part par le manque de dévouement des agents des impôts qui ne reversent pas tout ce qu'ils ont recouvré puisqu'ils ne sont pas liés à la Mairie par un contrat d'objectif et d'autre part par l'incivisme fiscal des populations. Les mêmes raisons justifient la faible mobilisation des recettes propres.

**Conclusion séquentielle 17 : mauvaise foi des agents des impôts et l'incivisme de la population (menace)**

Quant aux recettes propres, l'infériorité des montants des titres émis par rapport à ceux des prévisions découle de l'ignorance du potentiel fiscal.

**Conclusion séquentielle 18 : L'ignorance du potentiel fiscal de la commune (faiblesse)**

Cette situation facilite la circulation parallèle des valeurs inactives sur l'ensemble des équipements marchands, ce qui a amené les autorités municipales à procéder à une réforme qui consiste à payer les taxes annuellement et directement à la Recette-Perception. Mais dans cette année d'essai, la distribution des titres de perception a accusé d'énormes retards ; ce qui engendre un véritable problème de trésorerie à la ville.

**Conclusions séquentielles 19 :**

- l'institution d'une réforme sur les recettes non fiscales (force) ;
- le retard de la distribution de titres de perception (faiblesse).

La mobilisation de recettes insuffisantes pour couvrir les dépenses programmées et le non suivi du processus d'engagement alourdissent les dettes de la commune comme l'illustre le tableau ci-après :

**Tableau n°4** : Situation des dettes de Mairie de Cotonou

ANNEES	MONTANT DES DETTES (en Francs CFA)
2006	30 134 350
2007	114 451 054
2008	600 938 627
2009	2 501 476 805
2010	7 946 519 249
<b>TOTAL</b>	<b>11 202 502 085</b>

**Source** : Etat des lieux

La dette n'est rien d'autre que la différence entre le montant des engagements et celui des paiements. Pour éponger cette dette une politique de titrisation est en train d'être mise en place.

---

**Conclusion séquentielle 20 : Niveau élevé des engagements face au faible taux de mobilisation des recettes (faiblesse)**

L'arrêté n°029/MCOT/SG/SP du 23 mars 2007, portant organisation, attributions et fonctionnement des services de la Mairie de Cotonou a créé le Contrôle Général des Services Municipaux qui est une vision du Président-Maire, en tant qu'inspecteur des finances pour avoir une vue globale sur la qualité de la gestion administrative, technique et financière de la commune et ceci dans le respect des lois et textes règlementaires.

**Conclusion séquentielle 21 : Création du CGSM (force).**

Depuis sa création en 2009, l'effectif du contrôle général des services municipaux se limite à deux agents (le Contrôleur Général et sa Secrétaire). Ce n'est qu'en 2011 qu'il a été mis à sa disposition vingt deux (22) autres agents dont vingt nouvellement recrutés qui ne sont pas encore envoyés en formation pour pouvoir exercer les tâches à leur confiées et deux affectés du 5<sup>ème</sup> Arrondissement et de la DST.

Le service en charge de la formation des ressources humaines initie déjà une formation à leur endroit, ce qui augmente les dépenses de 2012 alors que les recettes ne font que s'amenuiser. Cet effectif est même insuffisant compte tenue de la structure de cette direction qui comprend deux départements, sept services ; une prévision d'une vingtaine de divisions et chaque division comportera deux sections au minimum.

**Conclusion séquentielle 22 :**

- **léthargie du CGSM (faiblesse) ;**
- **alourdissement des charges de fonctionnement de la municipalité (faiblesse).**

**B- La gestion des ressources humaines**

La Direction des Services Administratifs et Juridiques (DSAJ) s'occupe :

- du recrutement du personnel ;
- de la rédaction des actes administratifs ;

- 
- du redéploiement du personnel ;
  - de la gestion des contentieux avec les administrés.

**Conclusion séquentielle 23 : définition efficiente des tâches de la DSAJ et la création de la DRH (force).**

Chaque deux ans les actes d'avancement sont émis et signés à bonne date par les autorités compétentes. Les reclassements des agents sont régulièrement faits et ne souffre d'aucune insuffisance.

**Conclusion séquentielle 24 :**

- suivi régulier de carrière du personnel (force) ;
- la franche collaboration de cette direction avec les services de la fonction publique (opportunité).

Des contentieux naissent très souvent entre la mairie et les administrés. Afin de gérer à bon escient ces conflits, la mairie commet des avocats pour constituer sa défense devant les tribunaux et pour jouer le rôle d'assistance-conseil en matière de juridiction.

**Conclusion séquentielle 25 : Assistance d'avocats pour prévenir et défendre les contentieux devant les tribunaux (opportunité)**

La répartition des agents ne tient toujours pas compte de la formation professionnelle de base de ces derniers. Cette manière de gérer les ressources humaines entrave la bonne exécution des tâches assignées à chaque service. Aussi la non uniformisation des avantages fait que certains services bien côtés sont remplis d'agents jusqu'à ce qu'on constate l'existence d'une main d'œuvre oisive alors que d'autres services moins côtés manquent cruellement de personnel.

**Conclusions séquentielles 26 :**

- Inadéquation profil/poste à travers les redéploiements effectués (faiblesse) ;
- Déséquilibre structural des services en termes d'effectif (faiblesse).

---

De nos jours la mairie de Cotonou se trouve dans une énorme difficulté financière due au recrutement d'un nombre important de cadres sans tenir compte du nombre des départs à la retraite au titre de cette année.

**Conclusion séquentielle 27: l'inexistence d'un plan de recrutement (faiblesse)**

## **SECTION 2 : Problématique de l'étude**

Cette section nous amène dans un premier paragraphe à choisir la problématique de l'étude à travers l'inventaire des atouts et problèmes puis dans un second paragraphe à spécifier cette problématique et à déterminer la vision globale de sa résolution.

### **PARAGRAPHE 1 : Choix de la problématique de l'étude**

Le choix de la problématique de l'étude passe par l'inventaire des atouts et des problèmes et par l'identification des problématiques possibles.

#### **A- Les atouts et les problèmes**

Il s'agit ici de regrouper, d'une part les forces et les opportunités que nous désignons par atouts et d'autre part les faiblesses et les menaces désignées par problèmes.

#### **S'agissant des atouts nous pouvons citer :**

- ✓ Existence d'un organigramme adéquat ;
- ✓ Existence d'un manuel de procédure ;
- ✓ Existence d'un plan annuel de passation des marchés publics et respect des textes règlementaires en vigueur ;
- ✓ Présence effective du CGSM dans la CMPMP ;
- ✓ Existence des contrôleurs de chantiers et le respect de la chronologie d'exécution des travaux ;
- ✓ Création de la DCSE ;
- ✓ Création de la section de contrôle des opérations budgétaires ;
- ✓ Existence des services déconcentrés des impôts ;

- 
- ✓ Institution d'une réforme sur les recettes fiscales ;
  - ✓ Création du CGSM ;
  - ✓ Définition efficiente des tâches de la DSAJ et création de la DRH ;
  - ✓ Suivi régulier de carrière du personnel ;
  - ✓ Franche collaboration de la DSAJ avec les services de la fonction publique ;
  - ✓ Compétence des avocats commis.

**Les problèmes peuvent être regroupés comme suit :**

- ✓ Insuffisance de crédits pour payer certains mandats dont les commandes ont été régulièrement passées ;
- ✓ L'accroissement du nombre important des consultations restreintes ;
- ✓ Complaisance dans le choix des prestataires ;
- ✓ Mauvaise orientation des projets et tentative de corruption des contrôleurs ;
- ✓ Mauvaise qualité des travaux effectués et la politisation de l'administration ;
- ✓ Inefficacité des contrôles ;
- ✓ Mauvaise répartition du personnel ;
- ✓ Mauvaise relation entre RP et la Mairie ;
- ✓ Survenance de fréquents cas impératifs ;
- ✓ Suivi non performant de l'exécution des dépenses budgétaires ;
- ✓ Inefficacité de la politique de recouvrement des recettes fiscales ;
- ✓ Non suivi des recettes fiscales propres par les services de la mairie ;
- ✓ Mauvaise foi des agents des impôts et incivisme de la population ;
- ✓ Retard de la distribution des titres de perception ;
- ✓ Niveau élevé des engagements face au faible taux de mobilisation des recettes ;
- ✓ Léthargie du CGSM ;
- ✓ Inadéquation profil/poste ;
- ✓ Déséquilibre structural des services ;
- ✓ Inexistence d'un plan de recrutement.

---

B- Problématiques possibles

Il s'agit ici d'identifier les problématiques essentielles découlant des problèmes décelés lors de l'état des lieux. Ces problèmes peuvent être regroupés autour de trois centres d'intérêts comme l'indique le tableau ci-après :

**Tableau n°5** : Regroupement des problèmes par centre d'intérêts

Centres d'intérêts	Problèmes Généraux	Problèmes Spécifiques	Problématiques possibles
Procédures de passation des marchés publics locaux	Procédures de passation des marchés publics locaux peu respectées	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Inadéquation Profil/Poste</li> <li>. Mauvaise orientation des projets</li> <li>. Recours excessif aux consultations restreintes</li> <li>. Complaisance dans le choix des prestataires</li> </ul>	Problématique du respect des procédures de passation des marchés publics locaux
Gestion efficiente des ressources financières locales	Faible mobilisation des ressources locales	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Inefficacité de politique de recouvrement</li> <li>. Mauvaise relation entre la Mairie et les services déconcentrés de l'Etat</li> <li>. Léthargie du CGSM</li> <li>. Non maîtrise du potentiel fiscal</li> </ul>	Problématique de forte mobilisation des ressources locales
Contrôle performant des prestations des collectivités locales	Gestion financière des collectivités locales peu orthodoxe caractérisée par l'indiscipline budgétaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Non suivi des recettes fiscales</li> <li>. Mauvaise qualité des travaux exécutés</li> <li>. Déséquilibre structurel des services</li> <li>. Procédures d'exécution des dépenses publiques locales peu performantes</li> </ul>	Problématique de création d'un service d'audit interne pour améliorer la gestion financière des collectivités locales

**Source** : Résultat de nos observations

---

## **PARAGRAPHE 2 : Spécification et détermination de la vision globale de résolution de la problématique**

Nous allons procéder par élimination des problématiques possibles identifiées dans le tableau ci-dessus pour retenir tout en justifiant la problématique de notre étude puis nous nous attelons à déterminer la vision globale de résolution de cette problématique.

### **A- Spécification et justification de la problématique**

Toutes les problématiques identifiées constituent des questions auxquelles les Autorités de la Mairie de Cotonou doivent s'efforcer à trouver des réponses si elles prétendent faire une bonne gouvernance locale. En effet le respect des procédures de passation des marchés publics locaux permet d'assainir les dépenses en faisant une utilisation judicieuse des ressources de la Commune et d'avoir des prestations de qualité puisque les prestataires choisis seront qualifiés.

Nous estimons que la mise en place des nouvelles structures exigées par le nouveau code de passation des marchés publics règlera ce problème. Ensuite la forte mobilisation des ressources financières locales permet à la commune de faire face à ses nombreuses obligations. Nous estimons que la nouvelle réforme sur les recettes permet de régler aussi ce problème. Enfin la création d'un service d'audit interne rassure la qualité du contrôle effectué sur toutes les activités de la Mairie pour satisfaire les administrés.

Aussi est-il important de signaler que la problématique du respect des procédures de passation des marchés publics locaux et celle de forte mobilisation des ressources locales sont largement abordées par d'autres étudiants. Mais nous notons toujours des déviations parce que le contrôle effectué jusque là n'est pas de qualité et la seule structure qui permet de rassurer un contrôle interne de qualité est l'audit interne car il apprécie la qualité du contrôle interne et propose des solutions appropriées pour corriger les imperfections observées. C'est pourquoi nous avons choisi de réfléchir sur le thème « contribution d'un service d'audit interne à l'amélioration de la gestion financière des collectivités locales ».

Le non suivi des recettes fiscales propres et la mauvaise qualité des travaux exécutés peuvent être contenus dans le défaut de contrôle budgétaire qui se définit comme le moyen de mesurer les résultats de façon périodique tout en les

comparant au budget, ce qui permet d'interpréter les écarts pour décider les actions correctives afin d'atteindre les objectifs fixés. Ainsi nous avons les problèmes spécifiques suivants :

**PS1** : Défaut de contrôle budgétaire ;

**PS2** : Déséquilibre structurel des services ;

**PS3** : Procédures d'exécution des dépenses publiques locales peu performantes.

### B- Détermination de la vision globale de résolution de la problématique

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

#### ❖ **Approche générique de résolution du problème spécifique n°1**

Le budget local est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles d'une commune. Ainsi la gestion efficiente et efficace des finances locales comme des finances publiques passe par le contrôle budgétaire performant. C'est pourquoi la résolution du problème spécifique n°1 exige la mise en place d'un véritable contrôle budgétaire afin de prévoir les recettes et les dépenses en respectant les réglementations en vigueur et dans les règles de l'art puis d'exécuter dans un équilibre parfait le budget de la commune.

#### ❖ **Approche générique de résolution du problème spécifique n°2**

La bonne gestion est aussi l'utilisation judicieuse de la main d'œuvre qui constitue la force de travail dans l'administration publique. Le déséquilibre structurel des services observé est le signe d'une mauvaise gestion puisqu'il existe dans certains services une main d'œuvre oisive tandis que d'autres services en manquent cruellement. La résolution du problème spécifique n°2 passe par la mise en place d'un système de suivi rigoureux de recrutement, des redéploiements et d'harmonisation des différentes primes de tous les services afin d'atténuer la préférence de certains services.

#### ❖ **Approche générique de résolution du problème spécifique n°3**

Le commun des mortels apprécie la gestion d'une structure à travers la qualité des dépenses qu'elle effectue. En effet le manuel de procédures d'exécution des

---

dépenses définit les procédures à suivre pour garantir une saine gestion. La résolution du problème spécifique n°3 nécessite la mise en place d'un système solide de suivi scrupuleux du manuel de procédures, du respect des textes réglementaires de la manifestation du besoin jusqu'au mandatement de la dépense.

L'ensemble de ces résolutions génériques débouche sur la résolution générique du problème général qui nécessite la mise en place d'un service d'audit interne pour rendre plus dynamique et performant le contrôle interne tant prôné par le Maire actuel, inspecteur des finances ayant occupé de hautes fonctions, afin d'assainir la gestion financière de la Commune.

C'est pourquoi dans le chapitre suivant nous allons décrire la démarche méthodologique à suivre pour réaliser notre étude.

## CHAPITRE PREMIER : DEMARCHE METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE

Ce chapitre est consacré à la détermination des objectifs et hypothèses de l'étude puis à la revue de littérature et méthodologie de recherche.

---

## **SECTION 1 : Objectifs et hypothèses de l'étude**

Dans cette section, il est question des fixer les objectifs, de formuler les hypothèses et de construire le tableau de bord de l'étude.

### **PARAGRAPHE 1 : Objectifs de l'étude**

Les objectifs de l'étude se composent d'objectif général et d'objectifs spécifiques

#### **A- Objectif général**

L'objectif général est lié au problème général. Ainsi l'objectif poursuivi dans ce document est la **création d'un service d'audit interne pour améliorer la gestion financière des collectivités locales.**

#### **B- Objectifs spécifiques**

A l'instar de l'objectif général, chaque objectif spécifique est lié à un problème spécifique. En effet nous distinguons trois objectifs spécifiques qui se formulent ainsi qu'il suit :

- ❖ **Redynamiser le contrôle budgétaire ;**
- ❖ **Respecter les manuels de procédures d'exécution des dépenses locales ;**
- ❖ **Veiller à l'équilibre structurel des services.**

Une fois les objectifs fixés, nous allons formuler les hypothèses qui ne sont rien d'autres que les affirmations des causes susceptibles d'entraîner les différents problèmes identifiés et construire le tableau de bord de l'étude.

### **PARAGRAPHE 2 : Formulation des hypothèses et construction du tableau de bord de l'étude**

Dans ce paragraphe, nous allons identifier pour chaque problème la ou les présumées causes, choisir la ou les causes possibles qui seront testées par une enquête à réaliser plus tard et construire le tableau de bord de l'étude.

## **A- Formulation des hypothèses de l'étude**

Les hypothèses se déclinent en hypothèse générale et en hypothèses spécifiques.

- Hypothèse générale

Elle se formule ainsi qu'il suit : **l'absence d'un service d'audit interne est à la base de la mauvaise gestion financière des collectivités locales.**

- Hypothèses spécifiques

Les hypothèses spécifiques sont formulées comme suit :

**H1 : La défaillance du plan d'Information, d'Education et de Communication et la non implication des élus locaux sont à la base du défaut de contrôle budgétaire ;**

**H2 : Le non respect du manuel de procédures administratives et du plan de passation des marchés publics locaux est à l'origine de la qualité peu performante des procédures d'exécution des dépenses ;**

**H3 : La non harmonisation des avantages du personnel et le recrutement politique occultant le principe d'adéquation profil/poste sont à l'origine du déséquilibre structurel des services.**

## **B- Construction du tableau de bord de l'étude**

Les problèmes, les présumées causes, les objectifs et les hypothèses sont regroupés dans un tableau dénommé tableau de bord de l'étude (TBE). Le TBE se présente comme suit :

Tableau n° 6 : **TABLEAU DE BORD DE L'ETUDE**

NIVEAU X		PROBLEMES	PRESUMEEES CAUSES	OBJECTIFS	HYPOTHESES
S P E C I F I Q U E S	1	DEFAUT DE CONTROLE BUDGETAIRE	-Défaillance du plan d'I.E.C -Manque de suivi-évaluation -Non implication des élus	Redynamiser le contrôle budgétaire à travers un plan performant d'I.E.C et une parfaite implication des élus locaux dans les affaires locales	La défaillance et l'absence d'implication des élus locaux dans les affaires locales
	2	PROCEDURES D'EXECUTION DES DEPENSES PEU PERFORMANTES	-Non respect du manuel de procédures administratives -Non respect du plan de passation des marchés publics locaux -Absence d'un plan de formation	Respecter les manuels de procédures d'exécution des dépenses locales	La qualité peu performante des dépenses locales et l'absence de respect du manuel de passation des marchés publics locaux
	3	DESEQUILIBRE STRUCTUREL DES SERVICES	-Non harmonisation des avantages du personnel -Recrutement politique sans tenir compte du profil/poste -Dysfonctionnement des services	Veiller à l'équilibre structural des services	La non harmonisation des avantages du personnel et le recrutement politique sans tenir compte du profil/poste

Source : Résultats de nos états des lieux

## SECTION 2 : Revue de littérature et méthodologie de recherche

Il s'agit ici de faire le point des connaissances antérieures au problème général et aux problèmes spécifiques puis de choisir la méthodologie de recherche adoptée à travers l'approche empirique et l'approche théorique retenue.

---

## **PARAGRAPHE 1 : Revue de littérature**

Ce paragraphe est consacré à la collection des conditions antérieures aussi bien au problème général qu'aux problèmes spécifiques.

### **A- Conditions antérieures au problème général**

Selon les directives pour l'élaboration des normes de contrôle interne, INTOSAI le contrôle interne ou contrôle de gestion, contribue à garantir raisonnablement que l'organisme remplit les conditions suivantes :

- Respecter les lois, règlements et instructions de la direction ;
- Encourager les opérations ordonnées, économiques, efficaces et efficaces et atteindre les résultats projetés ;
- Préserver les ressources de la fraude, du gaspillage, des abus et de la mauvaise gestion ;
- Fournir des produits et des services de qualité correspondant à la mission de l'organisme ;
- Elaborer et conserver des informations financières et de gestion fiables ainsi qu'en faire état fidèlement par des rapports périodiques.

En conclusion le contrôle interne est un outil de gestion servant à fournir une assurance raisonnable que les objectifs de gestion sont réalisés.

Dans le même ordre d'idée Richard ADJAHO dans son ouvrage intitulé "La faillite du contrôle des Finances Publiques au Bénin (1960-1990)" estime que tout être vivant, toute structure organisée est soumise à la pression permanente, inlassable, qu'exerce sur lui la pesanteur de la matière et du monde et qui tend à le détruire, à le ramener à l'état originel de l'inorganisé, du chaos. Il ne subsiste qu'en résistant à cette pression au prix d'une lutte tout aussi permanente, tout aussi inlassable.

Ainsi tout organisme doit être en lutte permanente contre la fraude, le gaspillage, les abus et la mauvaise gestion.

Le contrôle des Finances Publiques doit être une priorité. Ceci est bien perçu par le même auteur lorsqu'il affirme que : « le contrôle permanent des Finances Publiques dans toutes ses dimensions doit devenir une priorité de l'Etat béninois ». Sinon, en paraphrasant le célèbre chimiste Antoine Laurent LAVOISIER, qui énonçait : « dans

les mêmes conditions de température et de pression, les mêmes causes produisent les mêmes effets », nous serons tentés de dire que notre redressement économique, financier et social peut durer encore des lustres parce que malgré les efforts qui seront faits par les pouvoirs publics et les sacrifices qui seront consentis par les populations, les déséquilibres demeurent.

Le contrôle a été soutenu par Etienne Gustave HOUNGBEDJI, dans son mémoire « Contribution à l'efficacité de la chaîne de contrôle des finances publiques en République du Bénin », qui déclare que « le contrôle et la régularité apparaissent comme essentiels, impérieux et incontestables pour assumer la pérennité de toute structure vivante ou sociale. C'est pourquoi, l'absence d'un contrôle efficace et d'une régularité effective de nature à désorganiser en peu de temps tout être vivant et/ou toute structure organisée n'est pas une bonne chose. L'absence de contrôle, l'insuffisance et l'inefficacité du contrôle constitue la clé de voûte de la situation désastreuse des Finances Publiques.»

Il ne suffit donc pas d'avoir une direction de contrôle interne mais il faut surtout que ce contrôle soit efficace, efficient et pertinent, en un mot performant.

Parlant des difficultés d'ordre politique et administratif que rencontre le contrôle, Adékpédjou AKIDES déclare lors d'un séminaire atelier en novembre 2006 que « les difficultés d'ordre politique et administratif sont largement imputables à la répugnance des personnes, assumant des fonctions administratives et/ou politiques, à subir le contrôle.» Un peu pour dire que la notion de contrôle n'est pas bien perçue au Bénin dans le domaine financier.

Pour garantir le développement à la base, toutes les structures de la commune doivent être sous un contrôle efficace permanent. C'est pourquoi Check TOURE, le système de contrôle des Finances Publiques, [WWW.afrilex.u-bordaux4.fr](http://WWW.afrilex.u-bordaux4.fr), affirme que « un système de contrôle des finances publiques efficaces doit faire planer en permanence le spectre du contrôle sur toutes les structures de l'Etat ». Abondant dans le même sens, Maxime B. AKAKPO affirme que « les textes qui créent et organisent le contrôle doivent contenir des dispositions suffisamment claires en ce qui concerne les missions et les modalités de leur mise en œuvre et faire l'objet d'évaluation périodique pour prendre en compte les innovations constatées dans le domaine »(2002).

Les communes à l'instar de l'Etat, dans la recherche d'une gestion axée sur le résultat doivent pouvoir abandonner certaines mauvaises pratiques. En effet

---

M.BACHELLERIE, 2005, LGDJ, évolution des nouveaux contrôles financiers affirme : « il s'agit pour l'Etat de passer d'une logique de moyens à une logique de performance ; ce qui est essentiel désormais, ce n'est pas l'évolution des crédits mais utilisation ». Ainsi, chaque agent municipal où qu'il se trouve dans la chaîne d'exécution est responsabilisé par les objectifs qui lui sont fixés par le budget de la commune dans un projet annuel de performance et il doit rendre compte de sa performance.

Les différentes réunions périodiques régulières permettront de faire à mi-parcours non seulement l'analyse des causes des rejets effectués par le Receveur-Percepteur mais aussi le point d'exécution des crédits ouverts et le niveau d'atteinte des objectifs. Ceci pour dire qu'il faut une parfaite harmonie entre l'exécution financière et l'exécution physique du projet. Ceci permettra de bien répondre à l'option actuelle d'exécution du budget municipal : la gestion axée sur le résultat.

## **B- Conditions antérieures aux problèmes spécifiques**

### DEFAUT DE CONTROLE BUDGETAIRE

Le budget est un acte de prévision des dépenses et des recettes qui autorise la perception des recettes et l'engagement des dépenses d'une année

Au niveau local, la participation des citoyens au processus budgétaire est faiblement perceptible pendant la phase d'élaboration et presque inexistante pendant la phase d'exécution, voire du suivi budgétaire.

Le contrôle budgétaire se définit comme le moyen de mesurer les résultats de façon périodique tout en les comparant au budget. Ce qui permet d'interpréter les écarts pour décider les actions correctives afin d'atteindre des objectifs. Selon Bassidi Diabaté dans "Connais-tu ma belle commune ? Suivi budgétaire : une nécessaire implication des citoyens !", le contrôle budgétaire implique une large participation des citoyens au niveau de la préparation, à travers la priorisation des besoins et de la mobilisation des ressources, et l'exécution du budget. La responsabilité sociale des élus les amène à rendre compte régulièrement à la communauté. Mais il lie le suivi des réalisations budgétaires à la possession des informations claires et synthétiques représentant l'évolution réelle de la commune par rapport aux planifications.

---

Michel BOUVIER, les finances locales, 5<sup>ème</sup> édition L.G.D.J définit le contrôle budgétaire comme étant la nécessité dans un Etat de droit de faire en sorte que les normes en vigueur soient correctement appliquées.

Il est du devoir des agents en charge de l'administration et de la gestion des ressources de la commune de produire des documents fiables pour permettre aux citoyens de suivre l'exécution du budget. La mise à la disposition des citoyens des informations sur la réalisation des travaux permet de contribuer à la mobilisation des ressources indispensables à leur exécution.

### LA QUALITE PEU PERFORMANTE DES PROCEDURES D'EXECUTION DES DEPENSES

Michel BOUVIER dans « Secret et transparence du corps politique » in Revue Politica Hermetica, n°5,1991, Ed. l'âge d'homme affirme que le mode de contrôle qui s'accorde avec les préoccupations des politiques peut être associé à la recherche d'une transparence du fonctionnement institutionnel qui est propre à tout projet démocratique.

Le décret N°2001-039 du 15 février 2001 portant règlement général sur la comptabilité publique et la loi N°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin, ont décrit les procédures d'exécution des dépenses en trois phases que sont l'engagement, la liquidation et le mandatement.

#### **- L'engagement**

C'est l'acte par lequel l'Etat ou un autre organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge.

Il est pris par l'ordonnateur dans la limite des crédits ouverts au budget et peut résulter d'un contrat (marchés de travaux, de fournitures ou de prestations de services) , d'une décision juridictionnelle(expropriation) ou d'une décision unilatérale(octroi d'aide ; nomination).Cet acte a non seulement un aspect juridique(naissance d'une obligation) mais aussi comptable : l'ordonnateur doit tenir à cet égard une comptabilité des dépenses engagées qui lui permet de connaître à tout moment le montant des crédits disponibles.

---

- **La liquidation**

Elle consiste à vérifier la réalité de la dette et à arrêter le montant de la dépense. Elle n'intervient qu'après service fait exception faite des avances de démarrage.

- **Mandatement**

C'est l'ordre donné au comptable de payer la dette conformément à la liquidation. Pour les collectivités locales, l'ordonnancement est réalisé à l'aide d'une formule de mandat de paiement qui est accompagné des pièces justificatives. Il doit aussi comporter l'identité du créancier, la somme liquidée, l'objet de la dépense, l'exercice, l'imputation (chapitre, article à débiter) et le mode de règlement.

Une dépense qui est née doit prendre par toutes ces étapes avant d'être payée. Mais la naissance de l'obligation doit également suivre une procédure cohérente décrite par la loi N°2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin les décrets N°2010-494, 495 et 496 du 26 novembre 2010 puis le décret N°2011-479 du 08 juillet 2011 qui l'appliquent.

Toutes ces procédures sont consignées dans le manuel de procédures de la Direction des Services Economiques et Financiers et dans celui de la Cellule Municipale de Passation des Marchés Publics qui sont des moyens de contrôle interne.

## LE DESEQUILIBRE STRUCTUREL DES SERVICES DE LA MAIRIE

L'auteur Charles Koffi DIBY, Management des services publics en Afrique, retour d'expérience : des raisons d'espérer, Ed. HACHETTE, parlant de la qualité des ressources humaines, affirme que les administrations publiques se caractérisent par le peu de qualification des fonctionnaires. Cette faiblesse prend elle-même sa source dans le manque de rigueur et de transparence dans le recrutement, l'inadéquation de la formation et le manque de motivation du personnel. Parlant de la motivation, l'auteur la définit comme la création des conditions qui poussent l'agent à agir, qui le stimulent. La motivation comporte des éléments d'émulation qui peuvent prendre diverses formes. Dans l'administration publique locale de Cotonou, ce sont les éléments de rémunération et la satisfaction psychologique liée à la reconnaissance du mérite de l'agent. Le parcours de tous les arrêtés octroyant des primes et indemnités aux agents révèle que certaines directions sont plus attirantes que d'autres.

---

En application du principe de l'égalité de tous devant le service public, le recrutement, mode d'accès aux emplois publics, se fait par voie de concours. L'auteur affirme que « cependant certaines pratiques dans l'administration publique laissent croire que pour accéder à un emploi public il faut nécessairement avoir ses "entrées" dans les sphères du pouvoir ». Beaucoup d'ouvrages et cours sur la gestion des ressources humaines définissent comment, quand et quelles catégories d'agents recrutées.

## **PARAGRAPHE 2 : Méthodologie de recherche adoptée**

Élément fondamental de tout travail, la méthode de recherche nous permettra de mieux identifier l'outil d'analyse des données et de produire des informations utiles à des analyses subséquentes. Elle s'articulera autour de deux points essentiels : une approche empirique et une approche théorique.

### **A- Approche empirique**

L'approche empirique vise à mettre en exergue la méthode d'enquête envisagée à travers les outils de mobilisation des données, ceux relatifs à leur dépouillement et à leur présentation. En effet, l'approche empirique facilite la mise en relief de la méthode d'investigation envisagée. Les étapes à suivre sont, entre autres :

- la fixation des objectifs de l'enquête (collecte des données) ;
- l'identification de la population mère et la définition de l'échantillon ;
- le repérage des données à mobiliser ;
- l'élaboration du questionnaire ;
- le dépouillement et la présentation des données.

L'objectif de notre enquête est de réunir tous les éléments nécessaires à la vérification des hypothèses précédemment formulées. A la fin de l'enquête, nous verrons si :

- la défaillance du plan d'I.C.E et la non implication des élus locaux expliquent le défaut du contrôle budgétaire ;

- la qualité peu performante des procédures des dépenses s'explique par le non respect du manuel de procédures et du plan de passation des marchés ;
- la non harmonisation des avantages du personnel et la politisation de l'administration locale sont à la base du déséquilibre structurel des services

Dans le cadre de notre enquête, la population mère est formée de l'ensemble des prestataires, des autorités et cadres de la mairie de Cotonou puis des agents de la RP. Elle est constituée également de quelques contribuables.

Par rapport aux autorités et cadres municipaux à interroger, en fonction de leur effectif élevé, de leur disponibilité et dans le souci d'obtenir le maximum d'informations de ceux qui peuvent réellement répondre à nos questions, nous avons préféré user d'un questionnaire. Cette méthode permet d'obtenir des données auprès d'un grand nombre de personnes, d'une manière structurée, en se référant à des questions spécifiques.

Ce questionnaire sera présenté sous la forme d'une grille d'évaluation avec les différentes causes retenues. Il revient à l'enquêté de cocher la cause qui lui semble être à l'origine du problème.

Il sera axé sur les déterminants des causes supposées afin d'infirmer ou de confirmer notre hypothèse de travail.

Le cumul des réponses ayant un taux supérieur à 50% sera considéré comme la cause réelle du problème spécifique.

Ainsi, un échantillon raisonnable de 60 agents au niveau de la mairie sera considéré. Cet échantillon sera composé de 29 conseillers (locaux et municipaux), du Secrétaire général, de 15 Directeurs, Chefs de départements et Chefs de services et de 15 agents de bureau.

Quant aux prestataires, nous en avons choisi 55 dans toutes les activités (curage, entretiens des voies, entretien des espaces verts et jardins publics, entretien des bâtiments administratifs, désensablements, constructions des infrastructures, ...etc.)

Nous avons également étendu nos enquêtes sur la RP où 5 agents ont été choisis. Dans le rang des administrés 65 citoyens à raison de cinq (05) par arrondissement ont été également choisis.

Ainsi la taille de population est de cent quatre-vingt cinq (185) individus.

---

### ❖ Centres d'intérêt du questionnaire

Les questions posées au cours de l'enquête nous permettront de recenser les informations pour mieux :

- analyser les causes du défaut de contrôle budgétaire afin de susciter un véritable engagement citoyen;
- suggérer une amélioration des procédures d'exécution des dépenses afin d'avoir une parfaite maîtrise des dépenses locales;
- déterminer les causes du déséquilibre structurel des services pour assurer une répartition raisonnable du personnel.

### ❖ Couverture de l'étude

De façon opérationnelle, l'enquête s'est déroulée sur quinze jours, dans tous les arrondissements de la commune. Sur les 185 personnes prévues, 140 ont été réellement touchées par notre étude.

### ❖ Technique de collecte des données

Les techniques de collectes des données sont entre autres l'analyse documentaire, l'observation directe, les entretiens semi-structurés, le questionnaire et les enquêtes, etc. Parmi ces techniques, nous avons opté pour le questionnaire parce qu'il offre l'avantage d'obtenir des données auprès d'un grand nombre, d'une manière structurée, en se référant à des questions spécifiques.

### ❖ Outils statistiques de collectes et de présentation des données

Parmi les différents outils d'analyse seuls les seuils de décision retiendront notre attention. De ce fait, le seuil de décision sera appliqué aux données recueillies sur le terrain à travers un questionnaire. Ainsi, à l'issue de ce questionnaire, le cumul des réponses ayant recueilli plus de 50% des individus de la population étudiée sera retenu comme étant les causes réelles des problèmes spécifiques.

## **B- Approche théorique retenue**

Elle sera développée à travers la détermination des causes réelles se trouvant à la base des problèmes spécifiques identifiés afin de pouvoir déterminer les conditions de mise en place:

- ✓ d'un contrôle budgétaire de qualité ;
- ✓ des procédures performantes d'exécution des dépenses;
- ✓ d'un équilibre structurel de tous les services de la Mairie.

### Les conditions d'installation d'un véritable contrôle budgétaire

#### Normes d'amélioration

L'approche qui sera retenue est celle de la défaillance du plan d'I.E.C et de la non implication des élus locaux à la prise et à l'exécution des décisions financières.

### Seuil de décision pour l'analyse des données liées au problème spécifique n°1

La cause qui sera maintenue après les enquêtes est celle qui va recueillir plus de 50% des opinions émises par les enquêtés.

### Les conditions de la mise en place d'un système performant de respect des procédures d'exécution des dépenses publiques locales

#### Normes d'amélioration

Le non respect du manuel de procédures administratives et du plan de passation des marchés publics locaux seront retenus comme approche.

### Seuil de décision pour l'analyse des données liées au problème spécifique n°2

La cause qui sera retenue après enquête est celle qui se révélera conforme aux opinions émises par la majorité absolue des enquêtés.

### Les conditions de maintien de l'équilibre structurel des services de la Mairie

#### Normes d'amélioration

L'approche qui sera retenue est celle de la non harmonisation des avantages du personnel et la politisation de l'administration locale.

Seuil de décision pour l'analyse des données liées au problème spécifique n°3

La cause qui retenue après enquête est celle qui recevra plus de la moitié des avis recueillis auprès des enquêtés.

## CHAPITRE DEUXIEME : ANALYSE ET APPLICABILITE DE L'AUDIT INTERNE A LA MAIRIE DE COTONOU

Ce chapitre est consacré à la mobilisation, à l'analyse des données et à l'applicabilité de l'audit interne à la mairie de Cotonou pour rendre plus efficace les différentes sortes de contrôle interne afin d'améliorer la gestion de ses finances.

## **SECTION 1 : Mobilisation des données et établissement du diagnostic**

Cette section se charge de la mobilisation des données de l'enquête et de l'établissement du diagnostic.

### **PARAGRAPHE 1 : Mobilisation des données et difficultés rencontrées**

Il s'agit ici de présenter les résultats de l'enquête et d'étaler les difficultés que nous avons rencontrées lors de la réalisation de l'enquête.

#### **A- Mobilisation des données**

Il s'agit ici de présenter le taux de réalisation du questionnaire avant de faire les différentes présentations et analyses des données collectées relatives à chacun des problèmes spécifiques.

**Tableau n° 7 : Taux de réalisation du questionnaire**

Enquêtés	Populations prévues	Populations atteintes	Populations non atteintes	Taux (%)
Agents municipaux	60	36	24	60
Prestataires	55	49	06	89,091
Agents de la RP	05	05	00	100
Citoyens	65	50	15	76,92

Source : Résultats de nos enquêtes

#### **1- Présentation et analyse des données collectées relativement au problème spécifique n°1**

**Tableau n°8 : Résultats du test du problème spécifique n°1**

N°	Réponses	Nbre évalué	Taux (%)
1	Défaillance du plan d'I.E.C et à la non implication des élus locaux	95	67,858
2	Manque de suivi-évaluation	45	32,142
Total		140	100

Source : résultat de nos enquêtes

De l'analyse de ce tableau, il ressort que 67,858% des unités enquêtées estiment que la défaillance du plan d'Information, d'Education et de Communication et la non implication des élus locaux sont à l'origine du défaut de contrôle budgétaire. Seulement 32,142% de ces dernières lient le défaut du contrôle budgétaire au manque de suivi-évaluation.

2- Présentation et analyse des données collectées relativement au problème spécifique n°2

Tableau n°9 : Résultats du test du problème spécifique n°2

N°	Réponses	Nbre évalué	Taux (%)
1	Non respect du manuel de procédures administratives et du plan de passation des marchés publics locaux	82	58,57
2	Absence d'un plan de formation	58	41,43
Total		140	100

Source : Résultats de nos enquêtes

Nous constatons que 58,57% des enquêtés lient la qualité peu performante des procédures d'exécution des dépenses au non respect du manuel de procédures administratives et du plan de passation des marchés publics locaux. 41,43% de ces enquêtés estiment cette contre performance est due à l'absence d'un plan de formation.

3- Présentation et analyse des données collectées relativement au problème spécifique n°3

Tableau n°10 : Résultats du test du problème spécifique n°3

N°	Réponses	Nbre évalué	Taux (%)
1	Non harmonisation des avantages du personnel et la politisation de l'administration locale	78	55,71
2	Dysfonctionnement des services	62	44,29
Total		140	100

---

Source : Résultats de nos enquêtes

Il ressort de ce tableau que la non harmonisation des avantages du personnel et la politisation de l'administration locale sont considérées, par 55,71%des enquêtés, comme étant la cause du déséquilibre structural des services tandis que 44,29% lient cet état de chose au dysfonctionnement des services.

### **B- Difficultés rencontrées**

Le déroulement de nos enquêtes n'est pas sans difficultés. Au nombre de celles-ci on peut citer les difficultés financières, matérielles et temporaires.

S'agissant des difficultés temporaires, le temps qui nous est imparti est si court que nous n'avons pas pu toucher un grand nombre de citoyens et de prestataires.

Les difficultés financières sont liées au fait que pour rester dans le délai nous sommes obligés de recruter des gens pour nous aider dans la collecte des données. Or nos ressources sont très maigres et les enquêteurs ont exigé le paiement de tout solde avant de nous restituer les questionnaires. Ces difficultés ont pour répercutions le retard de la compilation des résultats.

Les difficultés matérielles sont liées au manque de fournitures et de logiciel de dépouillement des données.

Nous avons rencontré des difficultés liées à l'indisponibilité de certains enquêtés à répondre à notre questionnaire ; ce qui explique les différents effectifs des populations non atteintes. De plus ceux qui sont touchés surtout les agents municipaux et les prestataires sont réticents. Il a fallu des explications pour pouvoir les convaincre.

Il faut remarquer les difficultés ci-dessus mentionnées n'entachent guère la fiabilité de nos enquêtes.

---

## **PARAGRAPHE 2 : Vérification des hypothèses et**

### **Etablissement du diagnostic**

Il s'agit ici de confirmer ou d'infirmer les hypothèses formulées en un mot vérifier ces hypothèses et de poser le diagnostic pour assainir la gestion financière de la Commune de Cotonou.

#### **A- Vérification des hypothèses**

Des résultats présentés, il s'ensuit que :

- 67,858% de la population enquêtée affirment que le défaut d'un contrôle budgétaire s'explique par la défaillance du plan d'I.E.C et la non implication des élus locaux dans la prise des décisions financières. Nous affirmons donc que l'hypothèse n°1 est confirmée.
- 58,57% des unités statistiques touchées considèrent que le non respect du manuel de procédures administratives et du plan de passation des marchés publics locaux est à l'origine de la qualité peu performante des procédures d'exécution des dépenses locales. Nous pouvons dire alors que l'hypothèse n°2 est confirmée
- 55,71% des avis recueillis ont lié le déséquilibre structurel des services à la non harmonisation des avantages du personnel et à la politisation de l'administration locale. En conséquence, l'hypothèse n°3 est confirmée.

#### **B- Etablissement du diagnostic**

- Elément de diagnostic lié au problème spécifique n° 1

Le défaut d'un contrôle s'explique par la défaillance du plan d'I.E.C et la non implication des élus locaux à la prise et à l'exécution des décisions financières locales.

➤ Elément de diagnostic lié au problème spécifique n° 2

Le non respect du manuel de procédures administratives et du plan de passation des marchés publics locaux expliquent la qualité peu performante des procédures d'exécution des dépenses.

➤ Elément de diagnostic lié au problème spécifique n° 3

La non harmonisation des avantages du personnel et la politisation de l'administration publique locale sont les causes réelles du déséquilibre structurel des services de la Mairie.

## **SECTION 2 : Applicabilité de l'audit interne à la Mairie de Cotonou**

Le contrôle interne est l'ensemble des mesures d'organisation et des procédures qu'une organisation met en place pour minimiser ses risques et pour lui permettre de réaliser ses objectifs dans les meilleures conditions. Mais il ne suffit pas seulement de mettre en place un contrôle interne. Aussi est-il indispensable de l'analyser afin de s'assurer de son efficacité, de sa pertinence et d'y apporter les améliorations requises. Cette mission de contrôle de la qualité et de la pertinence du contrôle interne est celle de l'audit interne. Sa mission est donc de valider le contrôle interne au service des responsables de la gestion de la collectivité territoriale.

C'est en raison de son rôle indispensable au bon fonctionnement du contrôle interne que nous avons estimé utile d'examiner dans quelles conditions il peut être mis en place à la Mairie de Cotonou et de repérer ses bonnes pratiques (les avantages).

---

## **PARAGRAPHE 1 : Conditions de mise en œuvre de l'audit interne**

Ce paragraphe réservé à l'analyse de tous les contours de la mise en œuvre de l'audit interne dans les collectivités locales. Il s'agit essentiellement des conditions légales et des autres conditions.

### **A- Conditions légales et réglementaires**

L'Etat béninois à l'instar de certains pays africains considère que les collectivités locales n'ont pas besoin d'un service d'audit interne dans la mesure où les missions attendues d'un tel service sont correctement effectuées par l'audit externe, notamment pour ce qui concerne le contrôle et l'évaluation du contrôle interne. C'est pourquoi ces Etats n'ont pas estimé nécessaire d'imposer ou d'inciter leurs collectivités territoriales à mettre en place un audit interne. En effet aucune disposition des lois et textes réglementaires sur la décentralisation n'a prévu ce service. Cette situation pourra changer si l'Etat béninois considère qu'il lui revient de promouvoir également auprès de ses collectivités locales la mise en œuvre concrète des principes de la nouvelle gestion axée sur le résultat fondée sur la culture de la responsabilité et de la performance.

Néanmoins se référant à l'article 80 de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin qui dispose que :” Le maire nomme à tous les emplois communaux pour lesquels la réglementation ne fixe pas un droit spécial de nomination. Il suspend et révoque les titulaires de ces emplois dans les conditions fixées par la loi.”, le Maire peut créer un service d'audit interne comme il l'a fait pour le CGSM qui fait office de service de contrôle interne, pour se conformer aux principes de la nouvelle gestion des finances publiques puisque l'absence d'obligation n'empêche pas les communes de se doter d'un audit interne.

Mais quelles sont les autres conditions sine qua non à la mise en place d'un tel service ?

## **B- Autres conditions**

Ces conditions concernent essentiellement l'élaboration de la charte de l'audit interne, le statut de l'auditeur, son indépendance, le recrutement, sa formation, etc.

### Charte de l'audit interne

La charte détermine le cadre de la fonction d'audit interne et définit clairement sa mission, à savoir :

- Examiner et évaluer, de manière indépendante, les processus de contrôle ;
- Et présenter, selon que de besoin, des recommandations concernant les améliorations à apporter, afin d'assister la hiérarchie et le personnel à s'acquitter efficacement de leurs responsabilités.

La charte est élaborée pour témoigner de l'indépendance du corps d'audit au niveau de l'administration.

La charte de l'audit interne se compose de :

- ✓ La définition et statut de l'audit ;
- ✓ L'indépendance, responsabilité et pouvoirs ;
- ✓ Modalités d'intervention de l'audit interne ;
- ✓ Principes régissant les relations entre les auditeurs et les audités ;
- ✓ Qualités morales et professionnelles requises pour les auditeurs ;
- ✓ Code de déontologie et règles de conduite.

---

## L'indépendance de l'auditeur

Un service d'audit interne doit être indépendant des activités qu'il est chargé d'auditer. Cette indépendance devrait résulter de sa position dans l'organigramme de la collectivité, des pouvoirs dont il est investi ainsi que de la reconnaissance de son objectivité. Il ne peut travailler de manière impartiale et objective que si son jugement n'est pas subordonné à celui d'une autre personne.

C'est pourquoi la position de l'audit interne dans l'organigramme de la collectivité territoriale revêt une grande importance. Les auditeurs internes devraient être indépendants du directeur général des services. Il est également important qu'ils n'assument aucune responsabilité opérationnelle et ne soient pas affectés à l'audit d'activités au sein desquelles ils ont exercé, au cours d'un passé récent, des fonctions opérationnelles.

Une option possible consiste à instaurer une commission d'audit indépendante pour assister l'assemblée délibérante dans l'exercice de ses responsabilités. Cela permet d'examiner dans le détail des informations et rapports sans devoir mobiliser tous les élus. La commission d'audit est alors responsable du système de contrôle interne.

Dans le cadre de cette responsabilité, elle est attentive aux activités du service d'audit interne de la collectivité territoriale, auquel elle sert de contact direct. La constitution d'une telle commission ne s'avère pertinente que si les élus qui la composent, possèdent des compétences en matière de contrôle interne. Cette commission ne devrait en aucun cas décharger l'assemblée délibérante de ses prérogatives, elle seule étant juridiquement compétente pour voter le budget primitif, le collectif budgétaire, le compte administratif, etc.

Le service de l'audit interne est placé sous l'autorité directe du Maire. Ainsi la fonction de l'audit interne est exercée en toute indépendance par rapport aux entités auditées. En effet le service d'audit interne doit de sa

---

propre initiative pouvoir exercer sa mission dans tous les domaines d'activités de la Mairie.

Le chef de ce service a l'obligation de rendre compte au Maire. Il jouit de l'indépendance dans l'exercice de ses fonctions et a le pouvoir de prendre toute mesure qu'il juge nécessaire pour exercer son mandat et en rendre compte. Il doit accepter les demandes d'intervention qui lui sont adressées par le Maire, le Secrétaire Général et les directeurs mais il doit être libre de prendre toute mesure relevant de son mandat. Il doit établir le rang de ses travaux en fonction des risques et des priorités du Maire.

#### Le recrutement

La Mairie dispose d'un nombre important de cadres. Ces cadres sont pour la plus part sous exploités. Ainsi pour rester dans le budget et respecter les critères de performance exigés par le PGUD-2, il sera question ici de repêcher quelques cadres de formations différentes pour alimenter le service d'audit interne. Le choix se fera par appel à candidature interne pour recenser ceux qui désirent travailler dans un tel service et suivre régulièrement toutes les étapes de sélection.

#### La formation

Le service d'audit interne a pour mission d'aider le Maire à atteindre ses objectifs en évaluant, par une approche systématique et méthodique, ses processus de management des risques, de contrôle interne, de gestion des ressources humaines et de bonne gouvernance locale, en faisant des propositions concrètes pour renforcer leur efficacité. La mission des auditeurs est d'analyser le fonctionnement de l'administration pour en déceler les risques et les faiblesses et pour proposer des améliorations. En effet les auditeurs internes doivent avoir des compétences non seulement relatives aux questions de régularité comptables, budgétaires ou achats publics mais doivent s'étendre surtout aux questions de performance. C'est pourquoi une formation

continue doit être organisée à l'endroit des auditeurs. Ces formations seront constituées des séances de stage pratique dans les instances d'audit d'envergure nationale (chambre des comptes de la cour suprême, inspection générale d'Etat, inspections générales des ministères) et si possible internationale. Quelques membres peuvent également être envoyés en formation dans les écoles professionnelles de la place.

## **PARAGRAPHE 2 : Avantages de l'audit interne pour les finances locales**

L'audit interne a pour finalité d'assister les membres de l'administration dans l'exercice performant de leurs responsabilités après les recommandations faites suite aux constats. Dans ce but, il leur fournit des analyses, des appréciations, des recommandations, des avis et des informations concernant les activités examinées. Il est une activité indépendante, objective et consultative destinée à valoriser et à améliorer le fonctionnement de la municipalité. Il contribue à la réalisation des objectifs du Maire en mettant à sa disposition une méthode systématique et structurée pour l'évaluation et l'amélioration de l'efficacité des processus de gestion des risques, de contrôle et de décision.

L'audit interne, au niveau de chaque direction, doit s'assurer lors de l'accomplissement de chacune de ses missions de :

- La réalisation des objectifs du Maire ;
- La gestion adéquate et relationnelle des ressources humaines ;
- L'efficacité et la bonne utilisation des ressources matérielles ;
- L'application correcte des lois, décrets, règlements, instructions et procédures ;
- La protection et la sauvegarde du patrimoine de la Commune ;
- L'intégrité, la fiabilité et le caractère exhaustif des informations financières et opérationnelles ;

- 
- L'efficacité et l'efficience du contrôle interne et de lutte contre la fraude.

Eu égard à cette importance capitale de cet outil, nous nous proposons d'étudier ces avantages tant pour l'élaboration et l'exécution du budget local que pour le fonctionnement de l'administration municipale.

### **A- Pour l'élaboration et l'exécution du budget local**

La création d'un service d'audit interne permet aux autorités municipales de mieux élaborer et exécuter le budget municipal. En effet, ce service rassure l'application stricte des méthodes modernes et efficaces de prévision des recettes et des dépenses. Il participe à la promotion du contrôle citoyen. Les populations seront impliquées dans la gestion des affaires locales de la préparation du budget, à travers la prise en compte des besoins qu'elles ont exprimés lors de leurs consultations par le Maire, à son exécution en effectuant plus de contrôle sur les prestataires retenus pour réaliser des travaux dans leurs localités, en payant plus d'impôts puisqu'elles savent l'usage de ces fonds collectés et en adoptant des comportements plus civiques ( évitant de jeter des ordures dans les caniveaux, sur les TPC et tout comportements mal sains). Elles seront les vrais acteurs de développement. Cet outil est un moyen obligeant le strict respect des lois et règlements relatifs à la bonne gestion des finances publiques en générale et locales en particulier. Il garantit les bonnes pratiques de la gestion budgétaire. Un service d'audit performant à la Mairie de Cotonou détectera les vraies causes de baisse continue des recettes et de l'augmentation des dettes d'une année à une autre. Le potentiel fiscal exhaustif sera évalué, un véritable contrôle des recettes empêchant ainsi les agents collecteurs à se mettre plein les poches au détriment de la ville. Les dettes augmentent puisque les engagements dépassent les recettes recouvrées. Ce service va éviter de pareille situation en mettant à chaque niveau du processus d'exécution un système de contrôle interne.

Il contribue donc de manière importante à une utilisation efficiente et efficace des ressources de la municipalité et à faire en sorte que les

moyens soient affectés conformément aux réels besoins de la population, aux programmes et politiques adoptés. La peur du gendarme étant le début de la sagesse, ce service gardera la municipalité des malversations financières et l'aidera à accroître les recettes tout en maîtrisant les dépenses évitant ainsi le gaspillage, la dilapidation des fonds publics et n'effectuant que des dépenses utiles aux citoyens. Pour ce faire, il faut un audit qui soit à la fois de conformité et de performance afin de garantir le respect strict de lois et textes sur la décentralisation en particulier et des principes fondamentaux des finances publiques en général.

### **B- Pour le fonctionnement de l'administration**

Le service d'audit interne permettra de remettre les agents au travail. Les recrutements, les redéploiements et même la répartition des agents se feront dans les normes. Le climat social sera apaisé tous les agents seront fiers de venir au service à l'heure et de mieux accomplir les tâches qui leur sont assignées. On notera la création des fiches de postes mettant à chaque agent d'avoir une idée claire de ses attributions. Cette fiche facilitera le contrôle interne par l'évaluation de l'agent. Au cas où l'agent serait peu performant, l'audit permettra de déceler les causes et faire des propositions capables d'accroître sa performance. Remettre les agents au travail revient à combattre l'oisiveté de la main d'œuvre de sorte que tout le monde s'attelle à mieux exécuter ses tâches pour le bien être de la population véritable souci de la décentralisation.

Le service d'audit interne permettra aux autorités locales d'harmoniser les avantages du personnel, de mettre la personne qu'il faut à la place qu'il faut quelle que soit son appartenance politique et même de faciliter la franche collaboration, une véritable imbrication des services de la Mairie. Il va enfin créer un agréable climat de travail où tout le monde se sentira à l'aise dans n'importe quel service où il se trouve.

## CONCLUSION GENERALE

Les collectivités locales, surtout les plus importantes comme Cotonou, ne peuvent plus se satisfaire d'un pilotage à vue. Il leur faut anticiper tant sur les prévisions macroéconomiques que sur les prévisions microéconomiques.

Sur le plan macroéconomique, ces collectivités doivent se référer à des cadrages macroéconomiques à travers notamment les perspectives globales d'évolution de l'économie nationale, régionale et même internationale (évolution du taux de croissance, de l'inflation, du chômage et de l'investissement).

Sur le plan microéconomique, elles doivent établir des hypothèses démographiques et économiques (variation qualitative et quantitative de la population, l'attractivité de la collectivité, mobilité des entreprises implantées). Elles doivent s'interroger sur l'évolution des salaires de leur personnel, sur l'évolution des besoins de leurs populations, bref elles doivent questionner l'avenir. Or aucune bonne gestion, aucune bonne gouvernance n'est possible sans contrôle efficace et régulier des finances locales.

Plusieurs maux minent le fonctionnement normal de la Mairie de Cotonou. Ceux qui ont retenu particulièrement notre attention sont le défaut d'un contrôle budgétaire, la qualité peu performante des procédures d'exécution des dépenses et le déséquilibre structural des services de la Mairie. Ces problèmes persistent parce que le contrôle interne instauré par le Maire de Cotonou à travers le contrôle général des services municipaux est inefficace. C'est pourquoi, pour remédier à ces problèmes, nous avons proposé la création d'un service d'audit interne non seulement de régularité mais surtout de performance pour s'assurer de l'application des normes légales et réglementaires et de la gestion performante des finances de la collectivité locale. Ce service doit être indépendant de toutes les directions et disposera d'une charte moderne. Les auditeurs internes doivent recevoir la formation requise afin que toutes les compétences soient réunies pour mieux accomplir leur mission. Cette mission est d'améliorer la qualité du contrôle interne

---

en analysant le fonctionnement de la Mairie pour en déceler les risques et les faiblesses et en proposant des corrections ou des améliorations.

Cet outil de garantie de la performance de la gestion financière des collectivités locales doit être imposé à toutes les communes par l'Etat qui les accompagnera dans les charges inhérentes. Aussi faut-il relire les textes sur la décentralisation pour insérer ses nouvelles données et corriger les imperfections constatées dans leur mise en œuvre.

---

## BIBLIOGRAPHIE

Il s'agit de faire le point des différents ouvrages, des textes législatifs et réglementaires et des mémoires utilisés pour réaliser ce mémoire.

### A- Ouvrages

- ✓ ADJAHO R., «**La faillite du contrôle des Finances Publiques au Bénin (1960-1990)** », les Editions du Flamboyant
- ✓ BACHELLERIE M., «**Evolution des nouveaux contrôles financiers** », L.G.D.J (2005)
- ✓ BOUVIER M., «**les finances locales** », 5<sup>ème</sup> Edition L.G.D.J
- ✓ BOUVIER M., «**Secret et transparence du corps politique** », in Revue Politica Hermetica, n°5,1991
- ✓ Budgets, les comptes administratifs et de gestion de la Mairie de Cotonou de 2006 à 2010
- ✓ DIABATE Bassidi, «Connais-tu ma belle commune ? »
- ✓ DIBY Charles Koffi, « Management des services publics en Afrique, retour d'expérience: Les raisons d'espérer » Edition HACHETTE
- ✓ Directives pour l'élaboration des normes de contrôle interne, INTOSIA
- ✓ Manuel de procédures de la Mairie de Cotonou

#### Le PDC de Cotonou

- ✓ MUZELLEC R., «**les finances locales** », 3<sup>ème</sup> Edition
- ✓ Séminaire atelier organisé en Novembre 2006 sur le thème : « Les difficultés d'ordre politique et administratifs du contrôle au Bénin », animé par AKIDES Adékpédjou

---

## **B- Lois et textes réglementaires**

- ✓ Décret n°2001-039 du 15 février 2001 portant règlement général sur la comptabilité publique au Bénin ;
- ✓ Lois sur la décentralisation notamment celles n°97-028,97-029 et 98-007 du 15 janvier 1999 portant respectivement organisation de l'administration territoriale en République du Bénin, organisation des communes en République du Bénin et Régime financier des communes en République du Bénin et leurs décrets d'application.
- ✓ Loi n°2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de services publics en République du Bénin et ses décrets d'application.

## **C- Mimographes**

- ✓ Etienne Gustave HOUNGBEDJI, « Contribution à l'efficacité de la chaîne de contrôle des finances publiques en République du Bénin »;
- ✓ Hortense APOVO, « Les freins à la participation des populations de Cotonou dans le cadre de la mise en œuvre des actions de développement local : Analyse et approches de solutions »;
- ✓ SEKO N'GOYE Bignon Sèko Félicité, « Contribution à l'amélioration de la capacité d'autofinancement de la municipalité de Parakou »;
- ✓ Habib G. TODEME, « Contribution à l'amélioration de la mobilisation des recettes non fiscales de la municipalité de Parakou ».

## ANNEXES

---

## QUESTIONNAIRE

Madame/monsieur,

Dans le but d'améliorer les prestations de la Mairie de Cotonou et de promouvoir un véritable développement à la base à travers une participation plus accentuée de la population et une amélioration de la qualité des dépenses locales, nous avons choisi de réfléchir sur la « contribution d'un service d'audit interne à l'amélioration de la gestion financière des collectivités locales : cas de la commune de Commune ».

Cette réflexion est menée sous la vigilante direction de monsieur Maxime Bruno AKAKPO.

Nous vous remercions d'avance pour les informations précieuses que vous voudriez bien mettre à notre disposition à travers le présent questionnaire.

Prière cochez la cause qui vous paraît à l'origine du problème soulevé

1°) Le défaut d'un contrôle budgétaire est dû:

- a- la défaillance du plan d'I.E.C et à la non implication des élus
- b- au manque de suivi-évaluation

2°) Les procédures d'exécution des dépenses peu performantes sont dues :

- a-au non respect du manuel de procédures administratives et du plan de passation des marchés publics locaux
- b-à l'absence d'un plan de formation

3°) Le déséquilibre structural des services est dû :

- a-à la non harmonisation des avantages du personnel et à la politisation de l'administration locale
- b-au dysfonctionnement des services

# SITUATION GEOGRAPHIQUE DE COTONOU

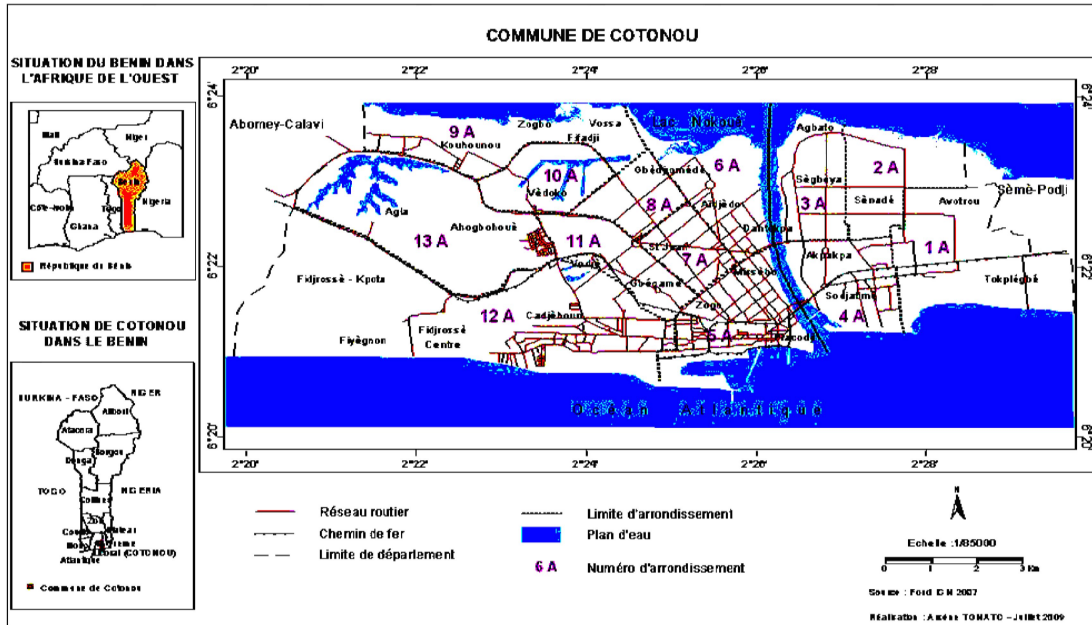


Figure n°1 **Situation géographique de la Commune de Cotonou**

10

---

## TABLE DES MATIERES

PAGE DE GARDE.....	1
IDENTIFICATION DU JURY.....	2
DEDICACES.....	4
REMERCIEMENTS.....	6
LISTE DES SIGLES ET ACCRONYMES.....	8
LISTE DES TABLEAUX.....	9
GLOSSAIRE.....	10
RESUME.....	13
SOMMAIRE.....	16
INTRODUCTION GENERALE.....	17
CHAPITRE PRELIMINAIRE : OBSERVATIONS DE STAGE A LA MAIRIE DE COTONOU ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUES DE L'ETUDE.....	20
SECTION 1 : Observations de stage à la Mairie de Cotonou.....	21
PARAGRAHE 1 : Présentation de la commune de Cotonou.....	21
A- historiques et présentation de la commune de Cotonou.....	21
B- Structure administrative de la mairie de Cotonou.....	24
PARAGRAPH 2 : Etat des lieux sur le fonctionnement du contrôle à la Mairie de Cotonou.....	32
A- Préparation et exécution du budget communal.....	32
B- Gestion des ressources humaines.....	40
SECTION 2 : Problématique de l'étude.....	42
PARAGRAPH 1 : Choix de la problématique de l'étude.....	42
A- Atouts et problèmes.....	42

B- Problématiques possibles.....	44
PARAGRAPHE 2 : Spécification et détermination de la vision globale de résolution de la problématique.....	46
A- Spécification et justification de la problématique.....	46
B- Détermination de la vision globale de résolution de la problématique.....	47
CHAPITRE PREMIER : DEMARCHE METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE.....	49
SECTION 1 : Objectifs et hypothèses de l'étude.....	50
PARAGRAPHE 1 : Objectifs de l'étude.....	50
A- Objectif général.....	50
B- Objectifs spécifiques.....	50
PARAGRAPHE 2 : Formulation des hypothèses et construction du tableau de bord de l'étude.....	50
A- Formulation des hypothèses de l'étude.....	51
B- Construction du tableau de bord de l'étude.....	51
SECTION 2 : Revue de littérature et méthodologie de recherche.....	52
PARAGRAPHE 1 : Revue de littérature.....	53
A- Conditions antérieures au problème général.....	53
B- Conditions antérieures aux problèmes spécifiques.....	55
PARAGRAPHE 2 : Méthodologie de recherche adoptée.....	58
A- Approche empirique.....	58
B- Approche théorique retenue.....	61
CHAPITRE DEUXIEME : ANALYSE ET APPLICABILITE DE L'AUDIT INTERNE A LA MAIRIE DE COTONOU.....	63

---

SECTION 1 : Mobilisation des données et établissement du diagnostic.....	64
PARAGRAPHE 1 : Mobilisation des données et difficultés rencontrées.....	64
A- Mobilisation des données.....	64
B- Difficultés rencontrées.....	66
PARAGRAPHE 2 : Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.....	67
A- Vérification des hypothèses.....	67
B- Etablissement du diagnostic.....	67
SECTION 2 : Applicabilité de l'audit interne à la Mairie de Cotonou.....	68
PARAGRAPHE 1 : Conditions de mise en œuvre de l'audit interne.....	69
A- Conditions légales et réglementaires.....	69
B- Autres conditions.....	70
PARAGRAPHE 2 : Avantages de l'audit interne pour les finances locales.....	73
A- Pour l'élaboration et l'exécution du budget local.....	74
B- Pour fonctionnement de l'administration.....	75
CONCLUSION GENERALE.....	76
BIBLIOGRAPHIE.....	79
ANNEXES.....	81