REPUBLIQUE DU BENIN
FRATERNITE-JUSTICE-TRAVAIL
@@@@@@

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

@@@@@@

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

@@@@@@

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

@@@@@@

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II

POUR L'OBTENTION DU DIPLOME D'ADMINISTRATEUR DES FINANCES

OPTION : **Administration des Finances**

FILIERE : **Gestion Financière des collectivités locales**

THEME :

CONTRIBUTION A L'AMELIORATION DE L'EXECUTION DU BUDGET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES : CAS DE LA COMMUNE DE COTONOU

Réalisé et soutenu par

KOUMOLOU Raoul

Sous la direction de :

Maître de stage
Léonard C. ADJOVI
Chef Division Préparation
du Budget Mairie de Cotonou

Directeur de mémoire
Hubert Gustave C. EYEBIYI
Administrateur du trésor
Enseignant à l'E.N.A.M.

Mars 2012

IDENTIFICATION DU JURY

- **PRESIDENT : Yves SOGLO**

- **VICE-PRESIDENT : François BATONON**

- **MEMBRE : Herbert HOUEDJISSI**

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

DEDICACES

Je dédie ce mémoire à :

- ✓ Toi chère maman, pour tes nobles sacrifices et ton soutien indéfectible, que ce travail soit le fruit de tes efforts et de tes conseils ;
- ✓ toi cher papa Pierre, pour ton estimable amour à l'égard de ta famille ;
- ✓ toi Anne-Marie, compagne de notre parcours de vie, pour ta compréhension, tes sacrifices, tes conseils et ton soutien sans cesse renouvelé source de ma joie et de mon courage;
- ✓ vous Léonel, Amour, Edwige nos petits cœurs chéris ;
- ✓ vous oncles et tantes ;
- ✓ vous Cyrille, Olivia, Bernardine et Michel mes frères et sœurs ;
- ✓ vous bien-aimés collègues et parents, pour vos prières incessantes.

REMERCIEMENTS

Nous voudrions à travers ces lignes, témoigner de notre profonde gratitude à toutes celles et à tous ceux qui de près ou de loin, d'une manière ou d'une autre, ont contribué à la réalisation de ce mémoire.

Nous voudrons particulièrement remercier notre Directeur de mémoire, l'Administrateur du trésor **Hubert Gustave C. EYEBIYI** qui, malgré ses multiples préoccupations professionnelles, a accepté encadrer ce mémoire. Qu'il reçoive ici, l'expression de notre profonde reconnaissance.

Mes remerciements vont aussi :

A Monsieur **Léonard C. ADJOVI**, notre maître de stage, pour sa précieuse contribution à la réalisation de ce mémoire, qu'il en soit remercié.

A Monsieur le président et aux honorables membres du Jury qui ont accepté examiner ce travail pour son amélioration, je dis un infini merci.

A Monsieur le président de la Cour Suprême **Ousmane BATOKO** et son épouse pour leurs précieux conseils. Qu'ils en soient remerciés.

A la Direction de l'E.N.A.M, à tout le corps professoral et à tout le personnel de l'administration, j'exprime une marque toute particulière de gratitude pour leur apport très appréciable.

A tous les Directeurs, Chefs de service et cadres que j'ai rencontrés au cours de mon stage à la Mairie de Cotonou et qui n'ont ménagé aucun effort pour m'aider à réaliser ce mémoire, un grand merci à eux tous, pour avoir accepté partager avec moi leurs connaissances et expériences.

A tous mes collègues de promotion, je réitère mes remerciements pour les précieux moments passés ensemble au cours de cette formation.

LISTE DES SIGLES

A.F.D.	**:**	Agence Française pour le Développement
A.I.M.F.	**:**	Association Internationale des Maires Francophones
C.E.P.	**:**	Certificat d'Etude Primaire
C.I.P.E.	**:**	Centre des Impôts des Petites Entreprises
D.P.D.M.	**:**	Direction de la Prospective et du Développement Municipale
D.P.M.	**:**	Direction de la Police Municipale
D.D.I.A.L.	**:**	Direction Départementale des Impôts de l'Atlantique- Littoral
D.R.H.	**:**	Direction des Ressources Humaines
D.S.E.	**:**	Département des Services Economiques
D.S.F.	**:**	Département des services Financiers
D.S.E.F.	**:**	Direction des Services Economiques et Financiers
D.S.T.	**:**	Direction des Services Techniques
D.S.A.J.	**:**	Direction des Services Administratifs et Juridiques
D.S.P.	**:**	Direction des Services à la Population
E.N.A.M.	**:**	Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature
F.C.F.A.	**:**	Franc de la Communauté Française d'Afrique
I.G.N.	**:**	Institut Géographique National
M.COT	**:**	Mairie de Cotonou
P.A.D.	**:**	Plan Annuel de Développement
P.D.C.	**:**	Plan de Développement Communal
P.D.M.	**:**	Partenariat pour le Développement Municipal

P.G.U.D.	**:**	Programme de Gestion Urbaine Décentralisée
P.N.U.D.	**:**	Programme des Nations Unies pour le Développement
P.S.	**:**	Problème Spécifique
P.T.F.	**:**	Partenaire Technique et Financier
Q.I.P.	**:**	Quartier- Îlot- Parcelle
R.F.U.	**:**	Registre Foncier Urbain
S.A.D.	**:**	Service des Affaires Domaniales
S.A.P.	**:**	Service des Affaires à la Population
S.B.C.	**:**	Service du Budget et de la Comptabilité
S.E.R.H.A.U SA	**:**	Société d'Etudes Régionales d'Habitat et d'Aménagement Urbain
S.F.	**:**	Service de la Fiscalité
S.O.G.E.M.A.	**:**	Société de Gestion des Marchés Autonomes
S.R.P.R.	**:**	Service de la Régie Principale des Recettes
T.B.E.	**:**	Tableau de Bord de l'Etude
T.V.	**:**	Taxe de voirie
T.V.A.	**:**	Taxe sur la Valeur Ajoutée
U.A.C.	**:**	Université d'Abomey-Calavi

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU n°1 : Situation des avis d'imposition tombés en rebut de 2006 à 2010…….page 25

TABLEAU n°2 : Evolution des recettes fiscales de 2006 à 2010 ……..page 26

TABLEAU n°3 : Evolution des recettes non fiscales de 2006 à 2010 ……..page 29

TABLEAU n°4 : Evolution des reversements (TV ; TVA) et subventions de l'Etat à la commune de 2006 à 2010…….....page 30

TABLEAU n°5 : Evolution du reste à payer de 2006 à 2010…....page 32

TABLEAU n°6 : Evolution des dépenses de 2006 à 2010…….....page 33

TABLEAU n°7 : Tableau récapitulatif des coûts estimatifs des différents programmes du PDC…….page 36

TABLEAU n°8 : Tableau de synthèse des centres d'intérêt de l'étude …….....page 101

TABLEAU n°9 : Synthèse des approches génériques par problème …….....page 102

TABLEAU n°10 : Tableau de bord de l'étude : « Contribution à l'amélioration de l'exécution du budget des collectivités territoriales : Cas de la commune de Cotonou »….page 57

TABLEAU n°11 : Point des réponses à la question n°1 du questionnaire d'enquête……...page 70

TABLEAU n°12 : Point des réponses à la question n°2 du questionnaire d'enquête……page 72

TABLEAU n°13 : Point des réponses à la question n°3 du questionnaire d'enquête…… ...page 73

TABLEAU n°14 : Synthèse de l'étude « Contribution à l'amélioration de l'exécution du budget des collectivités territoriales: Cas de la commune de Cotonou »…….....page 87

TABLEAU n°15 : Point sur le questionnaire d'enquête……..page 100

LISTE DES GRAPHIQUES

GRAPHIQUE n°1 : Représentation des causes du faible niveau de mobilisation des ressources……page 71

GRAPHIQUE n°2 : Représentation des causes de la non maîtrise des dépenses de la commune……page 72

GRAPHIQUE n°3 : Représentation des causes de la mauvaise gestion des ressources humaines……..page 74

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

Autonomie financière : Elle confère aux communes le droit de disposer et de gérer des ressources financières propres contenues dans un budget distinct de celui de l'Etat, équilibré en recettes et dépenses, élaboré par le Maire, voté par le conseil communal ou municipal et approuvé par l'autorité de tutelle.

Collectivité locale ou territoriale : Communauté sociale infra étatique, qui, ayant pour assise une fraction du territoire national et pour lien une identité collective locale est reconnue dotée de la personnalité morale et d'une autonomie financière.

Commune à statut particulier : C'est l'une des deux (02) catégories de communes prévues par la loi au Bénin et qui remplissent les conditions ci- après:

- avoir une population de cent mille (100.000) habitants au moins ;
- s'étendre de façon continue sur une distance de dix (10) kilomètres au moins;
- disposer des ressources financières suffisantes pour faire face aux dépenses de fonctionnement et d'investissement.

Décentralisation : Système d'organisation de l'administration territoriale par lequel l'Etat accorde la personnalité morale et l'autonomie financière à des entités territoriales appelées collectivités locales ou territoriales; ce qui leur permet d'assurer la gestion par des organes élus ayant pouvoir sur tout ou partie des affaires locales.

Dépenses budgétaires : Les dépenses budgétaires sont l'ensemble des dépenses de fonctionnement et celles d'investissement prévues au budget à exécuter en année considérée.

Dépenses utiles : Ensemble des dépenses qui ont une incidence directe sur le cadre de vie de la population. Il s'agit des dépenses d'entretien et d'investissement.

Dépenses d'entretien : Ensemble des dépenses relatives au ramassage des ordures, au curage des caniveaux, à l'entretien des espaces verts de la ville… etc.

Finances locales : Elles sont l'ensemble des opérations de mobilisation de recettes et d'exécution de dépenses liées au fonctionnement des collectivités territoriales.

Impôt : L'impôt est un prélèvement pécuniaire effectué par voie d'autorité, à caractère obligatoire, à titre définitif et sans contrepartie pour assurer la couverture des dépenses publiques.

Personnalité juridique : Elle confère aux communes des droits et devoirs (obligations), qui leur permettent de prendre des décisions souveraines dans leur ressort territorial. Elles sont donc capables de disposer de leur patrimoine propre et d'assurer des compétences dans les limites prévues par la loi.

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

Plan Annuel de Développement : Le Plan Annuel de Développement est un document qui retrace l'ensemble des actions du Plan de Développement Communal prévues pour être exécuté durant une période d'un an.

Projet : Le projet est un ensemble d'opérations non répétitives articulées pour la réalisation d'un bien ou d'un service spécifique et mesurable sur une période déterminée avec des ressources appropriées.

Programme : Le programme est un ensemble de projets liés, cohérents et coordonnés, contribuant ensemble à la réalisation d'un même but. C'est un produit intermédiaire dans l'opérationnalisation du plan. Il est donc plus détaillé, mieux circonscrit et plus visible que le plan.

Recettes budgétaires : Les recettes budgétaires sont l'ensemble des recettes fiscales, des recettes non fiscales et des autres recettes inscrites en prévision des dépenses à exécuter.

Recettes Fiscales : Elles sont les divers impôts et taxes perçus par l'administration fiscale au profit de la Mairie.

Recettes non fiscales : Elles sont les recettes collectées par la commune elle-même, par le biais des valeurs inactives.

Taxe : La taxe est une prestation pécuniaire rémunérant un service précis et déterminé et qui est payée par le contribuable bénéficiaire d'un avantage spécifique de la part de la commune au profit de la collectivité territoriale à l'occasion d'une prestation de service.

Valeurs inactives : elles sont constituées des tickets, timbres ou vignettes qui sont remis aux régisseurs de recettes par le Receveur Percepteur pour être placés, quitte à ces derniers de reverser le produit de leur placement au comptable principal de la commune.

RESUME

Au nombre des problèmes qui minent le développement de la commune de Cotonou, première ville à statut particulier, figure, en bonne place, celui de la gestion budgétaire. Une analyse approfondie du fonctionnement des services en charge de l'exécution du budget de cette commune montre que d'énormes efforts restent à faire en matière de mobilisation des ressources et surtout de maîtrise des charges.

C'est pour contribuer à l'amélioration de l'exécution des prévisions budgétaires que nous avons jugé utile d'axer notre réflexion sur le thème : **« Contribution à l'amélioration de l'exécution du budget des collectivités territoriales : Cas de la commune de Cotonou** », ceci, dans le cadre de la réalisation de notre mémoire de fin de formation au cycle II de l'E.N.A.M.

L'objectif poursuivi à travers cette étude est de proposer des conditions favorables à une gestion efficace et efficiente du budget de la commune de Cotonou. Les obstacles liés à ce problème de gestion sont regroupés en trois (3) problèmes spécifiques :

-faible niveau de mobilisation des ressources ;

-non maîtrise des dépenses ;

-mauvaise gestion des ressources humaines.

La résolution de ces problèmes nous a conduit à formuler des hypothèses de travail suivantes :

Hypothèse de travail (H)

H1 : l'utilisation non optimale du potentiel économique de la commune explique le faible niveau de mobilisation des ressources budgétaires

H2 : l'orientation non efficiente des dépenses se trouve à la base de la non maîtrise des dépenses

H3 : le manque de recrutement des agents qualifiés et l'absence de recyclage du personnel expliquent la mauvaise gestion des ressources humaines.

Pour vérifier ces hypothèses, un échantillon de trente (30) cadres de la Mairie de Cotonou a été retenu. Aussi, des seuils de décision ont-ils été fixés pour la vérification de chaque hypothèse à travers les résultats de l'enquête sur le terrain.

L'hypothèse n°3 s'étant révélée fausse à l'issue de notre enquête, cela nous a conduits à un élément de diagnostic qui a mis en exergue, comme la réelle cause, les affinités politiques.

Ainsi par rapport aux causes réelles, le diagnostic de l'étude a été établi. Nous avons suggéré des approches de solutions assorties des conditions de leur mise en œuvre pour atténuer les causes identifiées et par conséquent résoudre les problèmes retenus.

SOMMAIRE

Introduction Générale

Chapitre premier : Cadre institutionnel de l'étude, observations de stage et ciblage de la problématique de l'amélioration de l'exécution du budget de la commune de Cotonou

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

Paragraphe 1 : Présentation de la structure d'accueil de stage

Paragraphe 2 : Observations de stage : état des lieux sur les activités de la Mairie de Cotonou.

Section 2 : Ciblage de la problématique de l'étude

Paragraphe 1 : choix et spécification de la problématique

Paragraphe 2 : Détermination de la vision globale et séquences de résolution de la problématique spécifiée

Chapitre Deuxième : Du cadre théorique de l'étude aux conditions de mise en œuvre des solutions pour une amélioration de l'exécution du budget de la commune de Cotonou

Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

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

Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée

Section 2 : De l'enquête de vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions pour une amélioration de l'exécution du budget de la commune de Cotonou

Paragraphe 1 : Enquête et vérification des hypothèses

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

Conclusion générale

Bibliographie

Annexes

Table des matières

INTRODUCTION GENERALE

Le renforcement de la démocratie et plus particulièrement la promotion de la démocratie à la base en vue d'un réel développement constitue une quête permanente de tout pays épris de paix de justice et d'équité. C'est dans ce contexte qu'est intervenue la décentralisation au Bénin. Le Bénin a opté pour une décentralisation intégrale à un seul niveau qui a abouti à la création de soixante-dix-sept (77) communes dont trois (3) à statut particulier. La finalité de la création de ces collectivités territoriales est de conférer de larges pouvoirs aux populations à la base en vue de leur permettre de gérer elles-mêmes leurs propres affaires dans le but d'assurer le bonheur collectif et promouvoir ainsi le développement de toutes les localités.

La phase active de ce concept a débuté avec les élections communales et municipales de décembre 2002 qui repose sur des cadres institutionnel, financier, et juridique fixés en cinq (5) lois à savoir :

- la loi 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin ;
- la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin ;
- la loi 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier ;
- la loi 98-006 du 9 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin ;
- la loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin.

Ces lois ont été accompagnées de douze (12) décrets d'application. La mise en œuvre de ces textes confère aux collectivités territoriales ainsi créées des droits de s'administrer librement, de gérer leurs propres affaires en vue de promouvoir le développement à la base et de renforcer la gouvernance locale. Ainsi, sont

renforcées la personnalité juridique et l'autonomie financière conférées aux communes par l'article 1er de la loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin. Les élus locaux ont donc le droit d'élaborer et d'exécuter un budget propre conformément aux principes généraux du droit budgétaire et du droit comptable.

Cependant, la pratique observée dans l'administration de la Mairie de Cotonou, en matière d'exécution des opérations budgétaires, ne respecte pas pour autant tous ces principes. D'énormes dysfonctionnements ont été notés lors de notre passage dans les différents services de cette administration. Ces constats sont, entre autres, la mauvaise gestion des titres de perception et des avis de paiement, la non maîtrise des dépenses, l'inobservance de la phase d'engagement comptable. Aussi, avons-nous, après analyse des comptes administratifs des budgets exécutés de 2006 à 2010, remarqué que les dettes de cette commune s'accroissent de façon exponentielle.

Face à ce tableau peu reluisant, nous avons décidé d'orienter nos recherches sur le thème : « Contribution à l'amélioration de l'exécution du budget des collectivités territoriales : Cas de la commune de Cotonou ».

La recherche et l'analyse des principaux freins à l'efficacité des acteurs locaux dans la gestion des affaires de la commune avec obligation de résultat, exercice à la fois novateur et complexe, nous amènent à approfondir notre réflexion sur cet état de chose et à suggérer des dispositions pratiques à prendre pour corriger ces dysfonctionnements.

Comment s'organiser alors et avec quels moyens parviendrons-nous à une gestion performante et optimale du budget de la commune de Cotonou ?

Tel est l'objet de l'étude que nous nous proposons d'entreprendre et qui va nous permettre de dégager les forces et faiblesses, les opportunités et menaces et enfin proposer des solutions.

La première partie de notre développement est consacrée au cadre institutionnel de l'étude, aux observations de stage et au ciblage de la problématique. La deuxième partie est axée d'une part sur la conception et la mise en application du cadre théorique et méthodologique de l'étude, et d'autre part sur les conditions de mise en œuvre des solutions.

CHAPITRE PREMIER

CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE L'AMELIORATION DE L'EXECUTION DU BUDGET DE LA COMMUNE DE COTONOU

L'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), dans le cadre de ses activités pédagogiques et dans le but de renforcer la formation qu'elle offre, organise au profit de ses étudiants en fin de cycle, un stage professionnel dans les structures de leur domaine de compétence. C'est dans cette optique que j'ai effectué un stage pratique du 5 septembre au 2 décembre 2011 dans certains services de la Mairie de Cotonou.

Lors de notre stage, nous nous sommes imprégnés de l'état de fonctionnement de ces différents services, un exercice qui nous a permis de noter que de multiples défis restent à relever au niveau du Service du Budget et de la Comptabilité (SBC), du Service de la Régie Principale des Recettes (SRPR) et du Service de la Fiscalité (SF).

Nous abordons à travers ce premier chapitre le cadre physique de l'étude et les observations de stage (Section 1), avant de procéder au ciblage de la problématique (Section 2).

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

Il s'agit dans cette section de présenter le cadre institutionnel de l'étude et de faire l'état des lieux des prestations des structures observées.

Paragraphe 1 : Cadre institutionnel de l'étude

Il est question de faire d'abord la présentation de la commune de Cotonou à travers son historique, ses potentiels et domaines de compétence, ses attributions et son organisation et ensuite celle du cadre physique de l'étude.

I. Présentation de la commune de Cotonou

A- Historique, potentiels et domaines de compétence de la commune

1. Historique

Née depuis la période coloniale entre l'Océan Atlantique et le lac Nokoué, la ville de Cotonou de son ancien nom « Kutonu », qui signifie « la lagune de la mort » s'explique historiquement par sa situation de carrefour du trafic des esclaves. Cotonou couvre une superficie de 79km² soit environ 0,07% de celle du Bénin. Elle 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. Au regard du recensement général de l'habitat et de la population de 2002, la population de Cotonou est estimée à un million six cent soixante-cinq mille cent (1.665.100) habitants et demeure la ville la plus peuplée du Bénin. Elle est actuellement érigée en commune à statut particulier conformément aux dispositions de l'article 2 de la loi n°98-005 du 15 Janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier.

2. Potentiels et domaines de compétence

a) Potentiels

La ville de Cotonou abrite un bon nombre de services gouvernementaux et diplomatiques. Elle regroupe treize (13) arrondissements et cent quarante-quatre (144) quartiers de ville. Cotonou connaît une expansion vertigineuse basée sur ses activités portuaires et commerciales marquées par le port de Cotonou et le marché international DANTOKPA. Elle possède également un aéroport de classe internationale. Le port facilite le trafic commercial vers les pays de l'hinterland : le Niger, le Burkina-Faso, le Mali … etc. L'aéroport facilite la circulation des biens et services internationaux. C'est aussi une ville où le commerce informel est important à cause de la proximité du Nigeria. Siège de la plupart des institutions de la République à savoir : la Présidence de la République, la Cour

Constitutionnelle, le Conseil Economique et Social, la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication et de presque tous les ministères à l'exception de l'Assemblée Nationale et du Ministère de l'Enseignement Maternel et Primaire basés à Porto-Novo la capitale administrative, Cotonou est la vitrine de la République du Bénin.

Outre ces institutions, nous notons la présence des organes judiciaires et administratifs centraux, d'un nombre impressionnant de banques (BOA Bénin, Financial Bank, Eco Bank, Continental Bank,…etc.), d'organismes publics, d'institutions des Nations Unies et d'Organisations non Gouvernementales internationales qui concourent à la dynamisation et au développement de l'économie béninoise.

b) Les domaines de compétence

La loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, définit au chapitre trois (03) de son titre deux (02), les domaines de compétence des collectivités territoriales décentralisées. Il faut distinguer les compétences propres, les compétences partagées et les compétences déléguées.

Les compétences propres appartiennent exclusivement à la commune et couvrent les domaines ci-après :

- le développement local, l'aménagement de l'habitat et de l'urbanisme ;
- les infrastructures, équipements et les transports ;
- l'environnement, l'hygiène et la salubrité ;
- les services marchands et les investissements économiques.

Les compétences partagées sont celles qui concernent les domaines dans lesquels l'Etat intervient de manière concomitante avec la commune mais sur des matières différentes.

Il s'agit de :

- l'enseignement maternel et primaire ;
- l'enseignement secondaire et professionnel pour les communes à statut particulier ;
- la santé, l'action sociale et culturelle ;
- la protection des ressources naturelles.

Les compétences déléguées sont celles que la commune exerce au nom et pour le compte de l'Etat. Il s'agit :

- de l'état civil ;
- de la police administrative ;
- du recensement des populations ;
- de l'organisation des élections au niveau des villages et quartiers de ville ;
- de la publication, la diffusion et l'exécution des lois et règlements.

Outre ces compétences prévues par la loi n°97-029, la loi 98-005 du 15 Janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier à travers les dispositions de son chapitre 3 du titre 2 définit quatre(4) autres compétences spécifiques aux communes à statut particulier :

- en matière d'enseignement et de formations professionnelles ;
- en matière de transport et de circulation ;
- en matière de sécurité ;
- en matière de communications.

B- Attributions, organisation et fonctionnement

Il s'agit de la présentation de la Mairie de Cotonou à travers ses attributions, son organisation et fonctionnement.

1. Attributions

La commune de Cotonou est administrée par un Maire qui est l'organe exécutif. A ce titre, il est chargé :

- de l'établissement de l'ordre du jour des séances du conseil ;

- de la coordination des activités du conseil dans la commune ;
- de la rentrée des impôts, taxes et droits communaux ;
- de la détermination du mode d'exécution des marchés communaux ;
- de la représentation de la commune en justice et dans la passation des contrats.

Il est l'ordonnateur principal du budget communal. Par ailleurs, sous le contrôle du conseil communal, il est chargé de :

- conserver, d'administrer les propriétés de la commune et de prendre en conséquence tous les actes conservatoires de ses droits ;
- gérer les revenus de la commune et de suivre les établissements communaux ;
- suivre l'évolution des finances locales communales ;
- pourvoir aux mesures relatives à la voirie communale ;
- passer des baux et marchés relatifs aux travaux communaux dans les formes établies par les lois et règlements ;
- faire assurer la direction des travaux communaux ;
- passer les actes de vente, d'échange, de partage, d'acceptation des dons et legs, d'acquisition, de transaction lorsque ces actes ont été autorisés conformément à la loi;
- ester en justice au nom et pour le compte de la commune ;
- prendre tous les actes interruptifs de prescription ou de déchéance ;
- veiller à la conservation des archives ;
- exécuter d'une manière générale les décisions du conseil communal ou municipal.

Le Maire représente également l'Etat et à ce titre, il exerce des compétences relevant de l'Etat. Il est chargé sous l'autorité du préfet de :

- la publication et de l'exécution des lois et règlements et des décisions du pouvoir exécutif ;

- la police administrative, dans ce cadre il prend des mesures pour assurer l'ordre, la tranquillité, la sûreté et la salubrité publique.

2. Organisation et fonctionnement

Conformément aux dispositions de l'article 6 de la loi n° 98-005 du 15 Janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier, les organes constitutifs de la commune de Cotonou sont au nombre de deux (02) à savoir:

- le Conseil Municipal ;
- le Maire.

a) Le Conseil Municipal (organe délibérant)

L'organe délibérant de la commune de Cotonou est le conseil municipal. Ses membres ont le titre de conseillers municipaux. Il se compose de quarante-cinq (45) membres. Cette composition relève des dispositions de la loi portant organisation des communes en République du Bénin et du recensement de la population. Il se réunit quatre fois par an en session ordinaire (Mars, Juin, Septembre et Novembre) et en session extraordinaire chaque fois que le Maire le juge utile et sur convocation de ce dernier.

b) Le Maire (organe exécutif)

Il est l'organe exécutif de la commune et le chef de l'administration municipale. Le Maire se trouve ainsi au sommet de la hiérarchie de cette administration. Il est assisté, dans l'exécution de sa mission, par des adjoints qui peuvent le remplacer en cas d'absence ou d'empêchement conformément aux dispositions légales.

Outre ses adjoints, les organes suivants lui sont directement liés :

- le Cabinet ;
- le Secrétariat Général et ses Directions ;
- le Contrôle Général des Services Municipaux.

Le Cabinet du Maire regroupe le Directeur de cabinet, le Chef de Cabinet, le Chef de Protocole, les secrétariats particuliers, les Adjoints, le Conseil Municipal, le contrôleur Général, les Chargés de Mission et la Direction de la Police Municipale.

Le Secrétaire Général assiste le Maire dans l'organisation et la gestion des services de la Mairie. Il prépare les réunions du conseil municipal dont il assure le secrétariat et dresse les procès-verbaux puis en rédige le compte rendu des délibérations. Un adjoint le supplée en cas d'absence ou d'empêchement. Il a sous son autorité les Services et Directions ci-après :

- le Service du Courrier Central ;
- le Service des Transmissions Radio ;
- le Service du Conseil Municipal ;
- la Direction des services à la population (DSP) ;
- la Direction des Ressources Humaines (DRH) ;
- la Direction de la Prospective et du Développement Municipal (DPDM) ;
- la Direction des Services Techniques (DST) ;
- la Direction des Services Economiques et Financiers (DSEF) ;
- la Direction des Services Administratifs et Juridiques (DSAJ) ;
- la Direction de la Police Municipale (DPM).

Les Directions Techniques sont divisées en départements puis en services comme décrit dans les articles 4-5-6-7-8 de l'arrêté municipal du 23 mars 2007 portant organisations, attributions et fonctionnement des services de la Mairie de Cotonou (cf. annexe n°1).

Le Contrôle Général des Services Municipaux est, au niveau de la Mairie de Cotonou, ce qu'est le Contrôle Financier au niveau de l'Etat. Ce poste est créé pour veiller au respect des textes et des procédures d'exécution des dépenses et

de recouvrement des recettes. Il doit donc assurer la régularité des dépenses budgétaires (engagements, liquidations et mandatements) et exercer un contrôle a priori sur toute décision à incidence budgétaire, financière et comptable. De plus, il doit veiller à la qualité et à l'efficience des dépenses.

Compte tenu de notre profil et du temps dont nous disposons nous n'avons pas pu parcourir toute l'administration municipale. Notre stage s'est limité à la Direction des Services Economiques et Financiers (DSEF) dont nous donnerons les attributions et missions.

II- **Présentation du cadre physique de l'étude : Direction des Services Economiques et Financiers (DSEF)**

Notre stage s'est déroulé à la DSEF de la Mairie de Cotonou. Cette Direction a à sa tête un directeur qui a pour mission de suivre l'action des départements et services rattachés, en cohérence avec les projets de la commune et de coordonner les services de la direction. Il élabore les tableaux de bord financiers, les procédures de contrôle de gestion et le projet de budget qu'il exécute après son vote par le Conseil Municipal et son approbation par l'Autorité de tutelle. Il assure également les relations avec les organismes financiers, les prestataires et veille sur les services publics marchands, les services fiscaux et parafiscaux, les services des affaires domaniales et le patrimoine de la commune.
Comme mentionné plus haut, cette Direction est subdivisée en deux (2) départements que sont le Département des Services Financiers (DSF) et le Département des Services Economiques (DSE) que nous étudierons.

A- Le département des services financiers (DSF)

1- **Attributions**

Le chef de département des services financiers est chargé de coordonner les services du département, de sensibiliser les chefs service à la bonne pratique

budgétaire, d'organiser la campagne budgétaire et de valider les documents budgétaires. Il assure le bon fonctionnement interne et externe, fait observer la règlementation et organise l'audit et la formation interne. Il supervise le RFU et élabore des propositions en matière de recettes nouvelles.

2-Organisation et Fonctionnement

Quatre (4) services assurent l'exécution des activités du DSF. Il s'agit de :

a) **Le Service du Budget et de la Comptabilité (SBC**)

Le service du budget et de la comptabilité est structuré en trois divisions :

- **la division de la préparation du budget (DPB)**

Elle assure deux missions essentielles à savoir la mission d'élaboration des documents budgétaires et celle de suivi de l'exécution du budget. A cet effet, elle est chargée de l'élaboration du budget de la commune, de l'avant-projet de budget, du projet de budget, de la lettre de présentation du budget et du collectif budgétaire.

Elle assure par ailleurs, le suivi périodique (hebdomadaire, décadaire, mensuel et trimestriel) de la réalisation des recettes prévues, de l'exécution des dépenses programmées, en accord avec la Division de l'exécution du budget (DEB). Lors de la préparation du budget, la DPB recense l'ensemble des prévisions de recettes pour toute l'année et répartit l'ensemble des dépenses à exécuter en s'inspirant de la maquette des séquences des dépenses de la commune et en mettant l'accent sur les dépenses d'investissement qui doivent primer sur celles de fonctionnement. Elle fait également recours aux budgets antérieurs et aux comptes administratifs qui y sont relatifs pour atteindre ses objectifs.

- **la division de l'Exécution du budget (DEB)**

Cette division assure l'élaboration de la phase administrative des opérations d'exécution des dépenses communales (l'engagement, la liquidation et le mandatement). Elle assure également le suivi de la comptabilité analytique et

élabore le plan de trésorerie avec le Receveur- Percepteur (RP), comptable principal de la commune. Elle est aussi chargée de la détermination des indicateurs significatifs de mesure de performance dans le cadre de la mise en œuvre du Projet de Gestion Urbaine Décentralisée, en abrégé PGUD. Elle édite les fiches de mandatement, élabore le compte administratif, les tableaux financiers et conseille le Maire dans la mise en place d'une politique budgétaire. Elle contribue également à la réduction des rejets de mandats de paiement en opérant un contrôle d'authenticité des pièces annexées aux mandats avant leur transfert pour le paiement matériel.

- **la division comptabilité des patrimoines, stocks et valeurs inactives (DCPSVI)**

Elle gère sous l'autorité du chef de service du budget et de la comptabilité les stocks, des tickets valeurs et du tank à gas-oil. Elle assure la distribution des fournitures (matériels, mobiliers, consommables informatiques et autres) aux services demandeurs, détermine par matière le stock optimum , le stock flottant , le stock d'alerte et le stock de sécurité. Elle organise les inventaires, codifie les biens meubles et immeubles relevant de la responsabilité du comptable des matières et tient des fiches, livres et registres comptables.

b) **Le Service de la Régie Principale des Recettes (SRPR**)

Ce service dépend du point de vue administratif de la DSF et du point de vue comptable de la Recette Perception. Il s'organise en quatre (4) divisions :

- **la division du domaine public**

Elle est chargée du recouvrement de toutes les redevances et taxes liées aux diverses formes d'occupation du domaine public. L'occupation du domaine public local est subordonnée à l'autorisation préalable du Maire de la commune contre payement d'une redevance. Le montant des taxes et des redevances d'autorisation varie en fonction de la nature et des aires d'occupation. La collecte

de ces droits se fait au moyen des valeurs inactives par des agents collecteurs, supervisés par des contrôleurs. Le produit des placements des tickets est reversé au comptable de la commune.

- **La division des marchés secondaires**

Elle s'occupe de la perception des taxes journalières et des taxes mensuelles auprès des vendeurs ambulants et des occupants des boutiques et hangars des trente et six (36) marchés secondaires de la commune. Les produits des taxes sont versés aux régisseurs de recettes qui les reversent au guichet du comptable principal de la commune. Elle assure également les relations avec les gestionnaires des services publics marchands, le Receveur percepteur et les chefs d'arrondissement.

- **La division des affiches et panneaux publicitaires**

Elle s'occupe du recouvrement des recettes relatives aux taxes sur la publicité, et assure le recensement de tous les contribuables par nature d'activité. Suite à ce recensement le chef du Département des Services Economiques (DSE) émet des avis de recouvrement (titre de perception et avis de paiement) qu'il transmet au Receveur percepteur qui les prend en charge après contrôle. Le régisseur, appuyé par la brigade de poursuite, distribue ces avis et titres assortis d'échéances. Cette brigade de poursuite met en demeure tout contribuable indélicat et procède à des saisies en cas de non-paiement. Elle circule dans la ville en vue de vérifier les autorisations des manifestations bruyantes organisées très souvent.

- **la division des Analyses et Stratégies**.

Cette division procède à la centralisation des statistiques de recouvrement et fait des propositions en vue de l'amélioration des taux de recouvrement des recettes non fiscales, gère les bases de données, suit la réglementation, coordonne

les activités des régisseurs auxiliaires. Un point hebdomadaire est fait lors d'une réunion à laquelle prennent part tous les agents du service.

A ces quatre (4) divisions s'ajoute l'ensemble des régies auxiliaires de recettes. Au nombre de dix-sept (17), elles sont installées dans les arrondissements. Les recouvrements effectués au niveau de ces régies sont de deux (2) ordres à savoir les recouvrements directs dits de droit constatés et des recouvrements sur émissions d'avis de paiement et de titre de perception. Ces opérations permettent d'encaisser les produits de placement des valeurs inactives et ceux issus des titres rendus exécutoires par le Maire de la ville.

c) **Le Service de la Fiscalité** (SF)

Il s'organise en trois (3) divisions :

- **La division de l'assiette et du patrimoine foncier**

Cette division assure le suivi et le contrôle de la réalisation des objectifs qualitatifs et quantitatifs que la commune a fixés avec la Direction Départementale des Impôts de l'Atlantique- Littoral (DDI/AL). Ces objectifs sont consignés dans un protocole d'accord rédigé par ce service de la Mairie. La division assure également la pérennité de l'outil RFU par le suivi régulier des procédures de mise à jour des bases de données de la cartographie.

Rappelons que l'instauration de l'outil RFU est caractérisée par un partenariat étroit, de forme contractuelle, entre la Mairie, la Direction Générale des Impôts et des Domaines et la SERHAU-SA. Le suivi des travaux d'assiette nécessite la collecte d'information auprès de l'IGN et du Service des Affaires Domaniales (SAD) de la Mairie.

❖ **la division de la statistique, de l'analyse et des stratégies**

Elle s'occupe de toutes les questions et tâches liées au recouvrement des impôts locaux notamment les opérations de distribution des avis d'imposition, les opérations de patente foraine et le suivi des actions en recouvrement. Elle est aussi chargée d'assurer l'amélioration des résultats fiscaux et la gestion urbaine dans le cadre du RFU. Elle définit les grands objectifs de l'assiette et du recouvrement de l'impôt pour l'année. Elle gère les bases de données, fait des propositions sur l'évolution des assiettes fiscales et des recouvrements des impôts locaux. Elle suit également la règlementation et propose des mesures fiscales d'incitation au profit des investisseurs et au paiement des impôts locaux. Elle suggère au Maire des mesures à prendre en vue de la mise en place d'une bonne politique fiscale pour l'amélioration de l'assiette de l'impôt ainsi que de son recouvrement.

❖ **la division du matériel et de la logistique**

Elle est chargée de la gestion des fournitures de bureau, du mobilier de bureau et du personnel du service de la fiscalité. Elle gère les dossiers des allocations familiales, de santé, de congé administratif, d'admission à faire valoir des droits à la retraite et des cas de décès.

d) Le Service des Affaires Domaniales

Il est actuellement structuré en trois (3) divisions à savoir :

la Division des Actes Domaniaux et de l'Immobilier (DADI)

Elle gère le domaine public et privé de la collectivité, les déclarations d'intention d'aliéner un immeuble, assure les échanges et incorporations dans le domaine public. Elle gère également les classements et déclassements, procède à la vérification de la présence de toutes les pièces constitutives des dossiers de demande d'actes domaniaux et du contrôle de leur authenticité et conformité ainsi que de la réalisation des formalités de publicité de ses actes. Elle contribue également à la réduction du nombre de contentieux liés au foncier dans la

commune. En ce qui concerne le volet de gestion du patrimoine immobilier, la commune a réalisé l'état des lieux des espaces publics et privés dont les résultats sont disponibles dans une base de données.

- **la division Lotissement, Permis de Construire et Contentieux (DLPCC)**

Elle s'occupe du suivi des travaux de lotissement et de recasement, de la délivrance du permis de construire et du permis d'habiter, des constats de mitoyenneté, de l'affirmation de la convention de vente lors des cessions de parcelle entre les présumés propriétaires et leurs acquéreurs tout en confirmant l'exactitude des signatures des mis en cause. Enfin, elle assure le règlement des contentieux.

- **la Division de la Protection du Domaine Municipal et des Titres de Propriété (DPDMTP)**

Cette division s'occupe du suivi de la création, de l'affectation et de la désaffectation du domaine public. Elle assure également la sécurisation des domaines acquis par la ville (matérialisation et immatriculation).

B- Le Département des Services Economiques (DSE)

1- Attributions

Le chef département des services économiques est chargé de coordonner les services du Département, d'organiser et de suivre les services publics marchands de la commune. Il élabore les tableaux de bord et les indicateurs, assure le suivi de la réglementation, anticipe la légalité des actes et contrôle les activités non concédées. Il assure également les relations qu'entretiennent la Mairie et les ONG et celles qui lient les prestataires aux chefs d'arrondissement.

2- Organisation et Fonctionnement

Trois (3) services assurent l'exécution des activités au sein de la DSE.

Il s'agit de :

a) **Le service des gares et parkings**

Les activités de ce service sont assurées par la division des gares routières et la division des parkings.

Ces divisions travaillent en synergie à cause du manque de personnel et des locaux. Ainsi, elles exploitent les lieux de stationnement et de transit, assurent les relations avec les usagers, participent à l'élaboration du schéma directeur d'implantation et d'exploitation des gares et parkings, assurent les relations avec tous les partenaires extérieurs de la collectivité. Elles animent et coordonnent les activités et les relations entre les services, les élus et les organismes représentatifs des services publics marchands. Elles contribuent également au recouvrement des recettes sur les gares et parkings, font des suggestions dans le sens de la réalisation de nouvelles gares et parkings, conçoivent et présentent aux élus les atouts nécessaires pour une prise de décision.

b) **Le service des marchés**

Deux divisions sont prévues au niveau de ce service : la division des marchés secondaires et celle des marchés à statut particulier.

En raison du défaut de transfert effectif des compétences, les grands marchés sont gérés par l'Etat à travers la SOGEMA. Ce qui rend inopérante la division des marchés à statut particulier. Seule la division des marchés secondaires fonctionne et a pour mission essentielle de réaliser les études préalables à la construction des marchés et de suivre leur gestion. A ce titre, elle s'occupe des trente et six (36) marchés secondaires subdivisés en deux catégories à savoir les marchés réhabilités au nombre de cinq (5) et les marchés non réhabilités au nombre de trente et un (31).

c) **Le service de la promotion de la micro entreprise et du tourisme**

Ce service est organisé en deux divisions à savoir la division de la Promotion de la Micro Entreprise (PME) et celle du tourisme.

Ces deux divisions travaillent également en synergie et ont pour mission d'animer et de suivre les activités liées au tourisme , d'étudier les enjeux à moyen et long terme à partir des analyses, de concevoir, proposer et suivre les actions et opérations de développement. Elles élaborent et proposent des politiques de développement économique, mettent en cohérence des projets et font intervenir d'autres services. Elles mobilisent des ressources et montent des projets, conduisent des projets au titre de la maîtrise d'ouvrages publics. Elles conçoivent et présentent des projets de la décision.

Paragraphe 2 : Observations de stage : état des lieux sur les activités du Département des Services Financiers (DSF)

Nous restituons ici, à travers les mécanismes de fonctionnement des services de la DSF retenus pour la présente étude, certaines forces et faiblesses de la gestion du budget de la commune de Cotonou. Ainsi, les observations de notre stage sont mises en exergue à travers les constats faits au Service du Budget et de la Comptabilité (SBC), au Service de la Régie Principale des Recettes (SRPR), et au Service de la fiscalité (SF).

I. Exécution du budget

Au cours de notre stage pratique, nous nous sommes intéressés à l'exécution du budget communal, et principalement aux constats qui découlent de l'exécution du budget de la Mairie de Cotonou.

A) Du respect de l'exécution du budget communal

Le budget de la commune est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles (article 3 de la loi n° 98-007 portant régime financier des communes en République du Bénin).

L'exécution du budget communal consiste à percevoir les recettes et à effectuer les dépenses qui sont prévues au cours de l'année budgétaire.

1°) Exécution des recettes

Le budget est constitué de deux types de recettes à savoir recette fiscale et recette non fiscale.

En matière de recettes fiscales (foncier bâti et foncier non bâti par exemple), l'essentiel des opérations d'exécution du budget est effectué par l'Inspection Divisionnaire d'Assiette et de contrôle et la Recette des Impôts de la Direction Générale des Impôts et des Domaines. Les phases essentielles sont :

- la constatation de la base imposable : elle est effectuée par les agents de l'Administration fiscale pour évaluer la matière imposable ;
- la liquidation de l'impôt : elle permet de déterminer le montant exact de la dette de chaque contribuable ;
- l'émission des rôles et des titres de perception qui sont rendus exécutoires suite à leur homologation par le Directeur Général des Impôts et des Domaines ou son représentant ;
- le recouvrement par la Recette des Impôts sur la base des titres de recettes homologués ;
- le versement des fonds recouvrés par décade à la recette perception, avec l'établissement de façon mensuelle à l'ordonnateur d'un état des recouvrements. Au vu de cet état, l'ordonnateur envoie au Receveur Percepteur des ordres de recettes de régularisation.

En matière de recettes non fiscales, les opérations d'exécution du budget sont effectuées sous le contrôle du Receveur Percepteur au moyen des valeurs inactives (timbres et tickets).

2°) Exécution des dépenses

Suivant la procédure, trois phases d'opération sont observées par l'ordonnateur en matière d'exécution des dépenses. Il s'agit de l'engagement (engagement juridique et engagement comptable), de la liquidation et de l'ordonnancement (mandatement). La phase du paiement incombe au comptable de la commune : le receveur percepteur. Les fonctions de l'ordonnateur sont séparées de celles du comptable.

B°) Restitution des constats sur l'exécution du budget de la commune de Cotonou

1. Les opérations de mobilisation des ressources.

Elles sont assurées par le Service de la fiscalité (SF) et le Service de la Régie Principale des Recettes (SRPR). L'ensemble des ressources mobilisées par la commune se présente sous forme de recettes fiscales, recettes non fiscales, taxe de voirie, taxe sur valeur ajoutée et subventions de l'Etat.

a) **Les recettes fiscales**

L'autonomie financière accordée aux collectivités territoriales ne sous-entend pas l'autonomie fiscale car celle-ci relève du domaine de la loi, donc de l'Etat. La mobilisation des recettes fiscales est assurée par la Direction Départementale des Impôts de l'Atlantique et du Littoral (DDI/AL) à travers un protocole d'accord de mobilisation des recettes fiscales signé avec la Mairie. Le Service de la Fiscalité (SF) qui travaille de commun accord avec les services des impôts, représente dans ce cadre, la Mairie de Cotonou.

Au titre des impôts recouvrés dans le cadre du Registre Foncier Urbain (RFU), nous avons, entre autres, la taxe foncière unique qui concerne le foncier, la taxe professionnelle unique qui est basée sur l'activité économique à savoir la patente et la licence.

Dans le cadre de ce protocole d'accord, la DDI/AL et la Mairie effectuent des rencontres hebdomadaires d'échanges. Par ailleurs, la Mairie a mis à la disposition de la DDI/AL, certains de ses agents afin de lui faciliter la tâche, ce qui dénote **d'une bonne collaboration entre le service de la fiscalité et la DDI /AL**.

Les opérations de mobilisation de recettes fiscales commencent d'abord par une enquête fiscale, qui permet de déterminer les bases d'imposition et les diverses modifications des données de base. Cette phase est facilitée par le Registre Foncier Urbain (RFU) qui constitue une base de données très importante dans l'identification des contribuables à travers un système d'adressage. Nous notons **l'existence d'un système d'adressage Quartier- Îlot- Parcelle (QIP) très commode.**

Au titre des difficultés rencontrées par ce service dans l'exécution de sa mission, on note la réticence des contribuables à fournir des informations fiables lors des enquêtes. Souvent les propriétaires ou chefs d'entreprises ou gérants de sociétés détenteurs desdites informations disparaissent à l'annonce des enquêteurs ou s'ils sont présents, donnent de fausses informations. Les opérations de patente foraine sont des occasions pour assister à des cas de fuite de commerçants de leur établissement dans le but de se soustraire au paiement des impôts mis à leur charge. Tout ceci traduit **l'incivisme fiscal.**

Aussi, avons-nous remarqué que les résultats des enquêtes fiscales effectuées par des agents occasionnels ont fourni des données qui posent

d'énormes difficultés d'identification des contribuables lors de la distribution des avis d'imposition. Nous notons **l'utilisation des agents occasionnels peu formés pour la réalisation des enquêtes fiscales.**

Après la distribution des avis d'imposition, certains tombent en rebut et leur nombre ne fait qu'accroître d'année en année (le tableau ci-après l'illustre aisément). La situation actuelle des rebuts inquiète du fait de leur évolution croissante, toute chose qui cause d'énormes manque à gagner pour la collectivité. Nous notons **l'inexistence de mesures correctives pour une gestion efficiente des avis d'imposition tombés en rebut.**

Tableau n°1: Situation des avis d'imposition tombés en rebut de 2006 à 2010

ANNEE	2006	2007	2008	2009	2010	Totaux
Avis Reçus	77.955	79.729	76.404	65.908	67.221	367.217
Avis Distribués	59.892	61.324	60.267	53.548	43.401	278.432
Reste	18.063	18.405	16.137	12.360	23.820	88.785

Source : service de la fiscalité / MCOT

La phase de recouvrement permet au fisc de rentrer en possession de ce qui est dû par les contribuables. Mais, tous ces contribuables, pour diverses raisons, n'arrivent pas à s'acquitter de leur dette fiscale. Le tableau ci-après retrace l'évolution des recettes fiscales de 2006 à 2010.

Tableau n°2 : Evolution des recettes fiscales de 2006 à 2010

En milliers de francs CFA

ANNEES / DESIGNATION	2006	2007	2008	2009	2010
Prévisions	9.495.500	9.153.467	9.575.062	11.848.059	11.517.029
Réalisations	7.659.112	7.960.313	8.851.613	9.433.024	9.600.096
Taux de réalisation	80,66 %	86,96 %	92,44 %	79,61 %	83,35 %
Taux d'accroissement		+6,3	+5,48	-12,83	+3,74

Source : Elaboré par nos propres soins

A la lecture de ce tableau, nous remarquons que le taux de réalisation des recettes fiscales a connu une augmentation progressive de 2006 à 2008, en passant de 80,66% à 92,44% des prévisions. Alors qu'en 2009 ce taux a connu une baisse et atteint 79,61% avant de remonter à 83,35% des prévisions en 2010. Les recettes fiscales n'évoluent donc pas de façon constante. Cette situation s'explique par le fait que, de plus en plus, l'administration fiscale recouvre pour le compte de la commune en moyenne 84,60 % de ses émissions, ce qui est une performance puisque dans le cadre du PGUD, il était prévu que la ville de Cotonou atteigne un taux de recouvrement de 75% de l'ensemble des recettes depuis 2002. Mais, lorsqu'on se place dans un cadre évolutif, cet indicateur de performance devrait normalement en 2010 connaître une nette évolution. On pourrait en revanche affirmer dans une certaine mesure, que cette performance a été atteinte en 2008.

En nous intéressant au taux d'accroissement des recettes fiscales, on constate qu'il est positif de 2006 à 2008 et de 2009 à 2010, alors qu'il a connu une chute de 2008 à 2009. Nous en déduisons une évolution instable des recettes fiscales sur la période d'analyse. Il en résulte **une rentrée aléatoire des recettes fiscales**.

b) Les recettes non fiscales

Ce sont des recettes qui n'ont pas caractère d'impôt et qui sont recouvrées par le Service de la Régie Principale des Recettes (SRPR). Elles proviennent notamment des services offerts à la population par la commune à travers (la délivrance des actes administratifs par exemple), et des taxes perçues auprès des exploitants du domaine public dont les marchés secondaires et le marché Dantokpa qui est un potentiel non négligeable en matière de recettes non fiscales dont la gestion échappe à la Mairie de Cotonou.

La première catégorie concerne les recettes collectées auprès des contribuables qui exploitent le domaine de la Mairie pour exercer leurs activités notamment dans l'informel, dans les marchés secondaires, au bord des routes… etc. Le recouvrement se fait au moyen des valeurs inactives. Les recettes issues de la délivrance des actes administratifs entrent également dans cette catégorie de recettes. Il faut faire remarquer que ces recettes sont perçues à une périodicité courte, quotidiennement ou mensuellement.

Les autres formes de recettes non fiscales, requièrent une échéance avant d'être recouvrées. Ce sont par exemple les recettes liées aux gares et parkings, à l'exploitation des affiches et panneaux, à la location des biens meubles et immeubles. Ces recettes sont recouvrées au moyen des avis de paiement et des titres de perception. Les montants prélevés dans cette catégorie sont plus importants et, avant le recouvrement, il y a d'abord un recensement des exploitants par nature d'activité avant l'établissement de ces titres et avis qui fixent l'échéance de paiement. Le régisseur de recettes s'appuie sur des agents formés à cet effet, membre de la brigade de poursuite, pour assurer la distribution de ces avis et titres, la mise en demeure des contribuables indélicats et la saisie

des biens en cas de non-paiement. Nous notons **l'existence d'une brigade de poursuite.**

Cependant, des pertes multiples et répétées des avis de paiement et des titres de perception ont été enregistrées dans la gestion du responsable de la division de brigade de poursuite. Ce responsable ne subit aucun contrôle, ni aucune remontrance de la part de son supérieur hiérarchique**.** Il convient de noter **l'inexistence de sanction à l'encontre du responsable de la brigade de poursuite.**

Pour mieux accomplir sa mission de service pourvoyeur de recette, le Service de la Régie Principale des Recettes est autorisé à faire des recouvrements forcés. La mise en œuvre de cette stratégie pose de véritables problèmes au sein des élus locaux, car semble-t-il la pression à outrance sur ces contribuables rendrait impopulaire certaines autorités locales. Nous en déduisons **un recouvrement forcé peu opérationnel.**

Du fait que le cachet payé porte la signature du chef service de la Régie Principale des Recettes (SRPR), certains agents collecteurs, peu scrupuleux, interceptent les contribuables convoqués pour n'avoir pas honoré leur engagement. Ils apposent sur les convocations le cachet payé laissé à leur portée, après leur avoir soutiré une certaine somme d'argent. Face ces faits, aucune mesure n'est prise à l'encontre de ces agents. Nous remarquons à ce niveau **l'inexistence de mesures coercitives à l'encontre des agents indélicats.**

La phase de recouvrement des recettes non fiscales est assurée par les régisseurs auxiliaires de recettes. Ils reversent journellement le produit de leurs placements aux guichets du comptable principale de la Commune.

L'état des recettes non fiscales se présente comme le montre le tableau ci-après :

Tableau n°3 : Evolution des recettes non fiscales de 2006 à 2010

En milliers de francs CFA

ANNEES / DESIGNATION	2006	2007	2008	2009	2010
Prévisions	1.237.048	1.203.708	1.748.791	2.049.095	2.808.408
Réalisations	985.790	1.080.311	1.170.416	1.279.021	1.423.684
Taux de Réalisation	79,68%	89,74%	66,92%	62,42%	50,69%
Taux d'accroissement		+10%	-22,82%	-4,5%	-11,73%

Source : Elaboré par nos propres soins

A la lecture de ce tableau, la situation des recettes non fiscales de la commune de Cotonou paraît reluisante. Sur la période d'analyse les taux de réalisation n'ont pas évolué de façon constante. De 2006 à 2007 les recettes non fiscales de la commune de Cotonou ont accru de +10%, alors que de 2008 à 2010 ces recettes ont décru et atteignent un taux d'accroissement négatif de -11,73% en 2010. Cette variation était déjà de -22,82% en 2008.

Cette évolution des recettes non fiscales n'a pas cependant permis à la commune d'atteindre la ligne de performance fixée dans le cadre du Programme de Gestion Urbaine Décentralisée (PGUD) qui recommande un accroissement de 15% des recettes non fiscales par rapport à celles du budget de l'exercice précédent. Cet état des recettes non fiscales caractérisé par une baisse de réalisation des recettes non fiscales suivie d'une chute progressive de ces recettes exprime une **baisse criarde du recouvrement des recettes non fiscales.**

c) Autres ressources de la commune

Les sources de financement prévues par les textes de lois sur la décentralisation (loi N°98-007 du 15 Janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin) sont : les recettes non fiscales et les recettes fiscales de la commune, les reversements de la taxe sur valeur ajoutée (TVA) et

de la taxe de voirie (TV), des subventions de l'Etat et l'aide des Partenaires techniques et financiers (PTF). C'est de ces trois sources de financement que disposent les communes béninoises. Toutefois, les reversements et subventions constituent une part non négligeable des ressources qui sont reversées à la commune sous forme de transferts. Nous avons porté, à travers le tableau ci-après, un regard rétrospectif sur l'évolution de ces reversements et subventions au cours des cinq (5) dernières années écoulées.

Tableau n°4 : Evolution des reversements (TV ; TVA) et subventions de l'Etat à la commune de 2006 à 2010

En milliers de francs CFA

Désignation / Années	Reversement taxe de voirie (TV)	Reversement taxe sur valeur ajoutée (TVA)	Subvention de l'Etat	Totaux
2006	1.905.600	36.000	-	1.941.600
2007	2.100.000	36.000	12.433	2.148.433
2008	2.100.000	36.000	386.806	2.522.806
2009	3.491.582	772.800	700.715	4.965.097
2010	3.767.308	118.044	271.113	4.156.465
TOTAL				15.734.400

Source : Service du budget et de la comptabilité /MCOT

L'analyse de ce tableau montre que de 2006 à 2010 les reversements perçus par la commune de Cotonou ont évolué de façon croissante. Quant aux subventions, elles ont été effectives à partir de 2007 et ont baissé considérablement en 2010. C'est une preuve que l'Etat tient ses promesses face à la commune en matière de reversement des taxes et d'octroi des subventions. Nous notons le **transfert effectif par l'Etat de certaines ressources à la commune**.

2. Les opérations d'exécution des dépenses

L'exécution des dépenses de la commune de Cotonou doit obéir à la procédure normale (engagement, liquidation, mandatement et paiement). Ces dépenses sont exécutées par le Service du budget et de la comptabilité (SBC), lequel utilise des outils informatiques pour accomplir sa mission. L'informatisation de la gestion du budget a favorisé l'édition rapide des différents états financiers et livres comptables. Il résulte de tout ce qui précède **l'informatisation de la gestion budgétaire et comptable.**

L'exécution d'une dépense part de l'initiative du Maire qui est l'ordonnateur du budget de la Commune. Mais compte tenu d'un besoin qui naît conformément à sa ligne d'action, il engage, liquide et mandate des dépenses au mépris de la phase d'engagement comptable, laquelle doit confirmer le paiement effectif de la dépense. Il en résulte **l'inobservance de la phase d'engagement comptable.**

Le contrôle général des services de la commune de Cotonou a pour rôle essentiel le contrôle a priori sur tout acte à incidence financière en vue de la réalisation des dépenses de qualité. L'analyse des dépenses exécutées prouve sur notre période d'analyse l'absence de l'impact de ce contrôle sur la procédure d'exécution des dépenses car, ce poste est resté sans attributions réelles depuis 2003 qu'il a été institué, et c'est en septembre 2011 qu'il a été organisé en deux départements à savoir : Département du contrôle des actes à incidence financière et le Département du contrôle des actes à caractère administratif. Nous notons donc **l'inexistence de l'impact du fonctionnement de contrôle général sur les opérations d'exécution des dépenses.**

Les dépenses mandatées au mépris de cette phase ne sont pas parfois payées à la clôture de l'exercice budgétaire. Celles-ci, sont reportées sur le budget de l'exercice suivant. Toutefois, ces dépenses, lors de l'élaboration du budget, ne sont plus prises en compte. Ainsi, d'année en année les dépenses s'accumulent

(Le tableau ci-après illustre l'évolution du reste à payer sur les dépenses mandatées de 2006 à 2010). Il découle de ce qui précède **l'incapacité de la commune de Cotonou à faire face à toutes ses dépenses mandatées.**

Tableau n°5 : Evolution du reste à payer de 2006 à 2010

En milliers de francs CFA

ANNEES	Prévisions	Total Mandats émis	Total mandats payés	Total reste à payer
2006	14.050.112	10.996.315	8.840.361	2.515.954
2007	14.153.447	10.093.557	9.357.376	736.181
2008	15.392.060	10.344.421	9.914.984	429.438
2009	21.447.034	12.743.390	11.545.897	1.197.493
2010	21.522.938	11.907.634	10.486.636	1.420.997
Totaux	86.565.592	56.085.317	49.785.254	6.300.063

Source : service du budget et de la comptabilité/ MCOT

Le contenu des différents budgets exécutés par la commune de Cotonou ces cinq (5) dernières années nous amène à jeter un regard rétrospectif sur les comptes administratifs correspondants. Le tableau ci-après retrace l'évolution des dépenses exécutées de 2006 à 2010.

Tableau n°6 : Evolution des dépenses de 2006 à 2010 En milliers de francs CFA

ANNEES	2006		2007		2008		2009		2010	
DESIGNATION	Prévision	Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	Réalisation
Total des dépenses réalisées (dont)	14.050.112	8.480.361	14.153.447	9.357.376	15.392.060	9.914.984	21.447.034	11.545.897	21.522.938	10.486.636
Taux de réalisation des dépenses	60,36%		66,11%		64,42%		53,83%		48,72%	
Total dépense de fonctionnement	7.588.230	3.641.938	8.032.572	4.387.824	8.537.258	4.469.700	11.571.444	5.055.784	11.956.593	5.109.204
Taux de réalisation dépenses de fonctionnement	54%	42,95%	56,75%	46,89%	55,46%	45,08%	53,95%	43,78%	55,55%	48,72%
Total dépenses utiles (dont)	6.461.882	4.838.423	6.120.875	4.969.552	6.854.803	5.445.284	9.875.591	6.490.113	9.566.345	5.377.433
Taux de réalisation dépenses utiles	45,99%	57,05%	43,25%	53,11%	44,54%	54,92%	46,05%	56,21%	44,45%	51,28%
Total dépense d'entretien	3.219.548	3.070.620	2.859.606	2.756.487	3.128.986	3.009.720	3.299.000	2.981.260	3.755.640	1.575.393
Taux de réalisation dépense d'entretien	22,92%	36,21%	20,21%	29,46%	20,33%	30,35%	15,38%	25,82%	17,45%	15,02%
Total dépense d'investissement	3.242.334	1.767.803	3.261.269	2.213.065	3.725.816	2.435.564	6.576.591	3.508.854	5.810.705	3.802.040
Taux de réalisation dépenses d'investissement	23,07%	20,84%	23,04%	23,65%	24,21%	24,56%	30,67%	30,39%	27%	36,26%

Source: service du budget et de la comptabilité/ MCOT

L'analyse de ce tableau montre qu'en 2006, le taux de réalisation de l'ensemble des dépenses est de 60,36% des prévisions. De 2007 à 2010 ce taux est passé de 66,11% à 48,72% des prévisions. La chute des réalisations de 2010 s'explique par le fait qu'en 2009, la commune a prévu 21.447.034 et l'a exécutée à hauteur de 11.545.897, soit un taux de 53,83% des prévisions. C'est ainsi, en 2010, sans prendre en compte les réalisations de l'exercice précédent, elle a prévu 21.522.938 et n'a réalisé que 10 .486.636, soit un taux de 48,72% des prévisions. Il en résulte **les prévisions de dépenses du budget exercice 2010 non réalistes.**

Par ailleurs, les dépenses utiles regroupent l'ensemble des dépenses d'entretien et celles d'investissement. En effet, en 2006 et 2009, les dépenses utiles ont atteint respectivement les proportions de 57,05% et 56,21% des prévisions. Par contre en 2007, 2008 et 2010, elles ont atteint respectivement les proportions de 53,11%, 54,92% et 51,28% des prévisions soit, en moyenne, elles tournent autour de 54,52% des prévisions. Alors que suivant les recommandations du PGUD, les dépenses utiles doivent atteindre une proportion de 80% de l'ensemble des dépenses dont 50% de dépenses d'entretien et 30% de dépenses d'investissement pour atteindre la performance prévue par le PGUD en 2002. Dans ce cas, les dépenses d'entretien tournent en moyenne autour de 27,37% des prévisions, alors que celles d'investissement font en moyenne 27,14% des prévisions sur la période d'analyse. Cela dénote d'une mauvaise orientation des dépenses. Nous en déduisons **une orientation non efficiente des dépenses.**

La baisse du recouvrement des recettes de la commune, précédemment constatée, constitue dès lors une entrave à la couverture des dépenses de la commune. Il s'avère nécessaire que les autorités locales comprennent que la condition indispensable pour amorcer un réel développement à la base est de

recourir à l'emprunt. Nous avons deux types d'emprunt : l'emprunt obligataire et l'emprunt bancaire.

Le décret n° 2005-374 du 23 Juin 2005 fixant les modalités d'accès à l'emprunt par les communes et de leurs garanties précise en ses articles 2 et 3 que le recours à l'emprunt est autorisé par délibération du conseil communal ou municipal. L'emprunt contracté par la commune ou le groupement de communes est destiné à couvrir les dépenses d'équipement et d'investissement. L'article 4 du même décret va plus loin en ces termes : la délibération visée à l'article 2 doit porter sur les points ci-après : la capacité financière de la commune, l'objet de l'emprunt, sa nature, son montant, l'apport de la commune. La commune doit également disposer de garanties en vue d'assurer le remboursement de l'emprunt et être avalisée par son Etat d'origine. Nous constatons malheureusement que nos communes ne profitent pas des dispositions du décret et particulièrement la commune de Cotonou qui n'a pas à ce jour rempli les conditions d'accès à l'emprunt. On note alors **l'incapacité de la commune à recourir à l'emprunt.**

Aux termes de l'article 84 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, les communes doivent veiller à l'élaboration, l'adoption et l'exécution d'un Plan de Développement Communal (PDC). Cet instrument constitue la principale référence pour l'appréciation de performance en matière de vision du développement de la commune. Le PDC de la commune de Cotonou retrace des programmes, projets et activités qui sont valables pour une période de dix (10) ans à partir de 2008. Il apparaît donc que **la commune dispose d'un Plan de Développement Communal.**

Pour être exécuté, le PDC est morcelé en Plan Annuel de Développement (PAD). Ainsi, les autorités communales élaborent un PAD qui retrace

l'ensemble les projets et programmes à exécuter pour l'année considérée avant le vote du budget afin que ce dernier puisse prendre en compte l'incidence financière. Cependant, la plupart des budgets exécutés depuis 2008 ne reflètent pas pour autant les différents PAD élaborés. Il en résulte **des prévisions budgétaires peu conformes au PAD.**

L'exécution du PDC nécessite une mobilisation conséquente des ressources financières en raison de l'ampleur des tâches à réaliser. En effet, le tableau n°7 suivant retrace les actions à réaliser et leurs coûts.

Tableau n°7 : Récapitulatif des coûts estimatifs des différents programmes du PDC

N° d'ordre	Programmes	Coûts estimatifs	Pourcentage
01	Renforcement de la gouvernance locale	1.443.118.795	0,20
02	Amélioration de la qualité des services municipaux	26.663.602.000	3,74
03	Assainissement de la ville	684.705.000.000	96,01
04	Renforcement des bases de l'économie locale	339.800.000	0,05
Total		713.151.520.795	100

Source : Extrait du PDC de Cotonou

Ainsi sur les dix ans, le Maire a besoin de 713. 151. 520. 795 FCFA avec 96,01% du coût total pour l'assainissement de la commune. Ce qui suppose que les problèmes de Cotonou sont prioritairement des problèmes d'assainissement. A ce titre, la stratégie de financement du plan repose sur les points ci-après : la mobilisation des recettes fiscales, la mobilisation des recettes non fiscales, l'apport des subventions de l'Etat, l'apport des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) tels que le PNUD, le PDM, l'AFD, la Banque Mondiale et l'Union Européenne, l'apport de la diaspora à travers les fonds de concours, dons et legs. Ainsi, se regroupe l'ensemble des ressources financières dont bénéficie la commune de Cotonou pour financer la réalisation du PDC.

Cependant, de l'analyse de ces trois sources de financement, nous remarquons que la disponibilité financière de la commune ne peut suffire pour l'exécution des PAD objet du PDC sur dix (10) ans. Il en résulte **une insuffisance de ressource pour le financement du PDC**

3-Autres domaines de constats

Dans l'accomplissement de sa mission, le service du budget et de la comptabilité enregistre quotidiennement des dettes relatives aux dépenses engagées, services faits, non mandatées. Ces impayés, mal gérés, s'accroissent de façon exponentielle au point où les autorités locales, après moult réflexions, ont opté pour l'apurement de ces dettes par la titrisation. Nous notons **un recours au processus de titrisation pour le remboursement des arriérés de dettes.**

Le Receveur Percepteur est le comptable principal de la commune. A ce titre, il est en amont et en aval de l'élaboration et de l'exécution du budget de la commune. En effet, il participe aux sessions budgétaires et à toute autre réunion qui peut avoir une incidence sur les finances de la commune. Conseiller financier du Maire, il élabore, de commun accord avec l'ordonnateur du budget de la commune, le plan de trésorerie, instrument très important pour une gestion efficace du budget de la commune. Il faut ajouter que c'est sur son insistance, en 2010, que le Service de la Régie Principale des Recettes (SRPR) a commencé par produire la situation du reste à recouvrer par rapport aux avis et titres distribués. Il ressort de cette analyse **les actions participatives du receveur percepteur dans l'exécution du budget communal.**

Dans tous les services du Département des Services Financiers (DSF) que nous avons parcourus et durant tout le temps que nous y avons passé, les collaborateurs des responsables de service, pour la plupart, affichent des attitudes d'insubordination : les sorties anarchiques, refus sournois

d'obtempérer, les absences non justifiées. Face à tout cela, aucune mesure de répression n'est prise. Il découle de ce qui précède **une non maîtrise du personnel par les responsables de service.**

Aussi, avons-nous relevé que des deux sections de la division préparation du budget, seule la section élaboration des documents budgétaires fonctionne. On remarque **l'état inopérant de la section suivi de l'exécution du budget.**

Dans ces services, le problème de manque de fournitures de bureau (papier rame, bics, crayon) et de mobilier (chaises et bureaux) se pose avec acuité. Les locaux sont si exigus au point où le dépassement dans un bureau est très difficile. Nous notons **un manque criard de fournitures et mobiliers de bureau, et une exiguïté des locaux.**

Le poste de contrôleur général des services municipaux créé depuis 2003 n'avait réellement pas d'attributions fixes. C'est en septembre 2011 que ce poste a été organisé en deux (2) départements (Département du contrôle des actes administratifs et le Département du contrôle des actes à incidence financière) pourvus en personnel auquel des attributions ont été fixées. Nous notons **une réorganisation du poste de contrôle général des services de la commune.**

Depuis l'avènement des circonscriptions, la commune de Cotonou entretenait des relations d'amitié et d'entraide avec ses homologues des Etats étrangers. Cette coopération s'est renforcée dès l'installation de l'actuelle équipe communale. Elle a permis à la commune de Cotonou de bénéficier des infrastructures sociocommunautaires et des équipements marchands. Ainsi, la commune de Cotonou est en partenariat avec plusieurs villes de France et des Etats-Unis telles que Créteil (France), Atlanta (Etas-Unis). Nous remarquons à ce niveau **l'existence d'une coopération décentralisée.**

II. Inventaire des éléments de l'état des lieux

A- Inventaire des atouts (forces et opportunités) :

Il ressort de nos observations de stage au sein des services de la DSF ciblés, les atouts ci-après :

- une bonne collaboration entre le service de la fiscalité et la DDIAL (force) ;
- l'existence d'un système d'adressage Quartier-ilot-parcelle (QIP) très commode (force) ;
- l'existence d'une brigade de poursuite (force) ;
- le transfert effectif par l'Etat de certaines ressources à la commune (opportunité) ;
- l'informatisation de la gestion budgétaire et comptable (force) ;
- la commune dispose d'un plan de développement communal (force) ;
- le recours au processus de titrisation pour le remboursement des arriérés de dettes (force) ;
- les actions participatives du Receveur Percepteur dans l'exécution du budget communal (force) ;
- la réorganisation du poste de contrôle général des services de la commune (force) ;
- l'existence d'une coopération décentralisée (opportunité).

B -Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces)

Il existe également à la DSF des handicaps sérieux qui sont :

- l'incivisme fiscal (menace) ;
- l'utilisation des agents occasionnels peu formés pour la réalisation des enquêtes fiscales(faiblesse) ;

- l'inexistence de mesures correctives pour une gestion efficace des avis d'imposition tombés en rebut (menace) ;
- une rentrée aléatoire des recettes fiscales (menace) ;
- l'inexistence de sanction à l'encontre des responsables de la brigade de poursuite (faiblesse) ;
- le recouvrement forcé peu opérationnel (faiblesse) ;
- l'inexistence de mesures coercitives à l'encontre des agents indélicats (faiblesse) ;
- une baisse criarde du recouvrement des recettes non fiscales (menace) ;
- l'inexistence de l'impact du fonctionnement du poste de contrôle général sur les opérations d'exécution des dépenses (faiblesse) ;
- l'inobservance de la phase d'engagement comptable (faiblesse) ;
- l'incapacité de la commune à faire face à toutes ses dépenses mandatées (faiblesse) ;
- les prévisions de dépenses du budget exercice 2010 non réalistes (faiblesse) ;
- l'orientation non efficiente des dépenses (faiblesse) ;
- l'incapacité de la commune à recourir à l'emprunt (faiblesse) ;
- l'insuffisance de ressource pour le financement du Plan de Développement Communal (PDC) (menace) ;
- la non maîtrise du personnel par les responsables des services (faiblesse) ;
- Un manque criard de fournitures, mobiliers de bureau, et exiguïté des locaux (faiblesse) ;
- les prévisions budgétaires peu conformes aux programmes et projets prévus au Plan Annuel de Développement (PAD) (faiblesse).

Section 2 : Ciblage de la problématique de l'étude

Cette section est consacrée d'une part au choix de la problématique et à sa spécification (paragraphe 1), et d'autre part, à la détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique de l'étude

Ce paragraphe s'articule autour de deux parties à savoir le choix de la problématique de l'étude et la spécification de celle-ci.

I. Choix de la problématique de l'étude

Nous regroupons les différents problèmes ci-dessus identifiés par centre d'intérêt en vue de dégager les problématiques possibles (A), ensuite, nous retenons de ces problématiques celle qui présente plus d'intérêt pour la commune de Cotonou après l'avoir justifiée (B).

A- Regroupement des problèmes par centre d'intérêt

Il est réalisé dans le tableau n°8 (annexe n°6).

Après avoir répertorié les différents centres d'intérêt résultant des observations de stage, nous procédons au choix de la problématique de notre étude et la justification du sujet.

B- Choix de la problématique de l'étude et justification du sujet

Les problèmes identifiés lors de l'état des lieux et regroupés par centre d'intérêt ont donné lieux à quatre (4) problématiques toutes importantes que la Mairie devait résoudre pour s'attendre à l'amélioration de ses rendements. Ce sont :

- la problématique de l'amélioration de l'exécution du budget de la commune ;
- la problématique du renforcement du système de suivi et de contrôle de l'exécution du budget ;

- la problématique d'un management plus efficace des services de la Mairie de Cotonou ;
- la problématique de financement du PDC.

Des quatre (4) problématiques, nous estimons que la problématique n°3 à savoir « la problématique d'un management plus efficace des services de la Mairie de Cotonou », relève d'une pure volonté des autorités communales de mieux organiser et de mieux diriger, et ne nécessite pas une technicité outre en finances locales pour sa résolution. Aussi, l'avons-nous écartée.

La problématique n°4 relative au financement du PDC, a été déjà prise en compte par le mémoire de fin de formation ci-après :

« Problématique de financement du plan de développement de Cotonou », auteur : DATINNON Mèdéssè Ephrem Spéro, cycle I, A.F.T. E.N.A.M. 2009.

Quant à la problématique n°2 relative au renforcement du système de suivi et de contrôle de l'exécution du budget, le mémoire de fin de formation suivant s'y était penché. Il s'agit de :

« Contribution à un suivi efficace de l'exécution des budgets locaux : cas de la commune de Cotonou », auteur DOSSA Neil Abed Négo Bio, cycle I, A.F.T. E.N.A.M.2009.

En sus, à notre avis, une amélioration de l'exécution du budget de la commune renforcerait sensiblement le système de suivi et de contrôle de la gestion de ce budget. Par conséquent, cette problématique sera abandonnée dans le cadre de cette étude.

S'il est évident que la résolution des deux autres problématiques concourrait à rendre plus performante la gestion du budget de Cotonou, nous ne pouvons pas toutefois nous permettre d'aborder les deux dans le cadre de cette étude. Nous avons choisi, celle qui, à notre sens, est la plus prédominante et dont

la résolution contribuerait mieux à une gestion performante du budget. Il s'agit de « la problématique de l'amélioration de l'exécution du budget de la commune de Cotonou ».

En effet, la rareté des ressources face à l'augmentation exponentielle des besoins des populations impose aux communes la nécessité d'assainir leur finance en vue d'offrir des services de qualité à leurs administrés. Cet objectif ne peut être atteint qu'à travers une amélioration du niveau de mobilisation des ressources et de la qualité des dépenses engagées et exécutées. Nous estimons que la résolution de cette problématique retenue nous permettra d'atteindre cet objectif.

Le problème général qui est lié à cette problématique est l'exécution peu judicieuse du budget de la commune de Cotonou, avec pour problèmes spécifiques dégagés :

1. l'incivisme fiscal (PSa) ;
2. une rentrée aléatoire des recettes fiscales (PSb) ;
3. une baisse criarde du recouvrement des recettes non fiscales (PSc) ;
4. l'utilisation des agents occasionnels peu formés pour la réalisation des enquêtes fiscales (PSd) ;
5. recouvrement forcé peu opérationnel (PSe) ;
6. l'inobservance de la phase d'engagement comptable (PSg) ;
7. l'incapacité de la commune à faire face à toutes ses dépenses mandatées (PSh) ;
8. les prévisions du budget exercice 2010 non réalistes (PSi) ;
9. l'orientation non efficiente des dépenses (PSj) ;
10. non recours à l'emprunt (PSk).

Dans l'optique d'apporter notre contribution à la résolution de ces problèmes spécifiques, qui sont les manifestations du problème général ci-

dessus signalé, nous avons choisi le thème **: « Contribution à l'amélioration de l'exécution du budget des collectivités territoriales : cas de la commune de Cotonou »**

Le Service de la Régie Principale des Recettes (SRPR), le Service de la Fiscalité(SF) et le Service des Affaires Domaniales (SAD) sont les services pourvoyeurs de recettes tandis que le Service du Budget et de la Comptabilité (SBC) élabore le budget et exécute les dépenses. L'analyse des activités menées par ces services, qui contribuent à la gestion du budget de la commune, révèle un certain nombre de dysfonctionnements sur lesquels il urge d'agir en vue d'améliorer les finances de cette commune. C'est la raison pour laquelle nous avons circonscrit le champ de notre étude sur le Département des Services Financiers (DSF), département en charge de la gestion des services énumérés ci-dessus.

La problématique de l'étude choisie, le sujet formulé et justifié, nous abordons à présent la spécification de cette problématique.

II. Spécification de la problématique choisie

Le souci exprimé ou non d'améliorer la gestion de leur budget a toujours été des préoccupations majeures de toutes les administrations communales. Ainsi, une bonne gestion du budget passe nécessairement par une organisation autour des axes ci-après :

- oeuvrer pour la régression de l'incivisme fiscal ;
- mettre en place un dispositif de rentrée régulière des recettes fiscales ;
- mettre en place une stratégie d'amélioration du recouvrement des recettes non fiscales ;
- accorder plus d'importance à la durée de formation des agents occasionnels en charge des recensements fiscaux ;
- intensifier le Recouvrement forcé ;

- observer la phase d'engagement comptable ;
- prendre des dispositions en vue de garantir le paiement de toutes les dépenses mandatées ;
- élaborer un budget réaliste ;
- oeuvrer à une orientation efficiente des dépenses ;
- recourir à l'emprunt.

Cet ensemble de mesures est nécessaire et devrait nous conduire à maintenir la plupart des problèmes spécifiques que nous avions dégagés. Toutefois, nous pensons que la solution aux problèmes spécifiques relatifs à l'utilisation des agents occasionnels peu formés pour la réalisation des enquêtes fiscales (PSd), au recouvrement forcé peu opérationnel (PSe), à l'utilisation des agents collecteurs peu qualifiés (PSf) peuvent être mis ensemble sous un problème spécifique plus englobant que nous dénommons «**Mauvaise gestion des ressources humaines ».**

Par ailleurs, les problèmes spécifiques de l'inobservance de la phase d'engagement comptable (PSg), de l'orientation non efficiente des dépenses (PSj), de l'incapacité de la commune à faire face à toutes ses dépenses mandatées (PSh), des prévisions de dépenses du budget exercice 2010 non réalistes (Psi) peuvent être regroupés sous un problème spécifique dénommé « **non maîtrise des dépenses ».**

Les problèmes spécifiques relatifs à l'incivisme fiscal (PSa), à une rentrée aléatoire des recettes fiscales (PSb), à une baisse criarde du recouvrement des recettes non fiscales (PSc), et à l'incapacité de la commune à recourir à l'emprunt (PSk) peuvent être regroupés sous un problème spécifique plus englobant que nous dénommons **« Faible niveau de mobilisation des ressources».**

De ce qui précède, nous retenons trois (3) problèmes spécifiques, manifestations évidentes du problème général. La recherche de leurs solutions nous permet de résoudre la problématique adoptée. Ce sont :

- faible niveau de mobilisation des ressources (PS1) ;
- non maîtrise des dépenses (PS2) ;
- mauvaise gestion des ressources humaines (PS3).

La spécification de la problématique réalisée, il est question de proposer à présent une vision globale et les séquences de résolution de cette problématique.

Paragraphe 2 : Détermination de la vision globale et séquences de résolution de la problématique spécifiée

I- Vision Globale de résolution de la problématique spécifiée

Une fois les problèmes spécifiques à résoudre connus, notre sujet formulé et la problématique spécifiée, il importe de présenter la vision globale de résolution de la problématique de l'amélioration de l'exécution du budget de la commune de Cotonou. Elle est faite d'une part, par rapport au problème général (A) et d'autre part, au regard des problèmes spécifiques qui en sont les manifestations (B). Ensuite, il est établi une synthèse des approches génériques identifiées avant la définition des différentes séquences de résolution de la problématique.

A. Vision globale de résolution du problème général

Le problème général a trait à l'amélioration de l'exécution du budget de la commune de Cotonou. Chercher à résoudre ce problème, c'est s'interroger sur le mécanisme d'exécution des dépenses et de recouvrement des ressources de la commune en y apportant des correctifs nécessaires pour un financement optimal

des investissements de cette commune. Ainsi, pour enclencher le développement local, il est primordial de renforcer la gestion des finances locales, du moment où nous passons du mode de budget de moyens à la logique d'objectifs et de résultats à atteindre. S'il est évident qu'améliorer la gestion du budget de cette commune favorisera son développement harmonieux, il n'en demeure pas moins qu'il faut la réalisation d'un certain nombre de conditions. Nous nous trouvons donc, en termes d'approches génériques liées au problème général, au cœur des mesures à prendre pour une bonne gestion du budget. Elle est faite par le biais des principaux aspects que révèlent les trois problèmes spécifiques identifiés.

B. Vision globale de résolution des problèmes spécifiques

Cette vision s'articule autour de trois (3) problèmes spécifiques à résoudre

1. Approche générique liée au problème spécifique n°1

Ce problème spécifique est relatif au faible niveau de mobilisation des ressources de la commune. La faiblesse désigne le manque d'intensité et d'importance dans la mobilisation des ressources de la commune. En effet, l'insuffisance de ressources ne permet pas l'évaluation exacte des prévisions de dépenses. Cet état de chose doit amener les autorités communales à faire des efforts supplémentaires pour trouver les ressources nécessaires afin de faire face à ces charges. Ainsi, la résolution de ce problème spécifique fait appel à une approche fondée sur les actions participatives de tous les élus locaux et l'exploitation optimale du potentiel économique de la commune.

2. Approche générique liée au problème spécifique n°2

En ce qui concerne la non maîtrise des dépenses, il faut que les responsables en charge de l'évaluation des prévisions de dépenses et ceux qui s'occupent de leur exécution accomplissent leurs tâches dans le respect du PAD et suivant les principes budgétaires et comptables. Ainsi, la résolution de ce problème se fera par l'adoption d'une approche basée sur le respect du plan

annuel de développement et le recyclage permanent des acteurs de l'exécution des dépenses.

3. Approche générique liée au problème spécifique n°3

Quant à la mauvaise gestion des ressources humaines, il faut retenir que toutes les stratégies de gestion performante des administrations publiques ou privées se reposent sur la qualité et le management du personnel. Ainsi, pour résoudre ce problème, nous nous appuierons sur une approche fondée sur les mesures à prendre pour un recyclage périodique du personnel en poste, une adéquation profil poste et le recrutement des agents qualifiés.

C -Synthèse des approches génériques identifiées

Le tableau n°9 (annexe n°6) présente une synthèse des différentes approches de résolution des problèmes spécifiques.

II- Séquence de résolution de la problématique

La vision globale de résolution que nous venons d'exposer peut être restituée en deux (2) phases décomposées chacune en cinq (5) étapes indiquées comme ci-après :

A- phase 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

1. Fixation des objectifs de l'étude par rapport au problème à résoudre ;
2. Identification des causes et formulation des hypothèses liées aux problèmes à résoudre ;
3. Construction du tableau de bord de l'étude (T.B.E.) ;
4. Revue de littérature ;
5. Méthodologie adoptée.

B- Phase 2 : Diagnostic et approches de solutions

1. Collecte et traitement des données ;
2. Analyse des données et établissement du diagnostic ;
3. Approches de solutions ;

4. Conditions de mise en œuvre des solutions ;
5. Elaboration du tableau de synthèse de l'étude T.S.E.).

Les cadres institutionnel et physique de l'étude présentés, les observations de stage restituées, la problématique choisie et spécifiée, le sujet formulé et justifié et la vision globale de résolution de la problématique indiquée, nous abordons à présent le deuxième chapitre consacré au cadre théorique de l'étude, aux approches de solutions et aux conditions de leur mise en œuvre pour une amélioration de l'exécution du budget de la commune de Cotonou.

CHAPITRE DEUXIEME

DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS POUR UNE AMELIORATION DE L'EXECUTON DU BUDGET DE LA COMMUNE DE COTONOU

Ce second chapitre est d'abord consacré au cadre théorique et méthodologique de l'étude (section 1) et ensuite aux enquêtes de vérification des hypothèses et aux approches et conditions de mise en œuvre des solutions pour la résolution de la problématique (section 2).

Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

Paragraphe1 : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature

Il est question en premier lieu de fixer les objectifs de l'étude (I), et en second lieu de procéder à l'identification des causes possibles et la formulation des hypothèses (II).

I - Fixation des objectifs de l'étude

La fixation de nos objectifs est faite en termes d'objectif général par rapport au problème général et d'objectifs spécifiques, au regard de chaque problème spécifique.

L'objectif général poursuivi à travers cette étude est de **proposer les conditions favorables à une gestion performante du budget de la commune de Cotonou.**

De façon spécifique, les objectifs à atteindre dans le cadre de cette étude sont au nombre de trois (3). Il s'agit de :

- proposer des actions visant à accroître le niveau de mobilisation des ressources budgétaires ;
- suggérer des stratégies pour une maîtrise des dépenses de la commune ;
- envisager les meilleures conditions de recrutement et du recyclage du personnel.

Les objectifs de l'étude fixés, nous passons à l'étape de la formulation des hypothèses qui vont servir de guide de recherche en partant des causes supposées être à la base des problèmes à résoudre.

II - Identification des causes possibles et formulation des hypothèses liées aux différents problèmes en résolution et construction du Tableau de Bord de l'Etude (T.B.E.)

Il faut préciser que les causes présentées à travers les lignes qui suivent sont des causes théoriques, des causes que nous avons soupçonnées être

à la base des différents problèmes. Elles pourront donc être confirmées ou infirmées par nos enquêtes. Nous en ferons le classement par ordre d'importance croissante par rapport à chaque problème spécifique.

A- **Identification des causes et formulation des hypothèses**

1- Causes et hypothèses liées au problème spécifique du faible niveau de mobilisation des ressources

Par rapport à ce problème, nous avons identifié trois (3) causes possibles comme fruits de nos réflexions. il s'agit de :

- l'incivisme fiscal ;
- l'insuffisance des recettes fiscales et non fiscales recouvrées ;
- l'utilisation non optimale du potentiel économique de la commune.

L'incivisme fiscal est une des entraves majeures au recouvrement des impôts. La plupart des pays africains ont connu ou connaissent des crises sociopolitiques importantes qui se traduisent par une remise en cause de l'Etat et de sa principale prérogative à savoir l'impôt. Les collectivités territoriales souffrent encore plus de cette situation du fait de la structure de leurs prélèvements essentiellement axés sur l'activité économique interne contrairement à l'Etat dont les ressources sont majoritairement des droits de porte. En prenant en compte la réalité psychosociologique d'une population réfractaire au paiement de l'impôt parce que n'en ayant pas la culture, on comprend aisément que l'incivisme fiscal puisse constituer une véritable entrave aux opérations de recouvrement. En revanche, l'Etat dispose de larges prérogatives qui lui permettent de recouvrer presque toujours, l'intégralité de ce qui lui est dû. L'incivisme fiscal est dans ce cas une grande difficulté mais elle finit d'une certaine façon par être contournée.

Quant à l'insuffisance des recettes fiscales et non fiscales recouvrées, nous pensons que cette cause, bien qu'étant importante, n'est pas fondamentale

en ce sens que c'est le défaut de communication et la passivité des autorités communales qui rendent les recouvrements faibles. Donc c'est une cause liée et reconnaissons également que tout citoyen exerçant une activité doit pouvoir payer ses impôts afin de participer au développement de sa localité. La cause que nous supposons être à l'origine du problème du faible niveau de mobilisation des ressources budgétaires est celle de la faible utilisation du potentiel économique de la commune.

En effet, nous concevons mal que Cotonou, capitale économique et première commune à statut particulier du Bénin, disposant du port où transite la plus grande partie des importations et exportations du pays, de l'un des plus grands marchés de la sous-région Ouest Africaine, d'un grand centre commercial ainsi que de beaucoup d'autres atouts économiques, rencontre d'énormes difficultés pour mobiliser ses ressources afin de financer ses investissements, soit obligé de compter la plupart du temps sur l'Etat Central et les Partenaires Techniques et Financiers(PTF). Une commune doit pouvoir s'adapter, se réinventer et se différencier grâce à des outils et des approches adaptés en rendant le développement local comme un nouveau domaine d'investissement important offrant des rendements qu'aucun secteur ne pourrait se permettre d'ignorer.

De tout ce qui précède, nous formulons notre hypothèse comme suit :

l'utilisation non optimale du potentiel économique de la commune explique le faible niveau de mobilisation des ressources.

2- Causes et hypothèses liées au problème spécifique de la non maîtrise des dépenses

En réfléchissant par rapport à ce problème, nous sommes parvenus à supposer deux causes qui sont par ordre d'importance :

- le manque de ressources suffisantes pour faire face aux dépenses d'investissement ;
- l'orientation non efficiente des dépenses.

Nous admettons que la commune de Cotonou se trouve face à beaucoup de charges alors que ses ressources sont limitées. Il existe assez de dépenses à engager pour des besoins caractéristiques du développement de la commune tels que l'entretien et le curage des caniveaux, la gestion des déchets, les dépenses liées aux inondations…etc. Ces genres de dépenses ne nécessitent pas forcément des investissements mais sont pressants, permanents et nécessitent beaucoup de fonds. Ceci peut entraîner un arbitrage défavorable aux investissements lors de l'exécution du budget. Toutefois, il n'en demeure pas moins que pour une maîtrise des dépenses communales, il faut d'abord assurer une planification détaillée des activités, puis déterminer les réalisations escomptées et évaluer les niveaux d'efforts, les moyens nécessaires et les coûts de ces activités.

Aussi, faudrait-il souligner que cette non maîtrise des dépenses est liée à l'orientation non efficiente des dépenses de la commune. En effet, le Plan Annuel de Développement (PAD), instrument qui prévoit les différentes catégories de dépenses à exécuter à court, moyen et long terme n'est souvent pas en adéquation avec les prévisions de dépenses budgétaires. Ainsi, les programmes et projets d'investissement sont réalisés sans aucune ligne d'action.

Les proportions dans lesquelles les dépenses de fonctionnement et les dépenses utiles y compris celles d'entretien et d'investissement doivent être exécutées ne sont plus respectées. Il en ressort que la Mairie enregistre quotidiennement des dettes et reste débiteur vis- à -vis de ses cocontractants.

Il en résulte que : **l'orientation non efficiente des dépenses se trouve à la base de la non maîtrise des dépenses.**

3- Causes et hypothèses liées au problème spécifique de la mauvaise gestion des ressources humaines

Pour ce qui concerne la mauvaise gestion des ressources humaines, nous avons identifié les causes suivantes :

- recrutement des agents non qualifiés ;
- manque de recyclage du personnel ;
- inadéquation profil poste.

Dans tous les services de l'administration de la Mairie de Cotonou, certains agents sont recrutés sans test et sans qualification requise : C'est le cas des agents collecteurs du Service de la Régie Principale des Recettes qui sont pour la plupart des hommes de métier (tailleur, menuisier etc.).

Dans toute administration publique ou privée, fût-elle performante, le personnel formé pour diverses tâches est périodiquement soumis à des formations de mise à niveau. Mais, dans la commune de Cotonou, le recyclage du personnel n'est pas une priorité, et les agents recrutés sont pour la plupart désœuvrés et sans attribution.

Par ailleurs, dans certains services comme celui du budget et de la comptabilité et de la régie principale des recettes des postes sont occupés par des agents n'ayant pas le profil adéquat. Il ressort de tout ce qui précède que :

le manque de recrutement des agents qualifiés et l'absence de recyclage du personnel expliquent la mauvaise gestion des ressources humaines.

La problématique, les objectifs, les causes supposées être à la base des problèmes et hypothèses y relatifs sont présentés dans le tableau n°10 intitulé Tableau de Bord de l'Etude.

B - Construction du Tableau de Bord de l'Etude

Il s'agit ici du premier niveau de synthèse des indicateurs spécifiques qui permettent de cerner rapidement les informations sur les principaux points de réflexion et actions de recherche menées jusqu'à la formulation de nos hypothèses de recherche.

Tableau n°10 : Tableau de bord de l'Etude : « Contribution à l'amélioration de l'exécution du budget des collectivités territoriales: Cas de la commune de Cotonou »

Niveau d'analyse		Problématique	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
Niveau général		Problème général L'exécution peu judicieuse du budget de la commune de Cotonou	Objectif général Proposer des conditions favorables à une gestion performante du budget de la commune de Cotonou	-	-
Niveau spécifique	1	Problème spécifique 1 Faible niveau de mobilisation des ressources	Objectif spécifique 1 Proposer des actions visant à accroître le niveau de mobilisation des ressources budgétaires	Cause spécifique 1 L'utilisation non optimale du potentiel économique de la commune de Cotonou	Hypothèse spécifique 1 L'utilisation non optimale du potentiel économique de la commune de Cotonou explique le faible niveau de mobilisation des ressources
	2	Problème spécifique 2 Non maîtrise des dépenses	Objectif spécifique 2 Suggérer des conditions pour une maîtrise des dépenses de la commune de Cotonou	Cause spécifique 2 L'orientation non efficiente des dépenses	Hypothèse spécifique2 L'orientation non efficiente des dépenses se trouve être à la base de la non maîtrise des dépenses
	3	Problème spécifique 3 Mauvaise gestion des ressources humaines	Objectif spécifique 3 Envisager les meilleures conditions de recrutement et de recyclage du personnel	Cause spécifique 3 Le manque de recrutement des agents qualifiés et l'absence de recyclage du personnel	Hypothèse spécifique 3 Le manque de recrutement des agents qualifiés et l'absence de recyclage du personnel ont engendré la mauvaise gestion des ressources humaines

Source : synthèse des causes supposées et formulation des hypothèses

III - Revue de littérature

La revue de littérature est une étape indispensable à toute recherche scientifique et permet de s'assurer au préalable de l'état des connaissances acquises à partir de la documentation mobilisée sur les problèmes identifiés. Notons que dans ce cadre, elle est faite sur la base des principaux repères thématiques retenus au niveau de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée. Ainsi, il est donc normal d'exposer à travers ces thématiques, le point des connaissances liées d'une part au problème général et d'autre part, celles liées aux problèmes spécifiques en résolution. Or les secondes étant la résultante de la thématique du problème général, seul le point des connaissances les concernant est abordé dans notre étude.

A- Exposé des contributions antérieures sur le faible niveau de mobilisation des ressources

Ce problème a été au cœur des préoccupations d'un certain nombre de recherches dont celle de **Raogo Antoine SAWADOGO,** dans « revue africaine des finances locales n°3 » qui estime que le faible niveau de mobilisation des ressources budgétaires remet en cause l'autonomie financière conférée aux communes. La solution à cette question recommande sans doute que des mesures soient prises au niveau de la fiscalité, de l'administration des revenus locaux et de la gestion des budgets. Il rajoute que « dans un système décentralisé, il est connu que l'impôt est la source la plus importante des recettes publiques. Il détermine le volume des ressources propres que les communes peuvent utiliser sans le recours à des transferts monétaires et indique donc la notion du niveau d'indépendance financière». Pour atténuer l'incivisme fiscal, il préconise la démarche suivante « si les affaires sont socialement acceptées, correspondant aux aspirations fondamentales des populations et légitimées collectivement, on devrait assister logiquement à l'enracinement d'une fiscalité

qui ne sera plus une imposition de l'extérieur, mais une pratique intégrée dans les consciences collectives ».

Abondant dans le même sens**, Jean TABOULA** dans « Les Collectivités Locales et l'Europe » Paris, Edition PUF affirme que « les finances locales apparaissent ainsi comme la condition sine qua non de réussite de la décentralisation et l'autonomie financière ne sera réelle que lorsque la commune arrivera à mobiliser les ressources nécessaires pour couvrir ses dépenses ». Quant à **Raymond MUZELLEC** dans : « Finances Locales » 3è édition DALLOZ, « il faut que la commune mobilise de façon optimale des ressources locales en vue d'assurer son développement et d'honorer ses engagements ».

Certes, la mobilisation des ressources est fondamentalement le seul moyen pour toute commune d'assurer son autonomie financière. Toutefois, nous pensons que la recherche et l'exploitation optimale du potentiel économique de ces collectivités réduirait un tant soit peu ce problème. La création de nouvelles sources de revenus au sein de la commune est une question abordée par le **Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales** en abrégé **PACTE** à travers le Thème **: « Mobilisation de ressources propres ».** Il ressort des débats que des actions concrètes et pragmatiques s'imposent aux autorités locales. Ainsi, les collectivités locales doivent maîtriser les diverses potentialités dont regorge leur territoire. Pour cela, elles doivent disposer d'assez d'informations sur les actions à mener pour assurer le développement de leur localité. C'est pourquoi **François Paul YATTA,** dans «La revue africaine des finances locales » affirme : « …on ne peut en effet attendre que les élus locaux exercent leur compétence sur le développement économique et que s'instaure un débat consistant sur le développement local dans un contexte d'absence quasi-totale d'information sur les réalités économiques locales. Il est évident que la décentralisation politique,

administrative et l'autonomie financière doivent s'accompagner d'une décentralisation de l'information. Or, à l'heure actuelle, les informations nécessaires à l'évaluation et à l'identification des actions à entreprendre au niveau local sont insuffisantes. Aujourd'hui ni les Etats, ni les bailleurs de fonds et encore moins les responsables locaux ne sont en mesure d'apporter des éléments de réponse suffisamment précises aux questions essentielles d'économie et de gestion locale ».

B- Exposé des contributions antérieures sur la non maîtrise des dépenses

La bonne gestion des finances publiques passe obligatoirement par une bonne maîtrise des charges et une utilisation rationnelle des ressources publiques. C'est dans cet ordre d'idée que **Michel BOUVIER,** dans « Les Finances Locales » 5è Edition LGDJ, affirme que : « l'ordonnateur doit tenir une comptabilité des dépenses engagées qui lui permettra de connaître à tout moment le montant des crédits disponibles. Le montant des dépôts doit demeurer suffisant pour assurer le paiement des dépenses ».

Abondant dans le même sens, **Paul YATTA,** dans« la revue africaine des finances locales » PDM n°2 trouve que « les collectivités locales africaines n'ont qu'une vague idée des besoins en terme d'investissement et d'entretien au point où, les succès en matière de mobilisation des ressources sont immédiatement annihilés par une explosion des charges de fonctionnement ».

Martial M. DEGUENON dans « Contribution à une gestion performante de la trésorerie des collectivités locales », Mémoire 2OO7 AFT ENAM, estime dans son analyse que « la maîtrise des dépenses passera par la mise en place d'un cadre de dépenses qui va permettre d'éviter les pilotages à vue dans la gestion. Les collectivités locales doivent expérimenter la gestion axée sur les résultats (GAR). Elle va consister à recenser, à comparer les moyens pour les

atteindre et à mesurer les réalisations par des indicateurs précis. Elle nécessite un changement radical dans la conduite des dépenses.

Dans **le Rapport sur le développement dans le monde, 1997**, il a été constaté que : « ... de bonnes analyses et de bonnes politiques ne sont pas suffisantes pour assurer l'efficacité des dépenses publiques et la pérennité du processus de développement. Les résultats obtenus sur le terrain ne seront pas durables si le cadre institutionnel c'est à dire les règles du jeu formel et informel ne sont pas telles qu'elles favorisent, voire exigent, une bonne performance. Ainsi, le cadre institutionnel et réglementaire présentent un poids non négligeable sur l'efficacité du processus budgétaire tant au niveau de son élaboration que de son exécution.

Aussi, avons-nous, dans le « Manuel de gestion des dépenses publiques » Page 46-47, constater que : « La tâche à accomplir dans l'élaboration et l'exécution du budget pour le rendre performant est le choix des priorités qui domineront l'emploi des ressources rares. Le classement des priorités est fondamentalement un choix politique. Les priorités des hommes politiques sont fondées sur leur perception des préférences des électeurs. La performance opérationnelle dépend de nombreux facteurs dont ceux concernant le budget sont les suivants :

- une décentralisation au niveau des gestionnaires des décisions financières à prendre pour mettre en œuvre les actions et atteindre les résultats dont ils sont responsables ;
- une définition préalable précise des actions à entreprendre et des résultats attendus ;
- une discipline sévère pendant l'exécution du budget à tous les échelons. ».

C- Exposé des contributions antérieures sur la mauvaise gestion des ressources humaines

La Gestion des Ressources Humaines (GRH) n'a pas de définition unique et universelle. Cependant, elle se définit conventionnellement comme un ensemble d'activités qui consiste en l'acquisition, le développement et la conservation des ressources humaines dont une organisation a besoin pour atteindre ses objectifs. Elle consiste en des mesures (politiques, procédures, programmes…etc.) et en des activités (recrutement, sélection, formation…etc.) impliquant des hommes d'une part, et visant à une efficacité et à une performance d'autre part.

Selon **Bernard MARTORY** : « Gestion des ressources humaines édition Nathan » « la GRH est une fonction d'entreprise qui vise à obtenir une adéquation efficace et maintenue dans le temps entre ses salariés et ses emplois en termes d'effectif et de qualification. Elle a pour objectif l'optimisation continue des compétences au service de la stratégie de l'entreprise dans la définition de laquelle elle intervient. ».

Nous nous sommes également référés à notre cours dispensé en deuxième année (G.F.C.L.) cycle II, par Monsieur **D. Baba Kane COULIBALY,** Doyen de la faculté de Droit et des Sciences Politiques à l'Université de Kara- TOGO sur « La Science Administrative ». Abordant les techniques de la gestion des ressources humaines, le professeur a démontré que les ressources humaines constituent des ressources rares sur un double plan quantitatif et qualitatif qu'il faut chercher à utiliser le mieux possible, dans la logique d'optimisation. Cet objectif doit donc impliquer le changement dans la conception de la gestion du personnel. Ainsi, disait-il, la bonne gestion des ressources humaines requiert la réalisation de quatre (4) volets essentiels à savoir :

- la planification : il s'agit, par une gestion prévisionnelle, d'adapter la structure des emplois à l'évolution des missions, en ce qui concerne le niveau des effectifs, la définition des matières et le type de compétences requises.
- la valorisation : il s'agit de perfectionner les méthodes de recrutement des agents, de contrôler leur formation, d'encourager leur mobilité tout en veillant à l'amélioration des conditions de travail, en association étroite avec les intéressés.
- l'évaluation : il s'agit de mettre en place un dispositif d'appréciation des performances des intéressés, en rénovant les procédures traditionnelles de notation devenues obsolètes.
- la mobilisation : il est question de renforcer l'implication des agents dans le fonctionnement des services, par la promotion du dialogue social et le développement des mécanismes de participation, ainsi que de renforcer la promotion des valeurs du service public.

Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée

La méthodologie adoptée s'articule autour de deux dimensions à savoir la dimension empirique et la dimension théorique.

I- La dimension empirique

Une approche empirique par définition est celle qui s'appuie exclusivement sur l'observation et non sur une théorie élaborée. Dans le cadre de cette étude, elle nous permet de préciser la méthode d'enquête que nous entendons retenir pour l'identification des causes réelles se trouvant à la base des problèmes. Ainsi, notre approche recouvre les étapes suivantes :

- objectifs de la collecte de données ;
- cadre de l'enquête et population ciblée ;
- nature de la collecte de données ;

- échantillonnage ;
- spécification des données à mobiliser ;
- conception des questionnaires ;
- technique de dépouillement des questionnaires ;
- outil de présentation des données.

A - Objectifs de la collecte de données

L'objectif poursuivi par notre enquête est de mobiliser les données relatives aux causes réelles qui justifient les problèmes identifiés afin de procéder à la vérification de nos hypothèses de base. Il s'agira pour nous de façon concrète de voir si :

- l'utilisation non optimale du potentiel économique de la commune explique le faible niveau de mobilisation des ressources ;
- l'orientation non efficiente des dépenses se trouve être à la base de la non maîtrise des dépenses ;
- le manque de recrutement des agents qualifiés et l'absence de recyclage du personnel ont engendré la mauvaise gestion des ressources humaines.

B - Cadre de l'enquête et population ciblée

Le cadre de nos investigations est le Département des Services Financiers (DSF) de la Mairie de Cotonou à travers le Service du Budget et de la Comptabilité SBC), le Service de la Régie Principale des Recettes (SRPR) et le Service de la Fiscalité (SF). La population mère est composée de cadres de ces services à savoir les chefs divisons et les chefs service, et également des personnes ressources en service à la Mairie de Cotonou, lesquelles sont averties des questions relatives à l'exécution du budget. Il s'agit d'une enquête interne.

C- Nature de la collecte de données

Dans le but de vérifier les hypothèses émises, nous avons utilisé la technique de sondage comme procédé de collecte de données. Ce sondage est

réalisé au moyen d'un questionnaire (cf. annexe n°5). Nous avons réalisé également des entretiens directs avec certains cadres de la Mairie de Cotonou. Ce questionnaire prend particulièrement en compte les variables à expliquer, c'est-à-dire les problèmes spécifiques définitivement retenus en amont.

D- Echantillonnage

Le questionnaire est administré à un échantillon de trente (30) agents. Cet échantillon est un groupe représentatif de l'ensemble. La taille de la population mère ciblée par l'enquête est formée de (266) personnes (agents en poste à la SBC, SRPR et SF), dont (32) agents de la catégorie « A » directeur, chefs départements, chefs service et chefs division.

E- Spécification des données à mobiliser

Dans le cadre de cette enquête, les données à mobiliser concerne l'appréciation des enquêtés par apport aux hypothèses retenues.

F- Conception du questionnaire

Afin de garantir une meilleure compréhension des préoccupations, le questionnaire a été conçu exclusivement par rapport aux problèmes spécifiques identifiés au cours de cette étude. Il faut souligner à ce niveau que nous sommes partis avec les questions ouvertes fondamentales, dont les réponses à choix multiple nous permettent de vérifier nos hypothèses.

G- Technique de dépouillement des données

Les données recueillies au terme de cette enquête sont dépouillées manuellement. Quant à leur traitement, nous avons eu recours en ce qui concerne les données numériques au tableur « EXCEL », pour déterminer les pourcentages afin de les comparer aux seuils de décision pour en tirer les conclusions qui s'imposent.

H- Outil de présentation des données.

Les résultats obtenus sont présentés suivant les méthodes des tris à plats afin de vérifier les hypothèses et leur représentation graphique est faite sous forme de graphique à secteurs.

II- Dimensions théoriques

Nous allons procéder aux choix théoriques liés aux différents problèmes spécifiques. Mais, en cas d'absence de théorie, la méthode d'observation directe serait retenue.

A- Choix théorique lié au problème du faible niveau de mobilisation des ressources

Le choix d'outils s'est effectué autour de deux (2) points.

1- présentation de la théorie choisie

L'approche théorique que nous allons retenir pour analyser le problème du faible niveau de mobilisation des ressources est celle de **Raogo Antoine SAWADOGO** fondée sur les mesures à prendre au niveau de la fiscalité, de l'administration des revenus locaux et de la gestion des budgets.

2- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au problème du faible niveau de mobilisation des ressources

Par rapport à ce problème, la préoccupation fondamentale y afférente est la question n°1 du questionnaire et qui comporte quatre (4) items (cf. annexe n°5). Compte tenu de l'importance que revêt pour nous ce problème spécifique dans l'amélioration de l'exécution du budget de la commune de Cotonou, nous adopterons la logique selon laquelle, toute velléité de cause qui se révèlerait à l'origine de ce problème spécifique sera retenue. Donc, sera maintenu l'item qui aura un poids différent de 0%.

B- Choix théorique lié au problème de la non maîtrise des dépenses de la commune

Nous n'avons pas pu identifier une approche théorique liée à ce problème spécifique. Par conséquent, l'outil d'analyse des données que nous choisirons pour identifier la vraie cause se trouvant à la base de cette préoccupation, sera le seuil de décision. Ainsi, la préoccupation fondamentale liée à ce problème est la question n°2 à quatre (4) items du questionnaire (cf. annexe n°5).

La cause réelle qui sera retenue pour ce problème spécifique est celle qui parmi les réponses recueillies auprès des enquêtés obtiendra la fréquence la plus élevée de la fréquence totale.

C- Choix théorique lié au problème de la mauvaise gestion des ressources humaines

Il s'articule autour de deux (2) points.

1-Présentation de la théorie choisie

L'approche théorique qui sera retenue pour analyser ce problème est celle de notre cours de Science Administrative dispensé par le professeur **D. Baba Kane COULIBALY**. Ce dernier suggère que la solution à ce problème soit recherchée à travers la gestion prévisionnelle des emplois, le perfectionnement des méthodes de recrutement des agents, l'appréciation du niveau de perfection et l'implication des agents au fonctionnement des services.

2- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au problème de la mauvaise gestion des ressources humaines

Le seuil de décision nous permettra d'analyser les données recueillies suite à l'enquête. A cet effet la question fondamentale liée à ce problème est la question n°3 du questionnaire (cf. annexe n°5) et qui comporte quatre (4) items.

La cause réelle qui sera retenue pour ce problème spécifique est l'item qui parmi les quatre (4) présentera plus de poids (effectif le plus important ou fréquence relative plus élevée).

Section 2 : De l'enquête de vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions pour une amélioration de l'exécution du budget de la commune de Cotonou.

Cette section est consacrée à la réalisation, à l'analyse des données de l'enquête et à la vérification des hypothèses (paragraphe 1), aux approches de solutions et aux conditions de mise en œuvre (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Enquête et vérification des hypothèses

I - Collecte des données, difficultés rencontrées et limites des données

A- Préparation et réalisation de l'enquête

Cet exercice fait suite à celui amorcé au niveau de la conception de notre questionnaire dans la rubrique « dimension théorique ». L'échantillon sur lequel se basera la collecte des données est constitué des (le nombre réel de réponses récupérées) agents de la catégorie « A ». Ils sont en grande partie, en poste au Département des Services Financiers (DSF) de la Mairie au cours de cette période. Toutefois, quelques-uns sont en poste à la Direction de la Prospective et du Développement Municipal (DPDM) de la Mairie, et sont imprégnés des questions qui se posent actuellement sur la gestion du budget de la commune. En élaborant le questionnaire, nous avons veillé à ce qu'à chaque problème spécifique corresponde une seule question. Aussi, dans le souci d'amener les

enquêtés à un niveau de compréhension qui leur permettra de bien aborder le questionnaire, avons-nous jugé opportun de faire avant chaque question un bref exposé sur le concept en examen. L'anonymat a été également requis.

B- Difficultés rencontrées et limites des données

Au cours de la réalisation des enquêtes, nous avons rencontré quelques difficultés. Au nombre de celles-ci, nous pouvons évoquer la non disponibilité des cadres qui sont parfois en réunion, en formation ou en mission.

Nous avons également noté au cours de cette enquête la méfiance de certains chefs section, chefs division et chefs service. Ces différents problèmes ont porté un léger coup à notre chronogramme. Il faut signaler tout de même que les difficultés rencontrées n'affectent pas outre mesure le poids qualitatif et quantitatif des données recueillies.

II – Présentation et analyse des résultats de l'enquête et vérification des hypothèses.

A- Présentation et analyse des résultats de l'enquête

Les résultats de l'enquête sont présentés sous forme de tableaux et de graphiques. Leur analyse est faite au regard de chaque problème spécifique en résolution.

Il faut signaler que sur les trente (30) questionnaires distribués à la population ciblée, vingt-huit (28) ont été récupérés et vingt-sept (27) ont pu être traités, ce qui donne respectivement les taux de 93,33% et de 90% de l'échantillon retenu.

Le questionnaire non traité est celui qu'un enquêté a mal rempli.

1- Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport au faible niveau de mobilisation des ressources

L'objectif principal poursuivi à ce niveau est de connaître les raisons pour lesquelles la Mairie de Cotonou ne mobilise pas assez de ressources pour la couverture de ses charges qui ne font qu'accroître. A cet effet, les résultats suivants ont été obtenus :

- sept (7) personnes, soit 25,93% ont estimé que l'encadrement peu judicieux des services en charge de recouvrement des recettes se trouve être la cause ;
- cinq (5) personnes, soit 18,52% ont répondu que la non intensification des opérations de recouvrement forcé est à la base de ce problème ;
- quinze (15) personnes, soit 55,55% attribuent la cause de ce problème à l'utilisation non optimale du potentiel économique de la commune.

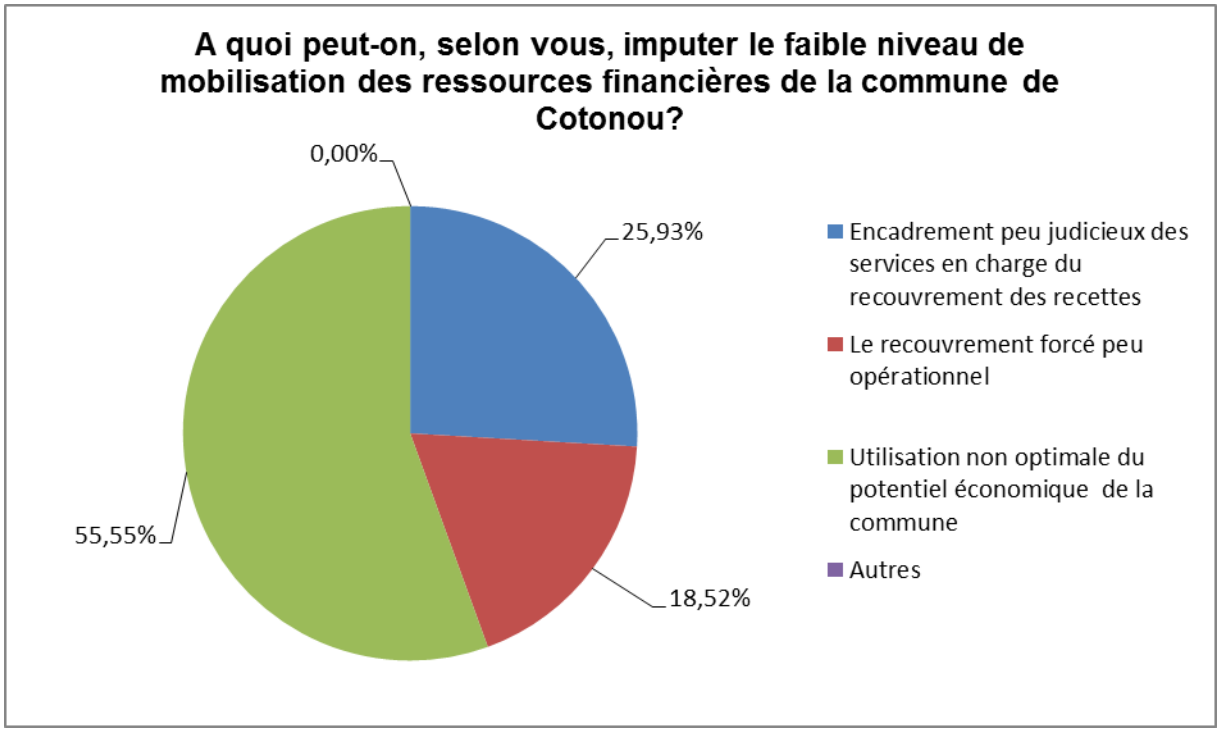
Ces résultats sont regroupés dans le tableau ci-après et représentés par le graphique à secteurs.

Tableau n°11 : Point des réponses à la question n°1 du questionnaire d'enquête

Elément	Effectif	Fréquence relative (%)
Encadrement peu judicieux des services en charge du recouvrement des recettes	07	25,93
Le recouvrement forcé peu opérationnel	05	18,52
Utilisation non optimale du potentiel économique de la commune	15	55,55
Autres	00	00
Total	27	100

Source : résultat de notre enquête

<u>Graphique</u> n°1 : Cause du faible niveau de mobilisation des ressources



De l'analyse des réponses, nous déduisons aisément que **l'utilisation non optimale du potentiel économique de la commune** est la cause la plus cotée avec 55,55%. Ensuite, viennent respectivement l'encadrement peu judicieux des services en charge du recouvrement des recettes 25,93% et le recouvrement forcé peu opérationnel 18,52%.

2- Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport à la non maîtrise des dépenses

Au sujet de cette question :

- Huit (8) personnes, soit 29,63% ont estimé que le défaut de perception de la nécessité de mettre en place des mécanismes appropriés justifie la non maîtrise des dépenses ;
- Dix-neuf (19) personnes, soit 70,37% ont répondu que la cause du problème ci-dessus signalé est l'orientation non efficiente des dépenses.

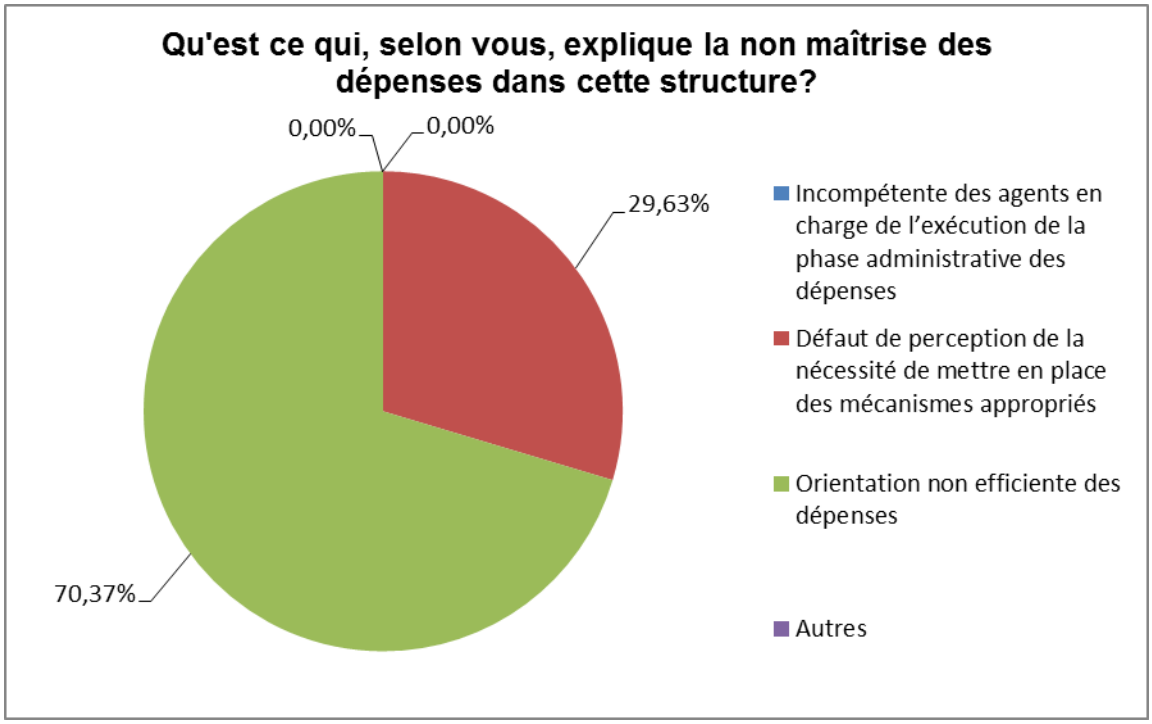
Ces résultats sont présentés dans le tableau ci-après et représentés par le graphique à secteurs.

Tableau n°12 : Point des réponses à la question n°2 du questionnaire d'enquête

Elément	Effectif	Fréquence relative (%)
Incompétence des agents en charge de l'exécution de la phase administrative des dépenses	00	00
Défaut de perception de la nécessité de mettre en place des mécanismes appropriés	08	29,63
Orientation non efficiente des dépenses	19	70,37
Autres	00	00
Total	27	100

Source : résultat de notre enquête

Graphique n°2 : Causes de la non maîtrise des dépenses



Il résulte de l'analyse des éléments ci-dessus que la cause fondamentale du problème spécifique n°2 est **l'orientation non efficiente des dépenses**. Cet item a recueilli 70,37%.

3- Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport à la mauvaise gestion des ressources humaines

A cette question :

- Six (6) enquêtés, soit 22,22% ont affirmé que la cause réelle de ce problème est le manque de recyclage du personnel et le recrutement des agents non qualifiés ;
- vingt et un (21) enquêtés, soit 77,78% ont plutôt opté pour les affinités politiques.

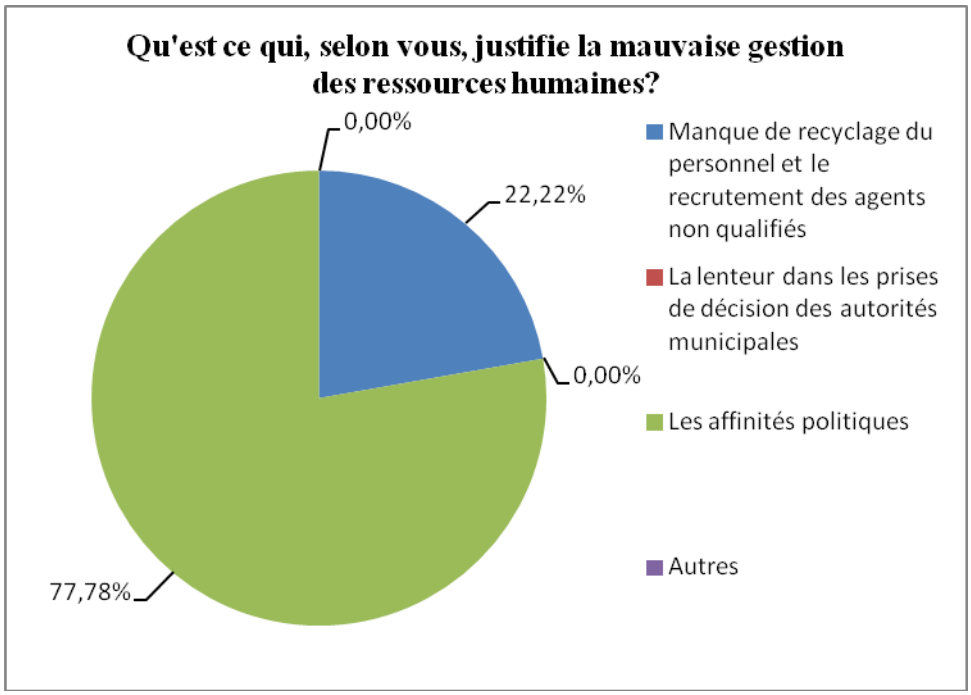
Les résultats relatifs à cette préoccupation sont présentés dans le tableau ci-après et représentés par le graphique à secteurs.

Tableau n°13 : point des réponses à la question n°3 du questionnaire d'enquête

Elément	Effectif	Fréquence relative (%)
Manque de recyclage du personnel et le recrutement des agents non qualifiés	06	22,22
La lenteur dans les prises de décision des autorités municipales	00	00
Les affinités politiques	21	77,78
Autres	00	00
Total	27	100

Source : résultat de notre enquête

Graphique n°3 : Cause de la mauvaise gestion des ressources humaines



De l'analyse des données recueillies sur cette question, il ressort que **les affinités politiques** avec ses 77,78% sont la cause fondamentale du problème spécifique n°3 relatif à la mauvaise gestion des ressources humaines.

B- Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

1- Vérification des hypothèses

Cette vérification vise à apprécier le degré de validation des hypothèses à partir de l'analyse des données d'enquête pour en déduire le diagnostic. Aussi, procéderions-nous hypothèse par hypothèse.

a) Degré de vérification de l'hypothèse n°1

Compte tenu de l'importance que revêt le problème du faible niveau de mobilisation des ressources, nous avons fixé comme seuil de décision que tout item qui aura un poids différent de 0% sera maintenu.

Les données quantitatives résultant des enquêtes révèlent que ce problème est dû :

- à l'encadrement peu judicieux des services en charge du recouvrement des recettes 25,93% ;
- au recouvrement forcé peu opérationnel 18,52%;
- à l'utilisation non optimale du potentiel économique de la commune 55,55%.

Nous constatons que tous les items, excepté un, ont recueilli un poids différent de 0%.

Au regard des données et par rapport au seuil de décision retenu, la cause principale de ce problème se trouve être l'utilisation non optimale du potentiel économique de la commune. Mais à côté de celle-ci, il faut signaler qu'il y a des causes secondaires.

b) Degré de vérification de l'hypothèse n°2

Par rapport au seuil de décision selon lequel tout item qui obtiendrait la fréquence la plus élevée sera maintenu, les données quantitatives issues de l'enquête révèlent les résultats ci-dessous :

- défaut de perception de la nécessité de mettre en place des mécanismes appropriés 29,63% ;
- orientation non efficiente des dépenses 70,37%.

Au vu de ces données et par rapport à notre seuil de décision, la cause de ce problème se trouve être l'orientation non efficiente des dépenses. Ainsi, l'hypothèse n°2 y afférente est vérifiée.

c) Degré de vérification de l'hypothèse n°3

D'après le seuil de décision retenu en ce qui concerne cette hypothèse, tout item qui aura obtenu plus de poids sera validé. Les données quantitatives recueillies sur le terrain donnent les résultats ci-après :

- manque de recyclage du personnel et le recrutement des agents non qualifiés 22,22% ;
- les affinités politiques 77,78%.

Au regard de ces données nous pouvons déduire que la cause de ce problème réside dans les affinités politiques. Par conséquent notre hypothèse n°3 est infirmée.

2- Etablissement du diagnostic

a) Elément de synthèse du diagnostic lié au problème spécifique n°1

La vérification de l'hypothèse n°1 nous permet de retenir que l'utilisation non optimale du potentiel économique de la commune est fondamentalement la cause du faible niveau de mobilisation des ressources.

Ce problème est également dû :

- à l'encadrement peu judicieux des services en charge du recouvrement des recettes ;
- au recouvrement forcé peu opérationnel.

b) Elément de synthèse du diagnostic lié au problème spécifique n°2

La vérification de l'hypothèse n°2 nous amène à retenir définitivement que l'orientation non efficiente des dépenses explique la non maîtrise des dépenses de la commune.

c) Elément de synthèse du diagnostic lié au problème spécifique n°3

De l'examen des données quantitatives issues de l'enquête, il ressort que l'hypothèse n°3 n'est pas vérifiée. Nous pouvons retenir que la mauvaise gestion

des ressources humaines s'explique par la prépondérance des affinités politiques.

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

Nous abordons à présent les propositions de solutions pour la résolution des problèmes spécifiques identifiés.

I- Approche de solutions

Apporter des solutions à un problème, c'est suggérer des conditions objectives d'éradication des causes réelles se trouvant à la base de ce problème. Nous allons le faire sans nous éloigner des objectifs de départ que l'étude s'est fixés. Cette démarche est suivie pour chaque problème spécifique.

A- Approche de solutions au problème du faible niveau de mobilisation des ressources

Le diagnostic établi à ce niveau a révélé que ce problème est dû en priorité à l'utilisation non optimale du potentiel économique de la commune. Cette situation est aussi due à l'encadrement peu judicieux des services en charge du recouvrement des recettes et au fait du recouvrement forcé peu opérationnel.

Pour résoudre ce problème, nous proposons, d'une part, que les autorités communales commandent un diagnostic financier. En effet, le diagnostic financier permet d'évaluer la situation financière et fiscale qui caractérise la gestion budgétaire et comptable de la commune. Il permet également d'avoir une idée précise du patrimoine de la commune et d'identifier les causes possibles du faible niveau de mobilisation des ressources de la commune, afin de mieux ajuster les actions à mener et d'éviter, ultérieurement, toute dérive incontrôlée.

Ainsi, l'administration communale, mise au courant du potentiel fiscal de la commune, ne se contentera plus des montants recouvrés et reversés par le fisc car l'amenuisement de ces recettes limite les marges de manœuvre des autorités communales en matière de politique de dépenses. De même, l'effort de recouvrement de l'administration fiscale sera jugé par rapport au potentiel fiscal déterminé.

D'autre part, nous suggérons l'implication des comités de développement des quartiers dans le processus d'identification des contribuables. Il s'agit, d'amener ces comités sous la direction des chefs de quartiers à rechercher et enregistrer les petites entreprises, les boutiques, les ateliers et tout individu exerçant une activité à but lucratif qui s'installe dans le quartier. Une liste exhaustive de ces derniers serait affectée au Département des Services Economiques (DSE) de la Mairie pour validation après contrôle. Cette stratégie permettrait à coup sûr de limiter les déplacements frauduleux des contribuables indélicats, de réduire les erreurs de recensement des contribuables et les obligerait au paiement spontané de leurs impôts et taxes. Cette stratégie n'est pas une première car elle a été expérimentée et adoptée par le Maire de la commune de Bohicon et saluée par la population car, actuellement, dans cette commune les recettes non fiscales recouvrées dépassent largement les recettes fiscales.

Par ailleurs, nous pensons aussi que la commune peut résoudre ce problème en organisant le transport urbain. En effet, l'organisation du transport est l'une des quatre compétences propres aux communes à statut particulier. Le transport urbain relève donc de la compétence de la commune de Cotonou. Le manque d'initiative dans ce sens, fait perdre à la commune d'importantes ressources au profit des sociétés privées et des structures semi-publiques.

L'organisation et le développement du transport urbain permettent d'une

part à la commune de Cotonou de réduire la pollution atmosphérique et d'autre part de reconvertir une frange des conducteurs de taxis moto. La Mairie de Cotonou aura donc à recruter parmi les conducteurs de taxi moto, des diplômés, toutes spécialités confondues, qui vont occuper divers postes de cette activité de transport. Mieux, les autorités communales peuvent réduire le coût de transport de manière à orienter les citoyens vers ce transport en commun. Ce faisant, nous pensons que la commune aura, tout en prospérant, réglé l'un des problèmes cruciaux de l'environnement.

Cotonou constitue un espace de transit des marchandises pour les pays de l'hinterland ne disposant pas des frontières côtières. Ces produits commerciaux qui traversent la ville de Cotonou devaient être assujettis à des taxes pour les désagréments causés sur le territoire. Cette stratégie avait été expérimentée par l'ancien Maire de la commune de PARAKOU.

Nous pensons qu'il existe d'autres sources de revenu inexploitées comme de vastes domaines non lotis dont le lotissement apporterait une plus-value importante à la commune. Seule la volonté des élus locaux permettra d'exploiter judicieusement ce potentiel économique pour le bonheur individuel et collectif des administrés de la commune de Cotonou.

B- Approche de solutions au problème de la non maîtrise des dépenses

Le diagnostic a révélé ici que, la cause de ce problème est l'orientation non efficiente des dépenses. Face à cette situation, nous pouvons, d'une part, dégager parmi les solutions envisageables, l'effectivité de l'engagement comptable des dépenses. En effet, la mise en œuvre effective de l'engagement comptable est l'obligation faite à la commune de Cotonou de procéder au blocage du crédit sur une ligne budgétaire en vue de la couverture de la dépense conformément au montant de l'engagement. Il s'agit donc de tenir un registre d'engagement qui retrace l'ensemble des crédits ouverts, des crédits bloqués et

ceux disponibles. Ainsi, le crédit doit être réservé sur la ligne budgétaire prévue concomitamment à l'engagement juridique. Ce mécanisme permet à la commune de réserver le montant de la dépense pour éviter son utilisation pour payer une autre dépense.

Le principe de la spécialisation des crédits exige que chaque type de crédit fasse l'objet d'une rubrique distincte et que les crédits soient limitatifs. Les ponctions anarchiques des crédits sur des lignes budgétaires destinées à d'autres dépenses et les sauts de rubrique en rubrique constituent des entraves aux principes de droit budgétaire et surtout annihileraient l'effet de tout dispositif de bonne gestion.

D'autre part, nous pensons qu'il faut revoir la politique d'orientation des dépenses. En effet, la planification des dépenses est indispensable à toute structure soucieuse de l'amélioration de ses activités. Dans ce cas, le comptable principal de la commune doit convenir avec le Maire le plan de trésorerie qui doit être mis à la disposition de la commune. Il faut rappeler que le plan de trésorerie est un instrument de gestion de la trésorerie. Il permet de maîtriser, d'une part, les encaissements et les décaissements et d'autre part d'assurer de façon permanente l'équilibre entre les ressources et les charges afin d'éviter les déficits de trésorerie. Le plan de trésorerie de la commune de Cotonou doit être mensuellement aménagé pour être en harmonie avec le rythme des rentrées des ressources de la commune, car la commune de Cotonou est actuellement confrontée à une rentrée aléatoire des recettes.

Par ailleurs, nous souhaiterions qu'un cadre de dépense à moyen et long terme soit favorable aux investissements en particulier et plus généralement aux dépenses utiles. Il est vraiment souhaitable que les collectivités territoriales prévoient des investissements à réaliser et dont les tranches annuelles d'exécution, feront partie du budget annuel.

Enfin, pour ce qui concerne les dettes de la commune, nous proposons qu'à la prochaine session budgétaire, les arriérés de dettes soient pris en compte et épongées progressivement suivant les rentrées de recettes. Il s'agit de planifier l'apurement de ces dettes sur plusieurs exercices budgétaires. Nous saluons la procédure de titrisation enclenchée par la Mairie de Cotonou dans le cadre du remboursement des arriérés de dettes. Toutefois, nous souhaiterions que les autorités communales transcendent les considérations politiques pour une gestion rigoureuse des dépenses et sanctionnent tout contrevenant à l'orthodoxie financière.

C- Approche de solutions au problème de la mauvaise gestion des ressources humaines

Le diagnostic établi en ce qui concerne ce problème a révélé que la mauvaise gestion des ressources humaines est due aux affinités politiques. La résolution de ce problème se fera à travers le mode de recrutement, la manière de promouvoir les agents, les modalités de mise en formation du personnel et le choix des responsables habilités à faire des missions à l'étranger.

Nous proposons, d'une part, que le recrutement se fasse par voie de concours direct ou de test sur la base du niveau et du diplôme requis pour les postes à l'issue desquels les candidats retenus soient réellement admis. Il faut également laisser une certaine marge de manœuvre au directeur des ressources humaines ou au chef de personnel de gérer leur répartition dans les différents services de la Mairie. Les responsables sous l'autorité de laquelle ils travaillent ne doivent en aucune manière recevoir des pressions politiques dès qu'ils prennent des mesures coercitives à l'encontre des agents fautifs.

D'autre part, la promotion des agents se fera au regard de leur compétence, de leurs précieux apports à l'accomplissement des missions à eux

assignées et à leur efficacité dans les tâches qu'ils exécutent. Un règlement intérieur propre à chaque service doit être élaboré en vue de récompenser les performances et de sanctionner les carences, tout en veillant à ce que les plus méritants soient récompensés.

Par ailleurs, pour la formation et le recyclage des agents, nous souhaiterions que les relations politiques ne l'emportent pas sur les aptitudes et les compétences. Les agents retenus pour la formation et le recyclage doivent remplir toutes les conditions requises afin que leurs nouvelles connaissances et acquis profitent à la commune.

Quant à l'inadéquation profil poste, nous proposons le respect strict du principe « l'homme qu'il faut à la place qu'il faut ». Nous pensons, en outre, qu'il faut nommer aux postes des responsables aptes à gérer efficacement des services. L'octroi des postes de responsabilité doit désormais se fonder sur le critère de savoir-faire. Le management d'un service exige la pro activité c'est-à-dire réagir spontanément et positivement face à une situation d'insatisfaction constatée dans le fonctionnement d'un service. Tout directeur, chef département et chef service doit avoir cette aptitude.

Enfin, les missions sont commandées dans le cadre du fonctionnement correct des services de la Mairie. Les séances de restitution doivent être exigées de tout responsable de retour d'une mission pour que les autres acteurs du développement de la commune soient au même niveau d'information.

Toutes ces suggestions n'auront d'effet favorable que si les autorités communales y mettent de la volonté.

II – Conditions de mise en œuvre des solutions et construction du tableau de synthèse de l'étude

Nous n'avons pas la prétention d'avoir résolu, à travers cette étude, tous les problèmes qui se posent au niveau de l'exécution du budget de la commune de Cotonou. Cependant, nos suggestions seraient d'une certaine utilité, si les conditions idoines sont créées pour leur mise en œuvre.

Au regard des solutions proposées, il importe de formuler des recommandations à l'endroit du conseil communal et des responsables de service. Celles-ci répondent à la logique d'amélioration de l'exécution du budget par le renforcement des atouts des services de la Mairie et l'éradication des faiblesses notées.

A –Conditions de mise en œuvre des solutions liées au problème du faible niveau de mobilisation des ressources

La résolution de ce problème passe, d'une part, par la réalisation d'un diagnostic financier. Pour réaliser cette étude, il faut que le conseil communal prévoie, pendant la prochaine session budgétaire, des crédits sur une ligne du budget approuvé par l'autorité de tutelle.

D'autre part, le niveau de mobilisation des ressources de la commune sera amélioré si les comités de développement des quartiers sont impliqués dans le processus d'identification et de recensement des contribuables. La motivation de ces comités conditionne leur participation active à cette tâche.

Par ailleurs, ce problème trouvera également solution dès lors que la commune organise et développe le transport urbain. La réussite de cette activité requiert une gestion rigoureuse et transparente. Hormis les dispositions prises par la commune de Cotonou en vue d'une bonne gestion des cinquante-deux (52) bus réceptionnés récemment, il faut qu'elle recrute des agents qualifiés et dévoués. Les responsables des services en charge de la gestion de ce secteur d'activité doivent sanctionner toute malversation financière ou toute autre carence de nature à régresser l'activité. Les tarifs offerts à la population doivent être

attrayants afin de décourager la pratique des taxis motos, source de la pollution environnementale.

Enfin, relever le niveau de mobilisation des ressources, c'est aussi percevoir, sur les marchandises en transit sur le territoire de la commune, des taxes de voirie pour les désagréments causés à la commune. Certes, la création des impôts et taxes relève de la compétence de la loi, donc de l'Etat. Mais, il revient à la commune dans ces rapports avec l'Etat de demander et d'obtenir l'insertion de cette taxe dans l'ensemble des taxes de voirie qui lui sont reversées.

B- Les conditions de mise en œuvre des solutions liées au problème de la non maîtrise des dépenses

La résolution de ce problème requiert, d'une part, la tenue d'un registre d'engagement des dépenses assortie de l'observance de la phase d'engagement comptable. Pour y parvenir, les responsables de service doivent sensibiliser leurs collaborateurs sur l'importance de la tenue de ce registre et sanctionner les agents défaillants. Ces responsables doivent également initier des recyclages périodiques en vue d'adapter les agents d'exécution à l'évolution des techniques de gestion des dépenses.

D'autre part, le problème de la non maîtrise des dépenses trouverait également solution dès lors que le Maire et le comptable principal de la commune conviennent de commun accord, le plan de trésorerie à mettre à la disposition de la commune. Ce plan constitue une référence pour les deux parties pour toute décision à prendre. Ainsi, le Maire doit s'assurer de la disponibilité financière avant d'émettre des mandats de paiement et le comptable principal d'accepter la dépense après contrôle de cette disponibilité.

Par ailleurs, ce problème trouvera également une issue favorable, si la commune privilégie les dépenses d'investissement. Dans ce cas, les responsables de service doivent respecter les recommandations du Programme de Gestion

Urbaine Décentralisée (PGUD). Selon ce programme, les dépenses d'investissement doivent atteindre une proportion de 30% de l'ensemble des dépenses pour être performantes.

Enfin, la résolution de ce problème passe également par la création d'un service de la dette pour un suivi des créances et des dettes de la commune. Pour y parvenir, ce service doit être doté de personnel qualifié et des moyens adéquats.

C- Conditions de mise en œuvre des solutions liées au problème de la mauvaise gestion des ressources humaines

La résolution de ce problème passe, d'une part, par la transparence dans le recrutement des agents. Pour un recrutement sans bavure, il faut que l'organisation des tests et concours se fassent sans pression et affinités politiques. Les agents recrutés doivent avoir le niveau requis et traités équitablement.

D'autre part, la mauvaise gestion des ressources humaines sera éradiquée si les agents compétents sont réellement promus. La promotion des agents méritants doit être fondée sur le critère de compétence et de rendement et non sur les affinités politiques.

Par ailleurs, le recyclage périodique du personnel peut également résoudre le problème de la mauvaise gestion des ressources humaines. Il faut donc prévoir dans le budget annuel des crédits nécessaires pour ce recyclage.

Enfin, la résolution de ce problème passe également par le respect du principe qui veut que l'homme qu'il faut occupe le poste qu'il faut. L'adéquation profil poste ne peut s'appliquer que si les pressions et les affinités politiques sont écartées. Les responsables des services doivent, pour une bonne gestion managériale, veiller sur les modalités d'octroi des postes et les accorder à ceux qui ont réellement le profil requis et qui les méritent. La roue

managériale de la commune doit être connue des responsables et des agents pour faciliter la transparence et l'implication de tout le monde.

Tableau n°14 : Synthèse de l'étude : « Contribution à l'amélioration de l'exécution du budget des collectivités territoriales : cas de la commune de Cotonou »

Niveau d'analyse		Problématiques	Objectifs	Causes réelles	Diagnostics	Solutions
Niveau général		Problème général L'exécution peu judicieuse du budget de la commune de Cotonou	Objectif général Proposer des conditions favorables à une gestion performante du budget de la commune de Cotonou			
Niveau spécifique	1	Problème spécifique 1 Faible niveau de mobilisation des ressources	Objectif spécifique 1 Proposer des actions visant à accroître le niveau de mobilisation des ressources	Cause réelle / PS1 L'utilisation non optimale du potentiel économique de la commune	Elément de diagnostic 1 L'utilisation non optimale du potentiel économique de la commune explique le faible niveau de mobilisation des ressources	Approche de solutions au PS1 La commande d'un diagnostic financier de la commune pour répertorier son potentiel fiscal et non fiscal. L'implication des comités de développement des quartiers dans le processus de mobilisation des ressources. L'organisation et le développement du transport urbain. L'intensification du lotissement d'importants domaines de la ville. Des taxes peuvent être perçues sur les marchandises en transit.
	2	Problème spécifique 2 Non maîtrise des dépenses	Objectif spécifique 2 Suggérer des conditions pour une meilleure gestion des dépenses de la commune	Cause réelle / PS2 L'orientation non efficiente des dépenses de la commune	Elément de diagnostic 2 L'orientation non efficiente des dépenses de la commune se trouve être à la base de la non maîtrise des dépenses	Approche de solutions au PS2 La mise en place d'un mécanisme d'observance et de suivi des engagements comptables. Le respect du principe de la spécialité des crédits. La mise en place d'un cadre de dépenses à moyen et longs termes favorables aux investissements. L'apurement progressif des dettes sur plusieurs exercices budgétaires.
	3	Problème spécifique 3 Mauvaise gestion des ressources humaines	Objectif spécifique 3 Envisager les meilleures conditions de recrutement et de recyclage du personnel	Cause réelle / PS3 Les affinités politiques	Elément de diagnostic 3 Les affinités politiques ont engendré la mauvaise gestion des ressources humaines	Approche de solutions au PS3 L'organisation transparente et sous aucune pression politique des tests de recrutement des agents. Retenir que les agents aptes et remplissant les conditions requises pour les formations et les recyclages. La promotion des agents se fera à l'abri de toute tractation politique. L'organisation des restitutions pour toute mission à l'étranger

Source : Synthèse des causes réelles, formulation des diagnostics et approches de solutions

CONCLUSION GENERALE

La décentralisation amorcée au Bénin depuis 2002 s'inscrit dans la double perspective de faire participer d'une part, les populations à la gestion de la chose publique en vue de leur permettre de mettre en valeur le potentiel économique dont regorge leur territoire et d'autre part, rapprocher l'administration de l'administré.

Pour atteindre cet objectif, les collectivités territoriales doivent élaborer un budget non seulement équilibré, mais conforme à un plan annuel de d'investissement (tranche annuelle du plan de développement communal) et exécuté dans le respect des principes généraux de droit budgétaire et de droit comptable.

Dans le but de contribuer à l'amélioration de l'exécution du budget de la commune de Cotonou, nous avons établi un diagnostic sur la gestion du budget de cette commune. Cette étude nous a permis de dégager à la Mairie de Cotonou, un certain nombre de problèmes regroupés en quatre (4) problématiques majeures. Parmi ces problématiques, celle relative à l'amélioration de l'exécution du budget de la commune de Cotonou a retenu notre attention.

Le problème général résultant de cette problématique est la gestion peu judicieuse du budget de la commune de Cotonou.

A l'issue de notre étude, il est aisé de constater que des efforts sont inlassablement consentis par les autorités communales pour amener les directeurs et chefs départements de l'administration communale en général et en particulier les chefs de service à mieux observer les règles d'orthodoxie financière. Cependant, des pesanteurs à plusieurs facettes persistent, avec pour effet, une gestion peu satisfaisante du budget et constituent de véritables freins à l'émergence de la commune de Cotonou.

Notre examen de plus près des services pourvoyeurs de recettes et du service du budget et de la comptabilité a permis d'identifier essentiellement trois (3) sources de difficultés qui sont :

- le faible niveau de mobilisation des ressources ;
- la non maîtrise des dépenses ;
- la mauvaise gestion des ressources humaines.

A ces différents problèmes, les approches de solutions proposées ont trait à des mesures plus pratiques à prendre pour une mobilisation optimale des ressources, une bonne maîtrise des dépenses dans le respect des procédures et principes de droit budgétaire et de droit comptable et une gestion rationnelle des ressources humaines.

En marge de tous ces axes d'intervention pour l'amélioration du rendement de ces services, un chantier très important pour le court et le moyen terme mériterait d'être soutenu. Il s'agit de la commande d'un diagnostic financier de la commune de Cotonou et du recyclage périodique des agents de tous les services de la Mairie de Cotonou. Aussi, avons-nous souhaité que les agents collecteurs et recenseurs recrutés soient à la hauteur de la tâche à eux confiée.

Par ailleurs, pour une exploitation judicieuse des propositions contenues dans les mémoires soutenus, il serait souhaitable que l'ENAM mette à la disposition des Mairies concernées, à la sortie de chaque promotion, une copie des meilleurs mémoires sur support magnétique.

Au-delà des conditions susvisées, la commune de Cotonou devra, pour une gestion performante de ses budgets, poursuivre et intensifier ses actions, notamment l'exploitation optimale de son potentiel économique, la bonne gestion des dépenses, le recyclage périodique de son personnel et le recrutement des agents qualifiés.

Cette étude ne saurait être considérée comme le dernier mot sur le sujet traité, encore moins sa présentation exhaustive. Au contraire, elle ne constitue qu'un modeste apport à la délicate question de gestion du budget de la commune de Cotonou, qui du reste, est de plus en plus débattue, surtout en cette ère d'émergence économique.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

I. OUVRAGES GENERAUX ET SPECIALISES

1. Raogo Antoine SAWADOGO : **« Revue africaine des finances locales »** n°3
2. François Paul YATTA: **«Revue africaine des finances locales »**2001, PDM n°2
3. Jean TABOULA: **‹‹ Les collectivités locales et L'Europe ››**, Paris, édition PUF
4. Raymond MUZELLEC: **« Finances Locales »**, 3è édition, DALLOZ.
5. Michel BOUVIER : **‹‹ Les Finances locales ››** 5é édition L.G.D.J
6. Bernard MARTORY : « **Gestion des ressources humaines** » édition Nathan

II. TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

1- Mission de la décentralisation (2003) : « **Présentation des communes** », MISD

2- Mission de la décentralisation (2002) : « **Recueil de lois sur la décentralisation** », MISD

3- Mission de la décentralisation (2003) : « **Le guide du Maire** », MISD

4- Mission de la décentralisation (2003) : « **Décrets d'application des lois de décentralisation** », MISD

5- Mission de la décentralisation (2002) : « **Le Guide du vulgarisateur** », MISD

6- Arrêté n°029 /MCOT/SG / SP du 23 mars 2007 portant Organisation, Attribution et Fonctionnement des Services de la Mairie de Cotonou

III. MEMOIRES

1. Stéphanie SONON (2007) :« **Contribution au recouvrement optimal des recettes propres de la ville de Cotonou** », Cycle 2 AFT ENAM
2. Martial M. DEGUENON (2007) « **Contribution à une gestion performante de la trésorerie des collectivités locales** »Cycle2 AFT ENAM
3. George Thierno SAME (2008) : « **Problématique de la performance des finances locales : Cas de la commune de Cotonou** », cycle 1 AFT ENAM
4. Mèdéton Ephrem Spéro DATINNON (2008) : « **Problématique de financement du PDC de la commune de Cotonou** », cycle 1 AFT ENAM
5. H. V. Chantal FANOU (2008) **« Contribution à l'amélioration du financement des collectivités locales : cas de la commune de Cotonou** », cycle1 AFT ENAM

IV. DOCUMENTS CONSULTES À LA MAIRIE

1. **Manuel de procédure** de la Direction des Services Economiques et Financiers (DSEF)
2. **Plan de Développement Communal** (PDC), édition 2008
3. **Plan Sectoriel Annuel de Développement 2010**
4. **Rapport annuel d'exécution du Plan Annuel de Développement** (PAD)

ANNEXES

Annexe n°1 : Organigramme de la Mairie de Cotonou

Annexe n°2 : Organigramme du Service du Budget et de la Comptabilité

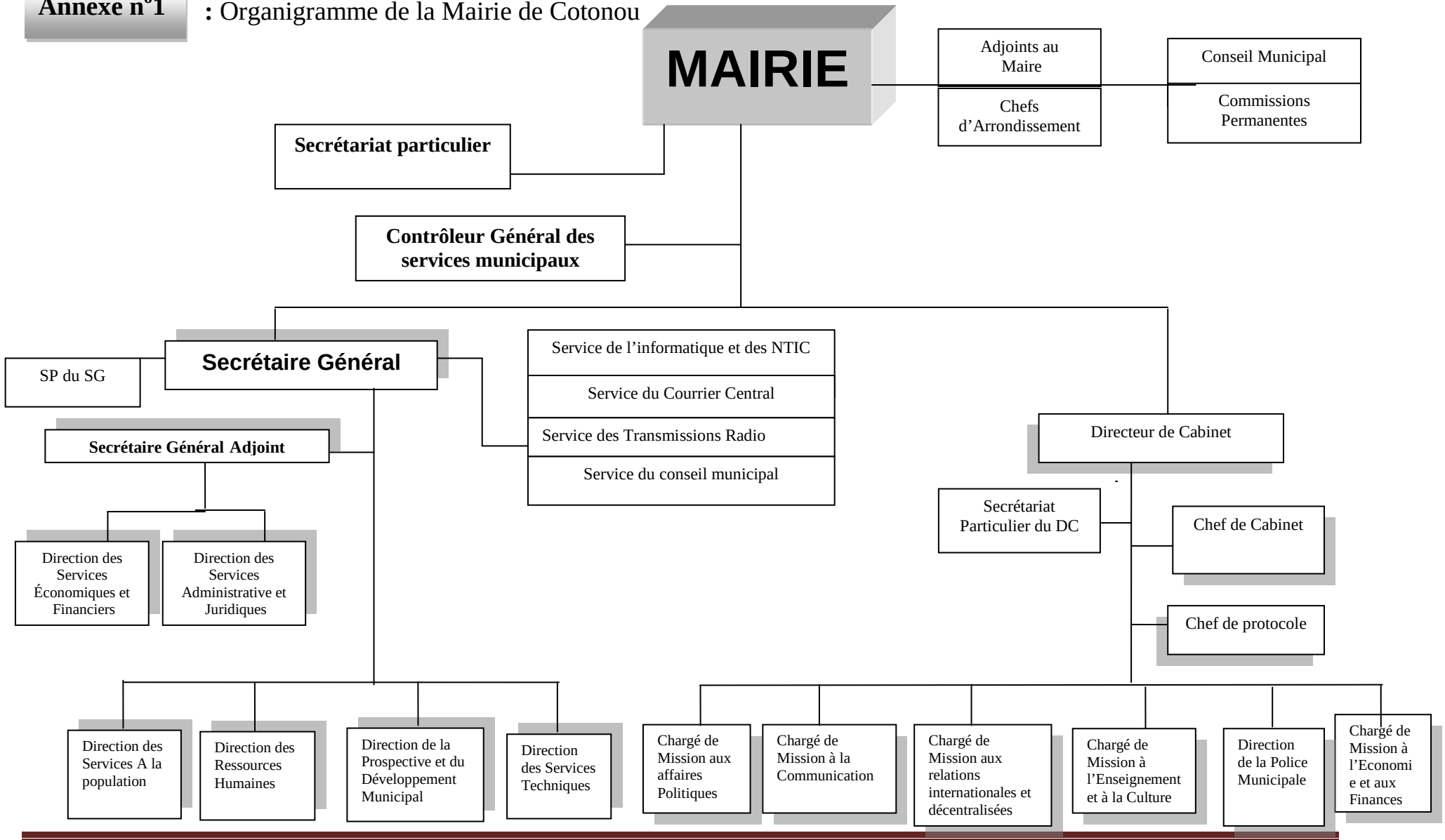
Annexe n°3 : Organigramme du Service de la Régie Principale des Recettes

Annexe n°4 : Organigramme du Service de la Fiscalité

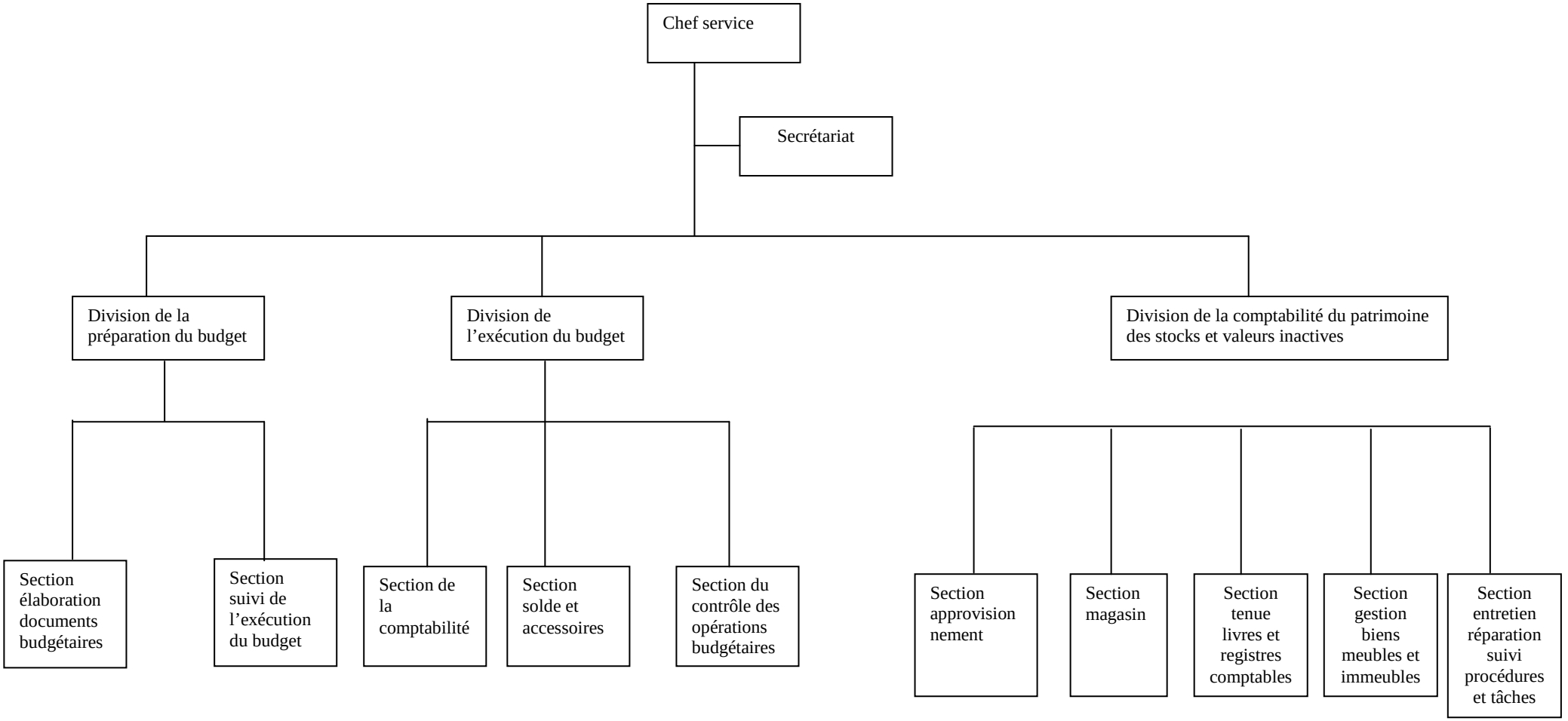
Annexe n°5 : questionnaire d'enquête sur le terrain

Annexe n°6 : Tableaux (n°8 et 9)

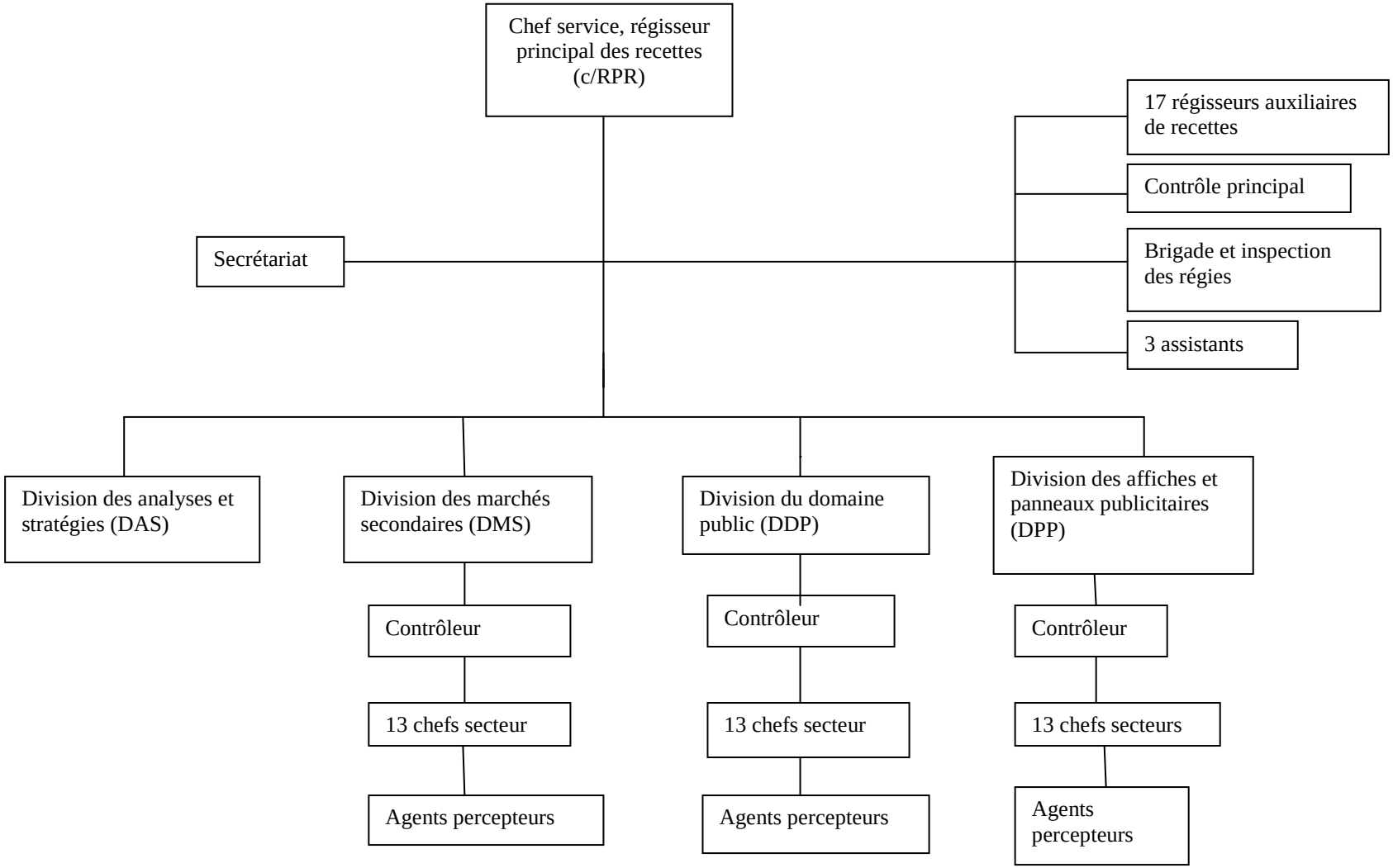
Annexe n°1 : Organigramme de la Mairie de Cotonou



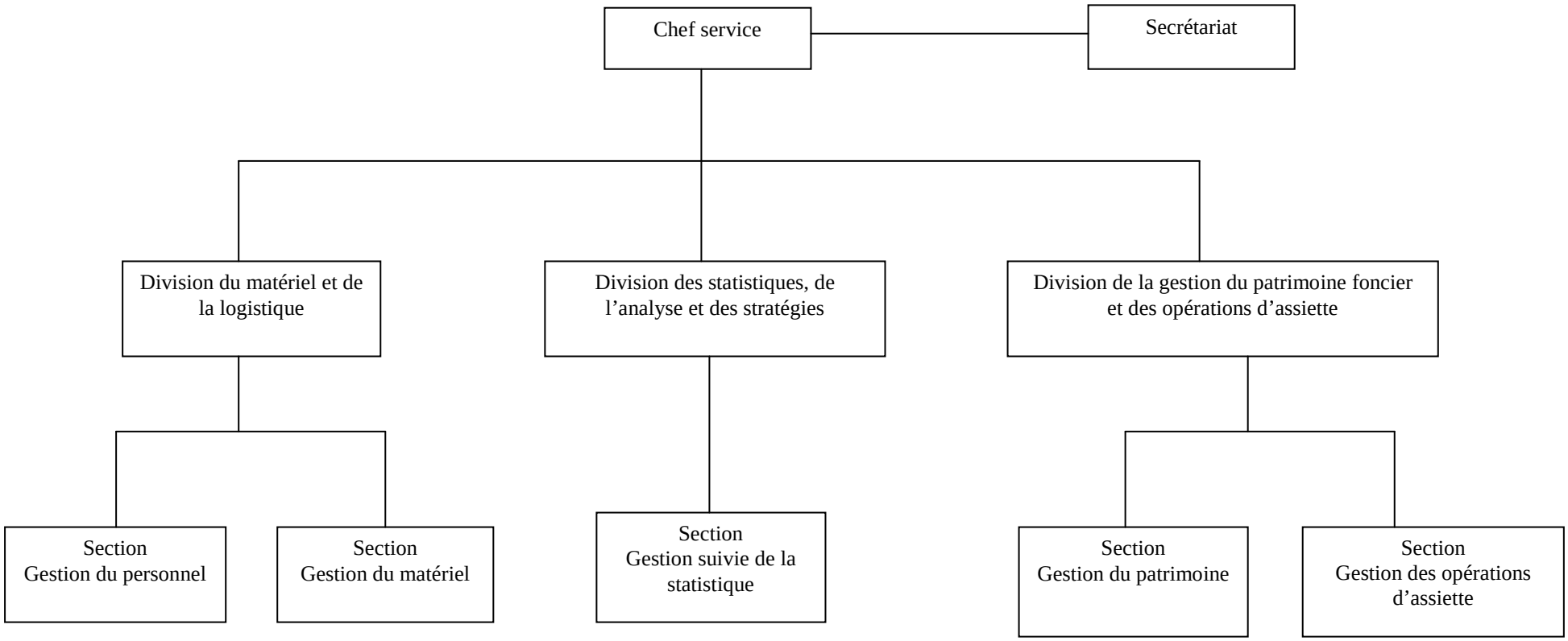
Annexe n°2 : Organigramme du service du budget et de la comptabilité de la Mairie de Cotonou



Annexe n°3 : Organigramme du service de la régie principale des recettes de la Mairie de Cotonou



Annexe n°4 : Organigramme du service de la fiscalité de la Mairie de Cotonou



Annexe n°5

Questionnaire d'enquête sur le terrain

Mesdames / Messieurs,

Le présent questionnaire qui se veut anonyme, s'inscrit dans l'optique de la rédaction de notre mémoire de fin de formation en Gestion Financière des Collectivités Locales, cycle II de l'ENAM, option Administration des Finances.

Il est destiné en effet, à améliorer la gestion du budget de la commune de Cotonou. Son remplissage, conformément à la réalité, constituerait votre contribution à une exécution judicieuse de ce budget en termes de recouvrement des recettes et d'exécution des dépenses.

Merci pour votre franche collaboration. Veuillez, s'il vous plaît, répondre aux questions ci-après en cochant les cases correspondantes.

Question n°1.

La mobilisation des ressources financières permet à la commune de Cotonou de couvrir ses charges budgétaires. Ces ressources sont, entre autres, les recettes fiscales, les recettes non fiscales, les reversements (TVA et TV), les subventions de l'Etat et les apports des PTF etc. Toutefois, la baisse sensible du niveau de mobilisation de ces ressources met la commune en difficulté face à ses engagements.

A quoi peut-on, selon vous, imputer le faible niveau de mobilisation des ressources financières de la commune de Cotonou ?

- L'encadrement peu judicieux des services en charge du recouvrement des recettes. ☐
- Le recouvrement forcé peu opérationnel. ☐
- L'utilisation non optimale du potentiel économique de la commune. ☐
- Autres……. (à préciser)……..

Question n°2

Dans toutes les collectivités territoriales, l'exécution des dépenses requiert le respect d'un certain nombre de procédures. Cependant, dans la structure indiquée, ces règles ne sont pas toujours observées.

Qu'est-ce qui, selon vous, explique la non maîtrise des dépenses dans cette commune ?

- Incompétence des agents en charge de l'exécution de la phase administrative des dépenses. ☐
- Défaut de perception de la nécessité de mettre en place des mécanismes appropriés. ☐
- Orientation non efficiente des dépenses. ☐
- Autres……. (à préciser)……

Question n°3

L'administration communale de Cotonou est organisée en directions, départements et services, lesquels sont sous l'autorité des responsables qui ont en charge la gestion rationnelle des agents en vue de l'atteinte des objectifs à eux assignés. Cependant, la gestion des ressources humaines pose de véritables problèmes en matière de recrutement des agents et de formation du personnel.

Qu'est-ce qui, selon vous, justifie la mauvaise gestion des ressources humaines ?

- Manque de recyclage du personnel et le recrutement des agents non qualifiés. ☐
- La lenteur dans les prises de décision des responsables. ☐
- Les affinités politiques. ☐
- Autres…… (à préciser)……

Tableau n°15 : Point sur le questionnaire d'enquête

Questionnaire	Nombre	Taux (%)
Nombre de questionnaire distribué	30	100
Nombre de questionnaire récupéré	28	93,33
Nombre de questionnaire exploite	27	90

Annexe n°6

Tableau n°8 : tableau de synthèse de centre d'intérêt de l'étude

N°	Centre d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problème général	Problématique
1	Amélioration de l'exécution du budget de la commune de Cotonou	- L'incivisme fiscal - Une rentrée aléatoire des recettes fiscales - Une baisse criarde du recouvrement des recettes non fiscales - L'utilisation des agents occasionnels peu formés pour la réalisation des enquêtes fiscales - Recouvrement forcé peu opérationnel - L'utilisation des agents collecteurs peu qualifiés - L'inobservance de la phase d'engagement comptable - L'incapacité de la commune à faire face à toutes ses dépenses mandatées -Les prévisions de dépenses du budget exercice 2010 non réalistes - L'orientation non efficiente des dépenses - Non recours à l'emprunt	Exécution peu judicieuse du budget de la commune de Cotonou	La problématique de l'amélioration de l'exécution du budget de la commune de Cotonou
2	Système de suivi et de contrôle de l'exécution du budget	L'inexistence d'une sanction à l'encontre des responsables de la brigade de poursuite -L'inexistence de l'impact du fonctionnement du poste de contrôle général sur les opérations d'exécution des dépenses -La section suivi de l'exécution du budget inopérante	Faiblesse du système de suivi et de contrôle de l'exécution du budget	La problématique du renforcement du système de suivi et de contrôle de l'exécution du budget
3	Management des services de la Mairie de Cotonou	-L'inexistence de mesures correctives pour une gestion efficace des avis d'imposition tombés en rebut -Non maîtrise du personnel par les responsables de service -Manque criard de fournitures, mobiliers de bureau et exiguïté des locaux	Rendement managérial insuffisant	La problématique d'un management plus efficace des services de la Mairie de Cotonou
4	Le financement du PDC de la commune de Cotonou	-L'insuffisance de ressource pour le financement du Plan de Développement Communal (PDC) - Les prévisions budgétaires peu conformes aux Programmes et projets prévus au Plan Annuel de Développement (PAD)	Faible niveau de mobilisation de ressource pour le financement du PDC	La problématique de financement du PDC

Source : Résultat des observations de l'état des lieux

Tableau n°9 : Synthèse des approches génériques par problème

Problème spécifique	Approche générique retenue
Faible niveau de mobilisation des ressources (PS1)	Approche basée sur les actions participatives de tous les élus locaux et l'exploitation optimale du potentiel économique de la commune
Non maîtrise des dépenses (PS2)	Approche basée sur le respect du PAD et la formation permanente des acteurs de l'exécution des dépenses
Mauvaise gestion des ressources humaines (PS3)	Approche fondée sur les mesures à prendre pour un recyclage périodique du personnel, une adéquation profil poste et le recrutement des agents qualifiés

Table des matières

IDENTIFICATON DU JURY……	i
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS……..	v
LISTE DES TABLEAUX……..	vii
LISTE DES GRAPHIQUES……..	viii
Glossaire de l'étude……	ix
RESUME……	xii
SOMMAIRE……	xiv
INTRODUCTION GENERALE…… …….	1
Chapitre Premier : CADRE INSTITUTONNEL DE L'ETUDE, OBSERVATIONS DE .STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE L'AMELIORATION DE L'EXECUTION DU BUDGET DE LA COMMUNE DE COTONOU…….	5
Section 1 : Cadre physique de l'étude et observations de stage…… ……	6
Paragraphe 1 : Cadre institutionnel de l'étude……	6
I- Présentation de la commune de Cotonou……	7
A- Historique, Potentiel, et domaines de compétence……...	7
1- Historique……	7
2-Domaines de compétence……	8
B- Attributions, organisation et fonctionnement……	9
1-Attributions……..	9
2- Organisation et fonctionnement……	11
a) Le Conseil municipal (organe délibérant)……..	11
b) Le Maire (Organe exécutif)……	11
II – Présentation du cadre physique de l'étude : Direction des Services Economiques et Financiers(DSEF)…….……..…….	13
A –Le Département des Services Financiers(DSF)……	14
1- Attributions……	14
2- Organisation et Fonctionnement…….	14
a) Le Service du Budget et de la Comptabilité……	14
a) Le Service de la Régie Principale des Recettes……	15
b) Le Service de la Fiscalité……..	17
c) Le Service des Affaires Domaniales……	18
B- Le Département des Services Economiques(DSE)……	19
1- Attributions……..……..	19
2- Organisation et Fonctionnement……	20
a) Le Service des Gares et Parkings……. …….	20
b) Le Service des marchés…….....	20
c) Le Service de la Promotion des Micro entreprises et du Tourisme……	21
Paragraphe 2 : Observations de stage : état des lieux sur les activités du Département des Services Financiers(DSF)……..	21
I -Exécution du Budget……	22
A- Du Respect de l'exécution du budget communal……	22
1- Exécution des recettes……..	22
2- Exécution des dépenses…….....	23

B- Restitution des constats sur l'exécution du budget de la commune de Cotonou……..	23
1 –Les opérations de mobilisation des ressources…….	23
2- Les opérations d'exécution des dépenses……..	31
C- Autres domaines de constats…….....	37
II – Inventaire des éléments de l'état des lieux…….	39
A- Inventaire des atouts (Forces et Opportunités)…… ……	39
B- Inventaire des problèmes (Faiblesses et Menaces)……...	39
Section 2 : Ciblage de la problématique de l'étude……...	40
Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique de l'étude……..	40
I – Choix de la problématique de l'étude……..	41
A- Regroupement des problèmes par centre d'intérêt……..	41
B- Choix de la problématique de l'étude et justification du sujet……	41
II – Spécification de la problématique choisie…….	44
Paragraphe 2 : Détermination de la vision globale et séquences de résolution de la problématique spécifiée……	46
I – vision globale de résolution de la problématique spécifiée ……	46
A- Vision globale de résolution du problème général……..	46
B- Vision globale de résolution des problèmes spécifiques ……	47
1- Approche générique liée au problème spécifique n°1…….	47
2- Approche générique liée au problème spécifique n°2…….	47
3- Approche générique liée au problème spécifique n°3…….	47
C- Synthèse des approches génériques identifiées……. ….	48
II – Séquence de résolution de la problématique……..	48
A- Phase 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude…….	48
B- Phase 2 : diagnostic et approches de solutions……...	48
Chapitre Deuxième : DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS POUR UNE AMELIORATION DE L'EXECUTION DU BUDGET DE LA COMMUNE DE COTONOU……..	50
Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude…….. .	51
Paragraphe 1 : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature……..	51
I – Fixation des objectifs de l'étude……..	51
II – Identification des causes possibles et formulation des hypothèses liées aux différents problèmes en résolution et construction du Tableau de Bord de l'Etude (T.B.E.)……	52
A- Identification des causes et formulation des hypothèses……	52
1- Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°1……	52
2- Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°2……	54
3- Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°3……	55
B- Construction du tableau de bord de l'étude……	56
III – Revue de littérature……..	58
A -Exposé des contributions antérieures sur le problème spécifique n°1……	58
B – Exposé des contributions antérieures sur le problème spécifique n°2……..	60
C- Exposé des contributions antérieures sur le problème spécifique n°3……..	62
Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée……..	63
I- La dimension empirique……	63
A- Objectifs de la collecte de données…….	64

B- Cadre de l'enquête et population ciblée……..	64
C- Nature de la collecte des données……	64
D- Echantillonnage……	65
E- Spécification des données à mobiliser……..	65
F- Conception du questionnaire……	65
G- Technique de dépouillement des données……	65
H- Outils de présentation des données……..	66
II- Dimensions Théoriques……..	66
A – Choix théorique lié au problème du faible niveau de mobilisation des ressources……..	66
1- présentation de la théorie choisie……..	66
2-seuil de décision pour la vérification des hypothèses liée au problème du faible niveau de mobilisation des ressources……...	66
B- Choix théorique lié au problème de la non maîtrise des dépenses……..	67
C- Choix théorique lié au problème de la mauvaise gestion des ressources humaines…….	67
1-Présentation de la théorie choisie……...	67
2-Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au problème de la mauvaise gestion des ressources humaines……...	67
Section 2 : De l'enquête de vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions pour une amélioration de l'exécution du budget de la commune de Cotonou…….. ……..	68
Paragraphe 1 : Enquête et vérification des hypothèses…….	68
I – Collecte des données, difficultés rencontrées et limites des données…….	68
A- Préparation et réalisation de l'enquête……	68
B- Difficultés rencontrées et limites des données……	69
II- Présentation et analyse des résultats de l'enquête et vérification des hypothèses……	69
A- Présentation et analyse des résultats de l'enquête……	69
1- Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport au problème du faible niveau de mobilisation des ressources……...	70
2- Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport au problème de la non maîtrise des dépenses……	71
3- Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport au problème de la mauvaise gestion des ressources humaines……...	73
B- Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic……	74
1- Vérification des hypothèses…….	74
a) Degré de vérification de l'hypothèse n°1……	**75**
b) Degré de vérification de l'hypothèse n°2…….	**75**
c) Degré de vérification de l'hypothèse n°3…….	**76**
2- Etablissement du diagnostic…….	**76**
a) Elément de synthèse du diagnostic lié au problème du faible niveau de mobilisation des ressources…….	**76**
b) Elément de synthèse du diagnostic lié au problème de la non maîtrise des dépenses……	**76**
c) Elément de synthèse du diagnostic lié au problème de la mauvaise gestion des ressources humaines……	**77**
Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre……..	77
I – Approches de solutions…….....	77

A – Approche de solutions au problème du faible niveau de mobilisation des ressources…..	77
B – Approche de solutions au problème de la non maîtrise des dépenses……...	79
C – Approche de solutions au problème de la mauvaise gestion des ressources humaines…..	81
II – Conditions de mise en œuvre des solutions et construction du tableau de synthèse de l'étude……	83
A – Conditions de mise en œuvre des solutions liées au problème spécifique n°1……...	83
B – Conditions de mise en œuvre des solutions liées au problème spécifique n°2……...	84
C – Conditions de mise en œuvre des solutions liées au problème spécifique n°3……...	85
CONCLUSION GENERALE ……..	88
BIBLIOGRAPHIE……	91
ANNEXES……	93
TABLE DES MATIERES…….	103