

République du Bénin

&-&-&-&-&-&

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET
DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

&-&-&-&-&-&-&

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

&-&-&-&-&-&-&-&

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

&-&-&-&-&-&-&-&-&

**MEMOIRE DE FIN DE FORMATION
AU CYCLE 2 POUR L'OBTENTION**

OPTION

Administration des Finances

FILIERE

Administration des Finances
et du Trésor

CYCLE : II

ANNEE ACADEMIQUE

2006-2007

THEME

**CONTRIBUTION POUR L'AMELIORATION
DE LA CAPACITE D'INVESTISSEMENT DE
LA VILLE DE COTONOU**

Réalisé et Soutenu par :

Victorin NOUGBODOHOUE

Sous la Direction de :

Maître de Stage

Mr Raoul FALADE

Directeur de mémoire :

Mr Mouftaou ALIDOU

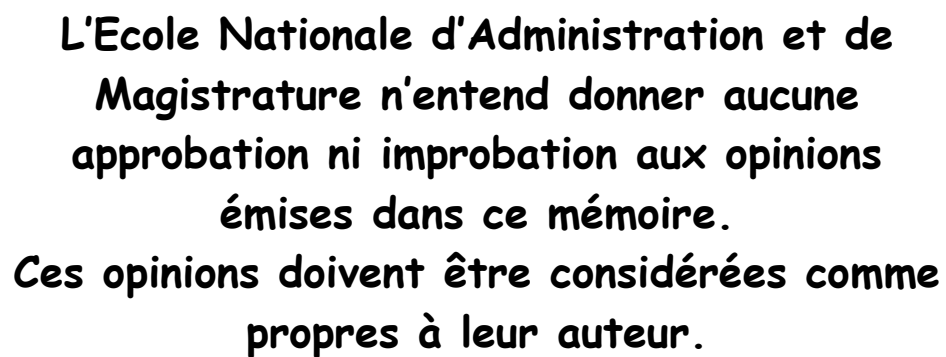
JUILLET 2007

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT : Mr Clément DJOHOUN

VICE PRESIDENT :

MEMBRE : Mr René C. ANATO



**L'Ecole Nationale d'Administration et de
Magistrature n'entend donner aucune
approbation ni improbation aux opinions
émises dans ce mémoire.
Ces opinions doivent être considérées comme
propres à leur auteur.**

DEDICACES

Ce mémoire est dédié :

- A mes parents, pour leur soutien et sacrifice indéfectibles ;
- A mes frères et sœurs pour leurs assistances de toute nature ;
- A tous mes ami(e) s pour leur soutien et conseil ;
- A tous ceux qui me sont chers.

REMERCIEMENTS

Nous tenons à témoigner nos sincères gratitude à tous ceux qui, d'une manière ou d'une autre, ont facilité la rédaction de ce mémoire, notamment :

- ❖ Aux Président et Membres du Jury, pour avoir accepté d'apprécier ce travail et apporter leurs contributions pour le parfaire ;
- ❖ A Monsieur Mouftaou ALIDOU et Monsieur Raoul FALADE qui, malgré leurs multiples occupations, ont accepté suivre ce travail ;
- ❖ A tout le personnel de la Mairie de Cotonou particulièrement les chefs divisions et agents du Service du Budget et de la Comptabilité pour la documentation mise à notre disposition ainsi que pour les précieux conseils ;
- ❖ A Monsieur Stéphane CAPO-CHICHI pour sa contribution ;
- ❖ A l'Administration et au Corps Enseignants de l'ENAM, pour la qualité de la formation ;
- ❖ A toute ma famille ;
- ❖ A ma promotion ;
- ❖ A tous ceux qui ont participé à la correction et à la saisie de ce mémoire.

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

- AFT** : Administration des Finances et du Trésor
- BOAD** : Banque Ouest Africaine de Développement
- CFA** : Communauté Financière Africaine
- DCL** : Direction des Collectivités Locales
- DDIAL** : Direction Départementale des Impôts de l'Atlantique et du Littoral
- DGAT** : Direction Générale de l'Administration Territoriale
- DI** : Dépenses d'Investissement
- DSEF** : Direction des Services Economiques et Financiers
- DST** : Direction des Services Techniques
- ENAM** : Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature
- FAGACE** : Fonds Africain de Garantie et de Coopération Economique
- MCOT** : Mairie de Cotonou
- MISCL** : Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et des Collectivités Locales
- OFL** : Observation des Finances Locales
- PDC** : Plan de Développement Communal
- PDM** : Partenariat pour le Développement Communal
- PGUD** : Projet de Gestion Urbaine Décentralisée
- PTF** : Partenaire Technique et Financier
- RFU** : Registre Foncier Urbain
- RGPH** : Recensement Général de la Population et de l'Habitat
- RT** : Recettes totales
- SAD** : Service des Affaires Domaniales
- SRH** : Service des Ressources Humaines
- UAC** : Université d'Abomey-Calavi
- UEMOA** : Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine

LISTE DES TABLAUX

	<u>Pages</u>
<u>Tableau n°1</u> : Equilibre financier de Cotonou	14
<u>Tableau n°2</u> : Evolution des recettes budgétaires	16
<u>Tableau n°3</u> : Indicateurs de performances des dépenses par rapport aux recettes totales	19
<u>Tableau n°4</u> : Contributions financières de l'Etat à la Mairie de Cotonou....	20
<u>Tableau n°5</u> : Détermination des problématiques possibles	23
<u>Tableau n°6</u> : Tableau de bord de l'étude sur la contribution pour l'amélioration de la capacité d'investissement de la ville de Cotonou	31
<u>Tableau n°7</u> : Effectif du personnel par catégorie et par service arrêté au 30	

Novembre 2006 (**Annexe 2**)

GLOSSAIRE

Afin de permettre une bonne compréhension du contenu de notre travail, nous allons clarifier quelques concepts.

Commune : Premier niveau de décentralisation au Bénin, c'est la plus petite division administrative. Elle est dirigée par un maire (organe exécutif) et un conseil communal ou municipal (organe délibérant). La commune est dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière.

Décentralisation : Pour M. GOGAN et R. ADJAHO (1999), décentraliser, c'est créer au-dessous de la collectivité nationale, des collectivités territoriales plus restreintes, dotées de pouvoirs autonomes. Pour que ces nouvelles entités soient de véritables collectivités territoriales décentralisées, il faut qu'elles remplissent trois (03) conditions : elles doivent être dotées de la personnalité juridique, jouir de l'autonomie financière et être gérées par des conseils élus.

La décentralisation est donc un système d'organisation des collectivités territoriales dans lequel l'Etat central transfère certaines de ses prérogatives au d'entités territoriales inférieures.

Décentralisation financière : François-Paul YATTA (2000) définit la décentralisation financière comme la répartition des ressources publiques et l'organisation des rapports financiers entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Déconcentration : C'est la délégation des pouvoirs aux échelons inférieurs. La caractéristique essentielle du pouvoir déconcentré est sa dépendance hiérarchique vis-à-vis du pouvoir central.

Développement local : C'est un processus concerté et planifié d'enrichissement économique, social et culturel d'une localité donnée.

Dépenses utiles : Ensemble des dépenses liés aux services offerts à la population.

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

Epargne : L'épargne est l'excédent des recettes de fonctionnement sur les dépenses de fonctionnement. L'épargne peut être brute s'il n'y a pas déduction de l'amortissement de la dette. Dans le cas contraire, elle est nette.

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

Marché financier : Le marché financier est le marché des capitaux à long terme. C'est sur ce marché que sont émises et échangées les valeurs mobilières (actions, obligations, nouveaux produits financiers). Il regroupe :

- le marché primaire : qui est celui des actions et des obligations nouvellement émises ;
- le marché secondaire où sont revendus les titres ;

Recettes fiscales : C'est l'ensemble des recettes issues des contributions financières des propriétés bâties ou non bâties, de la patente et de la licence.

Une simplification des impôts et des formalités a été introduite par la loi de finances de 1994 dans certaines villes comme Cotonou.

Recettes non fiscales : Ce sont des ressources financières provenant de la perception de droits, taxes ou redevances et directement recouvrées par les services de la mairie ou des correspondants extérieurs.

Transfert fiscaux de l'Etat : Il s'agit des revenus provenant de la fiscalité partagée qui comprend la taxe de voirie créée par la décision : loi n° 89-001 du 11 Mars 1989 portant loi de finances pour la gestion 1989 et la TVA dont la base juridique est la loi de finances de 1991.

Résumé

Dans le cadre de notre soutenance de fin de formation en Administration des Finances et du Trésor, nos recherches ont porté sur les problèmes liés à la capacité d'investissement des communes du Bénin notamment celle de Cotonou. Ainsi, notre thème est intitulé « Contribution pour l'amélioration de la capacité d'investissement de la ville de Cotonou ».

Les objectifs poursuivis sont les suivants :

- suggérer les conditions d'une amélioration conséquente des recettes fiscales et non fiscales ;
- inciter la commune à recourir à l'emprunt pour financer les investissements ;
- proposer les conditions pour un transfert effectif des compétences et des ressources ;

Les problèmes identifiés nous ont conduit à poser les hypothèses suivantes :

- la faible utilisation du potentiel de la commune en matière de recette est à la base de faiblesse des principales ressources budgétaires ;
- l'inexistence de garantie explique l'absence d'une stratégie de recours à l'emprunt ;
- l'incapacité de la commune à faire face aux compétences à transférer entraîne le non transfert des compétences et des ressources y afférentes.

Dans le but de vérifier ces hypothèses et de proposer des solutions pour la résolution des problèmes, nous avons menés des enquêtes aux niveaux interne et externe à la commune de Cotonou. De l'analyse des données recueillies, il ressort que seule la deuxième hypothèse est partiellement vérifiée. La mise en place d'un système d'information géographique pour un adressage de qualité, la mise en place par l'Etat, de structures chargées de financer les investissements communaux sont quelques approches de solution pour une amélioration de la capacité d'investissement des communes en général et de Cotonou en particulier.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE	1
<u>Chapitre préliminaire : Problématique, cadre théorique et méthodologique de l'étude</u>	4
Section1 : Etat des lieux et ciblage de la problématique	5
Paragraphe 1 : Etat des lieux	5
Paragraphe 2 : Ciblage, spécification et vision globale de résolution de la problématique	24
Section 2 : Cadre théorique et méthodologique	27
Paragraphe 1 : Cadre théorique de l'étude	27
Paragraphe 2 : Approches méthodologiques	32
<u>Chapitre premier : Collecte et analyse des données</u>	36
Section 1 : Collecte et présentation des données	37
Paragraphe 1 : Déroulement de l'enquête.....	37
Paragraphe 2 : Présentation et limite des données	38
Section 2 : Vérification des hypothèses et diagnostics	40
Paragraphe 1: Analyse des données et vérification des Hypothèses	40
Paragraphe 2 : Etablissement du diagnostic	43
<u>Chapitre deuxième : Approches de solutions et</u>	

Recommandations	45
Section 1 : Approches de solutions et conditions de mise en	
Œuvre	46
Paragraphe 1 : Approches de solutions	46
Paragraphe 2 : Conditions de mise en œuvre	48
Section 2 : Recommandations pour une bonne amélioration	
de la capacité d'investissement de la ville de	
Cotonou	50
Paragraphe 1 : Recommandations à l'endroit des autorités locales et de la	
Population	50
Paragraphe 2 : Recommandations à l'endroit de l'Etat et des partenaires	
techniques de financiers	51
CONCLUSION GENERALE	53
BIBLIOGRAPHIE	55
ANNEXES	

INTRODUCTION GENERALE

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

Le cadre juridique et financier des communes en République du Bénin, régi par cinq (05) lois et plusieurs décrets, qui confèrent aux communes , le droit de s'administrer librement afin de promouvoir le développement local. Ainsi, ces textes législatifs et réglementaires, dotent les communes, qui sont des entités territoriales décentralisées, de la personnalité juridique et de l'autonomie financière.

Mais, dès leur installation effective en 2003, les communes se sont trouvées confronter aux problèmes de financement de leurs différentes charges notamment celles relatives aux investissements. Or, dans un contexte où le développement local, est identifié comme un prélude au développement de la nation toute entière, l'investissement reste et demeure, la clef de voûte de tout système pouvant procurer aux populations, un bien être économique et social.

Pour appuyer ce constat, les "Actes de la réunion scientifique AFRICITES 2000" indiquent que : « ni les collectivités locales, ni l'Etat central, ne peuvent faire face aujourd'hui, aux besoins d'investissements locaux résultant de l'urbanisation. Le manque de ressources adéquates pour couvrir les besoins d'investissement, a de sérieuses répercussions sur le développement économique, le progrès social et le bien être des populations urbaines. En conséquence, des efforts doivent être consentis en vue de réduire le grand écart entre ressources et besoins d'investissement ».

Face donc à ce problème de financement des investissements auquel sont confrontées les communes béninoises en général et celle de Cotonou en

particulier, il nous a paru nécessaire d'apporter notre contribution à travers le thème intitulé : « Contribution pour l'amélioration de la capacité d'investissement de la ville de Cotonou ». Ce travail couvre la période 2002 à 2006 et s'articule autour de trois (03) chapitres à savoir :

- un chapitre préliminaire qui prend en compte la problématique ainsi que le cadre théorique et méthodologique de l'étude;
- un chapitre premier qui concerne la collecte et l'analyse des données ;
- un chapitre deuxième qui est celui des approches de solutions et recommandations.

CHAPITRE PRELIMINAIRE

**PROBLÉMATIQUE, CADRE THÉORIQUE
ET MÉTHODOLOGIQUE DE L'ÉTUDE**

Ce chapitre présente les observations de stage et établit le cadre théorique et méthodologique en passant par le ciblage de la problématique de l'étude.

Section 1: Etat des lieux et ciblage de la problématique

La présentation de la municipalité de Cotonou et la restitution des mécanismes actuels de fonctionnement sont les points abordés dans cette section.

Paragraphe 1: Etat des lieux

I- SITUATIONS GEOGRAPHIQUE, ECONOMIQUE ET ADMINISTRATIVE DE COTONOU

Les situations géographique, économique et administrative de Cotonou constituent le contenu de la présentation.

A- Situations géographique et économique

1- Situation géographique

Localisé dans le département du Littoral, Cotonou est une commune située entre 6°21 de latitude et 2°25 de longitude Est. Elle est limitée au Nord par le Lac Nokoué, au Sud par l'Océan Atlantique, à l'Est par la commune de Sèmè-Kpodji et à l'Ouest par celle d'Abomey-Calavi. Comme tout le Sud Bénin, Cotonou a un climat de type subéquatorial caractérisé par deux saisons pluvieuses et deux saisons sèches. La ville est située sur le cordon littoral entre le Lac Nokoué et l'Océan Atlantique. Elle est coupée en deux par la lagune de Cotonou. C'est un terrain sablonneux reposant sur une nappe phréatique peu profonde et présentant de nombreuses zones marécageuses.

Cotonou comptait en 1970, environ trois cent mille (300.000) habitants. Mais aujourd'hui, avec la croissance démographique dont le taux est estimé à

4,8 %, la population de cette ville est multipliée par quatre (04), soit environ 1.200.000 habitants (RGPH3, 2002).

2- Situation économique

Capitale économique, Cotonou abrite la majorité des industries du Bénin et est le siège des principales entreprises et institutions financières. C'est aussi une ville où le commerce informel est dominant à cause de sa relative proximité avec la frontière nigériane. De même, Cotonou dispose d'un port par lequel passe la plus grande partie des importations et exportations du Bénin et qui dessert les pays de l'hinterland comme le Niger, le Burkina-Faso et le Mali. Par ailleurs, nous ne pouvons pas parler de l'économie de Cotonou sans le marché dénommé Dantokpa qui est l'un des plus grands marchés de la sous région Ouest Africaine. Cotonou dispose aussi du principal aéroport et des plus grands hôtels du pays.

B- Situation administrative

1- Découpage

La loi N° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'Administration Territoriale de la République du Bénin, en son article 7, fait de Cotonou une commune – département. En effet, elle se présente comme la seule commune du département du Littoral et comporte 144 quartiers et 13 arrondissements. Les arrondissements et quartiers sont des unités administratives qui n'ont ni personnalité juridique, ni autonomie financière. Les arrondissements sont dirigés par des chefs d'arrondissement. Chaque arrondissement comprend plusieurs quartiers dirigés chacun par un chef quartier.

2- Structures administratives

Conformément aux dispositions de l'article 6 de loi 98-005 du 15 Janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier ; la

structure administrative de la ville de Cotonou se compose de deux (02) organes à savoir :

- le conseil municipal ;
- le maire.

a- Le conseil municipal (Organe délibérant)

L'organe délibérant de la municipalité de Cotonou est le conseil municipal. Ses membres ont le titre de conseillers municipaux. Il se compose de 45 membres, cette composition relève des dispositions de la loi portant organisation des communes en République du Bénin et du recensement de la population de 1992. 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 est le maire. Il se trouve ainsi au sommet de la hiérarchie de cette administration. Le maire 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 les adjoints, les organes suivants sont directement rattachés au maire :

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

Le Cabinet regroupe les secrétariats particuliers du maire et de ses adjoints, le directeur et le chef de cabinet, le chef du protocole, les chargés de mission ainsi que les conseillers techniques.

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 Administratifs et Juridiques (DSAJ) ;
- la Direction des Services à la Population (DSP) ;
- la Direction des Services Economiques et Financiers (DSEF) ;
- la Direction de la Prospective et du Développement Municipal (DPDM) ;
- la Direction des Services Techniques (DST).

Directement rattaché au Maire, 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. A ce titre, il veille à la régularité des dépenses budgétaires (engagements et mandatement) et exerce un contrôle à priori sur toute décision à incidence budgétaire, financière et comptable. De plus, il veille à la qualité et à l'efficacité des dépenses.

Ces différents services et directions forment les services centraux de la Mairie de Cotonou. Quant aux services auxiliaires d'arrondissement, ils se composent des services communaux déconcentrés regroupés au sein du bureau d'arrondissement. Le bureau d'arrondissement est dirigé par le chef d'arrondissement et comprend :

- le secrétariat administratif d'arrondissement ;
- le bureau de l'état civil ;
- la régie auxiliaire de recettes.

II- LES MECANISMES ACTUELS DE FONCTIONNEMENT

Il s'agit ici de faire le point des observations de stage et d'en dégager les forces et les faiblesses.

A- Points des observations de stage

Divers domaines ont attiré notre attention durant notre stage à la Mairie de Cotonou.

❖ Moyens humains, organisation et fonctionnement des services

L'arrêté municipal n°029/MCOT/SG/SP du 23 Mars 2007 portant Organisation, Attributions et Fonctionnement des Services de la Mairie de Cotonou sert de socle juridique à l'existence des services municipaux de la ville de Cotonou.

Cet arrêté structure la Mairie de Cotonou à deux (02) niveaux à savoir :

- les services centraux de la Mairie
- les services auxiliaires d'arrondissement

Il organise aussi les services et directions techniques rattachés au Secrétariat Général en quatre (04) niveaux que sont :

- niveau 1 : Secrétariat Général
- niveau 2 : Directions
- niveau 3 : Départements
- niveau 4 : Services

L'arrêté portant Organisation, Attributions et Fonctionnement des services de la mairie de Cotonou, a le mérite de doter la municipalité d'un organigramme claire, à la taille des missions qui sont la sienne, avec une définition précise du rôle de chaque acteur de l'administration municipale. La mise en application effective des manuels des procédures internes dont l'élaboration est actuellement en cour sera d'un appui considérable pour l'efficacité des services.

Cependant, il est à constater que, la Mairie de Cotonou ne dispose, ni d'une inspection des services municipaux, ni d'une police municipale.

L'inexistence de ces deux (02) structures constitue à notre avis une limite pour l'action administrative.

Sur le plan des ressources humaines, la Mairie de Cotonou dispose de neuf cent quatre vingt dix sept (997) employés répartis dans les services centraux, les arrondissements et les services centraux et déconcentrés de l'Etat (voir tableau en annexe). De cet effectif on note la présence de seize (16) agents émargeant au Budget National soit un pourcentage de 1,60 %.

Signalons que malgré les efforts consentis, les services sont confrontés à l'insuffisance des moyens de toute nature, ce qui constitue un frein pour la bonne exécution des tâches.

❖ **La gestion du foncier**

Dans ce domaine, Cotonou est confronté à deux (02) problèmes majeurs que sont :

- les conditions naturelles défavorables ;
- et la mauvaise gestion de l'espace.

Sur le plan des conditions naturelles défavorables, la nappe phréatique de la ville se trouve à une faible profondeur variant entre 0,5m et 2,5m selon les quartiers. Les eaux pluviales s'infiltrent facilement dans le sol dont le niveau de saturation est rapidement atteint.

Par ailleurs, la ville se trouve pratiquement en dessous du niveau de la mer et ce phénomène, associé au le niveau de la nappe phréatique constitue un facteur favorisant l'inondation.

Sur un autre plan et selon le Service des Affaires Domaniales de la Mairie de Cotonou, 2/3 de la ville ne devraient normalement pas être habités ; mais avec l'extension démographique qui a vu Cotonou passer d'un taux d'urbanisation de 10 % en 1960 à 35 % aujourd'hui (RGPH3, 2002), nous constatons l'occupation anarchique des zones déclarées impropres à l'habitation par l'arrêté n° 002/MEHU/DC/DUA du 07 Février 1992. Cette

occupation anarchique ferme les voies d'écoulement naturel des eaux vers le lac Nokoué et renforce ainsi les problèmes d'inondation, ce qui augmente les besoins d'investissement en infrastructures d'assainissement.

De même, il est à noter qu'à Cotonou très peu d'habitations, sont en règle par rapport au permis de construire et que la ville ne dispose pas d'une base de données notamment d'un système d'information géographique pour une meilleure gestion de son espace. Il en résulte une mauvaise maîtrise de la terre et une mauvaise gestion du foncier au niveau de la ville de Cotonou.

❖ Coopération décentralisée

La coopération décentralisée est un accord entre deux communes appartenant à des Etats différents, qui leur permet de se jumeler.

La coopération décentralisée à Cotonou datait du temps de l'ex circonscription urbaine et s'est renforcée dès l'installation de l'actuelle équipe municipale.

Ainsi, Cotonou est en partenariat avec plusieurs villes en France et aux Etats-Unis. Nous pouvons citer par exemple citer Atlanta (Etats-Unis) et Créteil (France). Cela a permis à cette commune de nouer d'une part des relations d'amitié et d'échanges culturels avec ces villes et de bénéficier d'autre part des apports pour la réalisation d'infrastructures socio-communautaires et des équipements marchands tel que la construction du marché de Védoko.

❖ Domaines de compétence

La loi n° 97-029 du 15 Janvier 1999 portant Organisation des communes en République du Bénin, énumère au chapitre trois (03) de son titre deux (02), les domaines de compétence des collectivités territoriales décentralisées. Nous pouvons citer :

- le développement local, l'habitat et l'urbanisme ;

- l'infrastructure, l'équipement et de transport ;
- l'environnement, l'hygiène et la salubrité ;
- l'enseignement primaire et maternel ;
- la santé, l'action sociale et culturelle ;
- les services marchands et les investissements économiques ;

Ces attributions, qui relèvent normalement des compétences de l'Etat, sont désormais exercées par les communes sous le contrôle de l'autorité de tutelle (Préfet). Précisons qu'en dehors de ces compétences, les communes exercent des attributions qui leur sont propres.

Par ailleurs, la loi n° 98-05 du 15 Janvier 1999 portant Organisation des communes à statut particulier, outre les compétences ci-dessus citées, élargit en son article 19 le domaine pour ce qui concerne les communes à statut particulier. Il s'agit.

- de l'enseignement secondaire et de la formation professionnelle ;
- du transport urbain et de la circulation ;
- de la sécurité ;
- de la communication.

Sont considérées comme commune à statut particulier, toute commune remplissant de façon cumulative, les conditions suivantes :

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

L'article 4 de la même loi précise que les villes de Cotonou, Parakou et Porto-Novo, remplissant les critères cumulatifs fixés, sont érigées en communes à statut particulier.

Mais, force est de constater que, si la municipalité de Cotonou essaie d'exercer tant bien que mal les attributions conférées par la loi, l'Etat n'a pas encore procédé de façon formelle, à un transfert effectif de ces compétences.

❖ **Equilibre financier de la ville de Cotonou**

Le tableau ci-dessous montre l'évolution de quelques indicateurs de l'équilibre financier de la commune.

Tableau N°1: Equilibre Financier de Cotonou (2002 à 2006) en FCFA

N°	Nature	Années				
		2002	2003	2004	2005	2006
1	Recettes réelles de fonctionnement	1.422.247.000	1.574.455.742	1.626.992.408	1.467.037.819	1.734.902.454
2	Dépenses de fonctionnement	1.292.694.947	1.462.392.536	1.835.057.788	1.923.444.125	1.919.064.573
3	Epargne brute (1-2)	129.552.053	112.063.206	- 208.065.380	- 456.412.306	- 184.162.119
4	Amortissement de la dette	0	0	0	0	0
5	Epargne nette (3-4)	129.552.053	112.063.206	- 208.065.380	- 456.412.306	- 184.162.119
6	Recettes réelles d'investissement	5.688.998.000	6.297.822.967	6.507.969.632	5.868.127.276	6.939.609.815
7	Capacité d'investissement (5+6)	5.818.550.053	6.409.886.173	6.299.904.252	5.411.714.970	6.755.447.696
8	Dépenses réelles d'investissement	5.763.315.329	6.416.269.321	6.532.759.604	5.427.078.479	6.561.296.004
9	Capacité (+) ou besoin (-) de financement (7-8)	+ 55.234.724	- 6.383.148	- 232.855.352	- 15.363.509	+ 194.151.652

Source : Service Budget et comptabilité / Mairie de Cotonou

En dehors de 2002 et 2003 où elle a été positive, l'épargne nette n'a connu que des montants négatifs sur les autres années (2004 à 2006). Ce constat montre l'importance des dépenses de fonctionnements par rapport aux recettes de fonctionnement et les difficultés d'autofinancement de la commune.

L'absence de l'amortissement de la dette sur les cinq (05) années se justifie par le non recours de la commune à l'emprunt pour le financement des investissements.

Pour ce qui est de la capacité d'investissement, l'existence d'une faible capacité de financement (en 2002 et en 2006) ou d'un besoin de financement (en 2003, 2004 et 2005), doublée de la faiblesse ou de l'inexistence de l'épargne nette, démontre l'insuffisance de cette capacité d'investissement pour faire face aux multiples besoins d'investissement de la commune.

❖ **Evolution des recettes budgétaires**

Les recettes budgétaires de Cotonou comprennent les recettes propres qui regroupent les recettes fiscales et non fiscales ainsi que les reversements effectués par l'Etat dans le cadre de la fiscalité partagée (TVA, taxe de voirie et autres recettes).

Tableau N°2 : Evolution des recettes budgétaires de 2002 à 2006 (montant en FCFA)

Années	Recettes fiscales		Recettes non fiscales		Reversements et autres recettes		Recettes totales
	Montant	% des RT	Montant	% des RT	Montant	% des RT	
2002	5.086.338.000	71,53	524.622.000	07,38	1.500.275.000	21,09	7.111.235.000
2003	4.812.412.180	61,13	522.059.355	06,63	2.537.807.174	32,24	7.872.278.709
2004	4.865.245.316	59,81	863.859.225	10,62	2.405.857.911	29,57	8.134.962.040
2005	4.628.178.411	63,09	950.325.693	12,96	1.756.654.911	23,95	7.335.159.095
2006	5.569.668.015	64,21	1.133.648.966	13,07	1.971.195.288	22,72	8.674.512.269
Total	24.961.841.922	-	3.994.515.239	-	10.171.789.872	-	39.128.147.113
Moyenne	4.992.368.384,4	63,95	798.903.047,8	10,13	2.034.357.974,4	25,91	7.825.629.422,6

Sources : Service Budget et Comptabilité / Mairie de Cotonou

L'émission, la liquidation et le recouvrement des impôts directs locaux sont assurés par services de la Direction Départementale des Impôts de l'Atlantique et du Littoral avec l'étroite collaboration du Service de la Fiscalité de Mairie de Cotonou. Ce travail se fait sur la base d'un protocole d'accord entre l'administration fiscale et celle municipale avec la prise en charge par cette dernière, du coût administratif de l'impôt, fixé à 10 % du recouvrement total.

De 2002 à 2006, la part des recettes fiscales atteint un taux moyen de 63,95 % des recettes totales, ce qui montre son importance dans les ressources financières de la municipalité de Cotonou. La mise en place, dans le cadre du Programme de Gestion Urbaine Décentralisée (PGUD), d'un outil de gestion fiscale dénommé "Registre Foncier Urbain" (RFU), a permis d'accroître les ressources fiscales. Cet instrument, actuellement géré par le Service de la Fiscalité de la Mairie de Cotonou, facilite une bonne maîtrise des bases de données et du potentiel au niveau local.

Malgré l'importance de ce service, son effectif en ressources humaines l'oblige à recouvrir l'utilisation fréquente d'un nombre important d'agents occasionnels pour la réalisation des enquêtes fiscales, la limite de l'assiette foncière, l'incivisme des populations et l'évasion fiscale engendrés par la prépondérance de l'économie informelle, sont quelques unes des difficultés auxquelles sont confrontées, les services fiscaux et qui influent négativement sur l'accroissement des impôts locaux de Cotonou.

Les recettes non fiscales quant à elles sont recouvrées par le Service de la Régie Principale des Recettes de la Mairie de Cotonou et la Recette Perception.

En dehors des années 2002 et 2003, elles ont connue une évolution constante de 2004 à 2006. Leur part dans les recettes totales est de 10,13 % en moyenne. Cette évolution est le résultat des réformes amorcées depuis 2003 au niveau du Service de la Régie Principale des Recettes.

En effet, outre la création du Service de la Régie Principale des Recettes, cette réforme a permis la création de régies auxiliaires de recettes au niveau des structures génératrices de recettes comme les arrondissements, la Direction des Services Techniques (DST), le Service des Affaires Domaniales (SAD), le Service de l'état civil. Cette réforme a aussi entraîné l'élaboration et la mise en application d'un manuel des procédures de recouvrement des recettes propres. Mais, le principal problème auquel se heurte cette réforme est la faiblesse du Service de la Régie principale des Recettes surtout dans la mise en œuvre des procédures de recouvrement forcés des recettes non fiscales.

❖ **Indicateurs de performance des dépenses par rapport aux recettes locales**

Dans le cadre du Programme de Gestion Urbaine Décentralisée (PGUD), des indicateurs ont été élaborés pour fixer la grille de répartition des recettes totales entre les différentes catégories de dépenses que sont :

- les dépenses utiles hors dépenses d'investissement (affectation de 50 % des recettes totales) ;
- les dépenses d'investissement (affectation de 30 % des recettes totales) ;
- les dépenses de fonctionnement (affectation de 20% des recettes totales).

Le tableau ci-après, fait la comparaison entre les indicateurs de performances et les réalisations effectives de 2002 à 2006 :

Tableau N°3 : Indicateurs de performances des dépenses par rapport aux recettes totales (montants en FCFA)

	2002		2003		2004		2005		2006		Indicateurs
	Montant	% des RT	Montant	% des RT	Montant	% des RT	Montant	% des RT	Montant	% des RT	
Recettes totales	7.111.235.000	99,22	7.872.278.709	100,09	8.134.962.040	102,87	7.335.159.095	100,21	8.674.512.269	97,76	100
Dépenses Utiles hors D.I	3.624.614.390	50,97	4.305.984.930	54,70	4.196.760.392	51,59	4.096.617.899	55,85	4.793.492.817	55,26	50
Dépenses d'investissement	2.138.700.939	30,07	2.110.284.391	26,81	2.335.999.212	28,72	1.330.460.580	18,14	1.767.803.817	20,38	30
Dépenses de fonctionnement	1.292.694.947	18,18	1.462.390.536	18,58	1.835.057.788	22,56	1.923.444.125	26,22	1.919.064.573	22,12	20

Source : Service Budget et Comptabilité / Mairie de Cotonou

Ce tableau nous montre que durant les cinq (05) années, les affectations de recettes aux dépenses utiles ont dépassé la limite fixée. Cela n'est pas le cas pour les dépenses d'investissement qui, en dehors de 2002 où elles ont légèrement dépassé les 30 %, n'ont plus atteint ce taux qui a connu une régression jusqu'à 18,14 % en 2005. Quant aux dépenses de fonctionnement, outre 2002 et 2003 où elles étaient en dessous des 20 %, elles ont connu un accroissement sur les trois (03) autres années, atteignant 26,22 % en 2005, ce qui montre l'importance des dépenses de fonctionnement.

❖ **Contribution financière de l'Etat**

Tableau n°4 : Contributions financières de l'Etat à la Mairie de Cotonou
(Montants en FCFA)

Années	2005	2006	2007
Nature			
Contribution au FSI	10.389.614	10.701.302	12.432.915
Contribution aux charges salariales des collectivités déshéritées	-	-	-
Subvention d'équilibre pour le budget de fonctionnement	-	-	-
Subvention de substitution à la taxe civique	-	-	-
Contribution à la réalisation de microprojets communaux	12.000.000	-	-
Total	22.389.614	10.701.302	12.432.915

Source : Service des Finances Locales / DCL / DGAT / MISPCCL

En dehors des recettes issues de la fiscalité partagée que sont la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et la taxe de voirie dont la part dans les recettes totales est non négligeable, la contribution financière de l'Etat au Budget communal de Cotonou reste insuffisante face aux besoins de financements.

Par ailleurs, l'Etat prend en charge la contrepartie financière du Bénin dans le cadre des projets financés par les Partenaires Techniques et Financiers (PTF).

B- Inventaire des forces et des faiblesses

Il s'agit d'inventorier d'une part les atouts et les problèmes et poser d'autre part les problématiques possibles.

1- Inventaire des atouts et des problèmes

a- Les atouts

Les atouts relevés sont :

- l'existence d'un organigramme clair ;
- l'élaboration en cours de manuels des procédures internes ;
- l'élaboration en cours d'un plan de développement communal ;
- existence d'un manuel des procédures de recouvrement des recettes non fiscales ;
- la création d'un service de la régie principale des recettes et des régies auxiliaires de recettes ;
- l'existence du Registre Foncier Urbain.

b- Les problèmes

Au nombre des problèmes relevés on peut citer :

- la faiblesse des principales ressources budgétaires ;
- l'absence d'une stratégie de recours à l'emprunt ;
- le non transfert des compétences et des ressources y afférentes ;
- la prédominance de l'économie informelle ;
- l'utilisation d'agents occasionnels pour la réalisation des enquêtes fiscales ;

- l'inexistence d'une police municipale et d'une inspection des services municipaux ;
- l'insuffisance des moyens de toute nature pour le bon fonctionnement des services ;
- la faiblesse du service de la régie principale des recettes surtout dans la mise en œuvre dans des opérations de recouvrements forcés ;
- la mauvaise gestion du foncier.

2- Les problématiques possibles

Le tableau ci-après présente les problématiques possibles :

Tableau n°5 : Détermination des problématiques possibles

N° d'ordre	Centres d'intérêts	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Problématiques
1	Capacité d'investissement de la ville de Cotonou	<ul style="list-style-type: none"> - Faiblesse des principales ressources budgétaires ; - Absence d'une stratégie de recours à l'emprunt ; - Non transfert des compétences et des ressources y afférentes. 	Insuffisance de la capacité d'investissement de la ville de Cotonou	Problématique de l'insuffisance de la capacité d'investissement de la ville de Cotonou
2	Mobilisation des recettes fiscales de la ville de Cotonou	<ul style="list-style-type: none"> - Prépondérance de l'économie informelle ; - Utilisation des agents occasionnels pour la réalisation des enquêtes fiscales ; - Mauvaise gestion du foncier. 	Insuffisance de la mobilisation des recettes fiscales de la ville de Cotonou	Problématique de l'insuffisance de la mobilisation des recettes fiscales de la ville de Cotonou
3	Organisation et fonctionnement de l'administration municipale de Cotonou	<ul style="list-style-type: none"> - Inexistence d'une police municipale et d'une inspection des services municipaux ; - Insuffisance des moyens de toute nature pour le bon fonctionnement des services ; - Faiblesse du service de la régie principale des recettes dans la mise en œuvre des procédures des recouvrements forcés. 	Problèmes d'organisation et de fonctionnement de l'administration municipale de Cotonou	Problématique de l'organisation et du fonctionnement de l'administration municipale de Cotonou

Sources : Par nous-même de nos observations de stage

Paragraphe 2: Ciblage, spécification et vision globale de résolution de la problématique

Il va du ciblage de la problématique aux étapes de recherche

I- CIBLAGE ET SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE

A- Choix de la problématique

La résolution des problèmes spécifiques regroupés en problématiques dans notre état des lieux de base permettra d'améliorer les performances de la Mairie de Cotonou. Plus particulièrement les problèmes relatifs à l'amélioration de la capacité d'investissement de la ville de Cotonou nous paraissent plus importants en raison de nos aptitudes et des problèmes quotidiens auxquels sont confrontées les populations de la ville notamment les inondations, la gestion des ordures ménagères etc.

Nous nous proposons alors de réfléchir sur les mesures à prendre par la ville pour améliorer sa capacité d'investissement.

De cette problématique ainsi identifiée résulte un problème général libellé comme suit : insuffisance de la capacité d'investissement de la ville de Cotonou et des problèmes spécifiques que sont :

- faiblesse des principales ressources budgétaires ;
- absence d'une stratégie de recours à l'emprunt ;
- non transfert des compétences et des ressources y afférentes.

Le choix de ces différents problèmes nous conduit à formuler notre thème de la manière suivante : « Contribution pour l'amélioration de la capacité d'investissement de la ville de Cotonou ».

B- Spécification de la problématique

Depuis la mise en œuvre du Programme de Gestion Urbaine Décentralisée (PGUD) intervenu en 1999, les autorités de l'ex Circonscription Urbaine de Cotonou étaient déjà préoccupées par la question du développement local. Cette préoccupation s'est vue renforcée après l'entrée en fonction des élus locaux dans le cadre de la décentralisation. Très tôt, ces élus étaient également confrontés aux problèmes relatifs au financement des charges inhérentes aux différents besoins de la population (infrastructures routières, assainissement, électrification etc.). Cette situation nous avait poussé à réaliser, dans le cadre de notre mémoire de fin de formation en 2004, une étude sur les voies et moyens à utiliser pour améliorer la capacité d'investissement des communes de Cotonou et de Porto-Novo. Après quatre années d'exercice de la décentralisation, même si des avancées ont pu être notées sur le plan financier avec l'amélioration du niveau des ressources, le problème du financement du développement est toujours d'actualité, vu l'insuffisance de la capacité d'investissement des communes en général pour faire face aux besoins en investissement à réaliser pour garantir le mieux être des populations. Cotonou étant la plus grande ville du Bénin, le problème de l'insuffisance de la capacité d'investissement ne cesse de se poser avec acuité en raison de l'urbanisation grandissante et les conséquences qui en résultent.

La recherche de solutions aux problèmes spécifiques précédemment identifiés pourra permettre aux autorités municipales de Cotonou d'améliorer la capacité d'investissement de la ville pour enclencher durablement le développement à la base.

II- DETERMINATION DE LA VISION GLOBALE DE RESOLUTION

A- Vision globale

Après le choix et la spécification de la problématique, nous aborderons la vision globale pouvant permettre l'analyse et la résolution des problèmes

spécifiques, découlant du problème général qu'est l'insuffisance de la capacité d'investissement de la ville de Cotonou.

Le problème spécifique n°1 est relatif à la faiblesse des principales ressources budgétaires. Les principales ressources financières de la commune de Cotonou sont constituées de ses recettes propres. Les recettes propres comprennent les ressources de la fiscalité directe ainsi que les produits des services du domaine et des ventes diverses. Le fait que ces ressources propres soient la majeure partie des ressources budgétaires découle de l'autonomie financière que la loi confère aux communes béninoises dont celle de Cotonou. Compte tenu de l'obligation de transfert d'une partie (30 %) de ces recettes à la section d'investissement et du caractère aléatoire ou de l'inexistence des autres recettes de cette section, une faiblesse de ces ressources financières propres ne peut entraîner que l'insuffisance de la capacité d'investissement.

La résolution de ce problème se fera par la recherche des voies et moyens pour l'amélioration de ces ressources propres.

Pour ce qui est du problème spécifique n°2 concernant l'absence d'une stratégie de recours à l'emprunt, l'insuffisance des ressources financières propres pour financer les investissements de la commune peut amener les autorités locales à élargir les sources de financement en optant pour le recours à l'emprunt. La résolution de ce problème fera référence à une approche théorique basée sur les mécanismes de mobilisation de l'emprunt.

Le problème spécifique n°3 est relatif au non transfert des compétences et des ressources y afférentes à la commune de Cotonou. Le transfert des compétences par l'Etat à la municipalité de Cotonou, bien que pouvant entraîner des charges plus élevées pour la commune, peut aussi être pour elle un générateur d'importants revenus dans la mise en œuvre ou l'exercice effectif de ces compétences.

La résolution du problème spécifique n°3 se fera à travers une approche conduisant à l'application des conditions idoines pour un transfert effectif de ces compétences.

B- Etapes de la recherche

La résolution de la problématique va suivre le cheminement ci-après :

- définition des objectifs de la recherche ;
- identification des causes supposées être à la base des problèmes spécifiques et formulation des hypothèses de travail ;
- revue de littérature ;
- exposé de la méthodologie de travail ;
- analyse des données et établissement du diagnostic ;
- proposition des approches de solutions et conditions de mise en œuvre.

Section 2 : Cadre théorique et méthodologique

Nous parlerons des objectifs, des hypothèses et nous déterminerons la méthodologie à adopter.

Paragraphe 1 : Cadre théorique de l'étude

Il prend en compte les objectifs et les hypothèses.

I- OBJECTIFS DE L'ETUDE

A- Objectif général

L'objectif général que nous poursuivons par la réalisation de notre étude est de contribuer à l'amélioration de la capacité d'investissement de la ville de Cotonou.

B- Objectifs spécifiques

Ils sont fonctions des problèmes spécifiques identifiés et permettront :

- i- de suggérer les conditions d'une amélioration conséquente des recettes fiscales et des recettes non fiscales ;
- ii- d'inciter la commune à recourir à l'emprunt pour financer ses investissements ;
- iii- de proposer les conditions pour un transfert effectif des compétences et des ressources y afférentes.

II- HYPOTHESES ET TABLEAU DE BORD DE L'ETUDE

A- Hypothèses

Trois (03) problèmes spécifiques sont retenus.

1- Cause et hypothèse liée au problème spécifique N°1

La cause que nous supposons être à l'origine du problème de la faiblesse des principales ressources budgétaires de Cotonou (que sont les recettes fiscales et non fiscales) est celle de la faible utilisation du potentiel de la commune en matière de recettes.

En effet, nous concevons mal que Cotonou, Capitale économique, et première ville 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 ainsi que de beaucoup d'autres atouts économiques ait tant de difficultés pour financer les investissements dans le domaine de la lutte contre les inondations par exemple et soit obligé de compter la plupart de temps sur l'Etat Central et les partenaires techniques et financiers.

Nous nous demandons alors si le potentiel économique de la ville n'est-il pas sous exploité ? C'est pourquoi nous formulons notre hypothèse de la manière suivante : la faible exploitation du potentiel de la commune en

matière de recettes est à la base de la faiblesse des principales ressources budgétaires. (Hypothèse spécifique n°1)

2- Cause et hypothèse liées au problème spécifique N°2

Ici, la cause supposée être à la base de l'absence d'une stratégie de recours à l'emprunt pour financer les investissements est l'inexistence de garantie.

L'octroi de prêts par un organisme à une personne, qu'elle soit physique ou morale, de droit public ou privé, est subordonné à certaines conditions parmi lesquelles on peut citer la garantie que doit avoir cette personne.

Nous supposons que les jeunes communes du Bénin en général et Cotonou en particulier ne sont pas encore aptes, vu les multiples difficultés financières, matérielles et humaines auxquelles elles font face, à remplir les conditions, ce qui fait qu'elles ne pensent même pas à mettre en place une stratégie, pour recourir à l'emprunt bien que le régime financier des communes en République du Bénin les y autorise.

Notre hypothèse est alors libellée comme suit : l'inexistence de garantie explique l'absence d'une stratégie de recours à l'emprunt. (Hypothèse spécifique n°2)

3- Cause et hypothèse liées au problème spécifique N°3

Pour ce qui est du problème spécifique n°3 relatif au non transfert des compétences à la commune de Cotonou, nous retenons comme cause possible, l'incapacité de la commune à faire face aux compétences à transférer.

Les compétences que les lois sur la décentralisation confèrent aux communes en général et aux communes à statut particulier dont Cotonou plus spécialement, nécessitent pour leur exercice, la mise en œuvre d'énormes moyens financiers, matériels et humains dont ne disposent pas à l'heure

actuelle ces communes qui ont déjà des difficultés pour faire face aux différents problèmes quotidiens qui se posent à elles.

Notre hypothèse de travail pour ce qui est du problème spécifique n°3 est ainsi formulée : l'incapacité de la commune à faire face aux compétences à transférer entraîne le non transfert des compétences et des ressources y afférentes à la commune de Cotonou. (Hypothèse spécifique n°3)

Les causes et hypothèses spécifiques sont les manifestations de la cause et de l'hypothèse générale. Nous n'avons pas trouvé une cause générique qui résume toutes les causes spécifiques identifiées. Nous n'avons donc pas pu formuler une cause générale et par conséquent une hypothèse générale.

B- Tableau de bord de l'étude

Ce tableau fait le point des problèmes aux différents niveaux (général et spécifique), des objectifs, ainsi que des causes supposées et des hypothèses.

Tableau N°6 : Tableau de bord de l'étude sur la contribution pour l'amélioration de la capacité d'investissement de la ville de Cotonou

Niveau d'analyse		Problématique	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
Niveau Général		Problème général Insuffisance de la capacité d'investissement de la ville de Cotonou.	Objectif général Contribuer à l'amélioration de la capacité d'investissement de la ville de Cotonou.	Cause générale -	Hypothèse générale : -
Niveaux spécifiques	1	Problème spécifique n°1 Faiblesse des principales ressources budgétaire.	Objectif spécifique n°1 Suggérer les conditions d'une amélioration conséquente des recettes fiscales et des recettes non fiscales.	Cause supposée La faible utilisation du potentiel de la commune en matière de recettes.	Hypothèse n°1 La faible utilisation du potentiel de la commune en matière de recettes est à la base de la faiblesse des principales ressources budgétaire.
	2	Problème spécifique n°2 Absence d'une stratégie de recours à l'emprunt.	Objectif spécifique n°2 Inciter la Commune à recourir à l'emprunt pour financer les investissements.	Cause supposée L'inexistence de garantie.	Hypothèse n°2 L'inexistence de garantie explique l'absence d'une stratégie de recours à l'emprunt.
	3	Problème spécifique n°3 Non transfert des compétences et des ressources y afférentes à la Commune de Cotonou.	Objectif spécifique n°3 Proposer les conditions pour un transfert effectif des compétences et des ressources.	Cause supposée Incapacité de la commune à faire face aux compétences à transférer.	Hypothèse n°3 L'incapacité de la commune à faire face aux compétences à transférer entraîne le non transfert des compétences et des ressources y afférentes à la commune de Cotonou.

Source : Par nous-mêmes de nos observations de stage

Paragraphe 2 : Approches méthodologiques

Nous aborderons ici la revue de la littérature ainsi que la méthodologie adoptée.

I- REVUE DE LITTERATURE

A- Points de vue antérieurs sur le problème général

La capacité d'investissement est une donnée très importante de l'équilibre financier des communes. C'est un indicateur de la santé financière de ces communes, qui dépend de leur capacité à mobiliser les ressources locales.

Les élus locaux doivent, conformément aux dispositions de la loi n°98-007 du 15 Janvier 1999 portant régime financier des communes, faire face à deux (02) grandes catégories de dépenses à savoir : les dépenses de fonctionnement ou dépenses ordinaires et les dépenses d'investissement ou dépenses en capital, et accorder la primauté aux dépenses obligatoires et au produit des prélèvements sur les recettes de la section de fonctionnement spécifiés aux articles 17 et 23 de ladite loi. Tout compte fait, les dépenses en capital surpassent toujours la capacité de mobilisation des ressources locales (CHAKO A., 2005). Cela entraîne un besoin de financement né de l'insuffisance de la capacité d'investissement pour couvrir les dépenses en capital.

Ce constat est appuyé par ELONG-MBASSI J-P. et al (2003) qui affirment que la capacité d'investissement des communes du Bénin est faible et a évolué en dents de scie entre 1997 et 2001 et que la part de la ville de Cotonou dans ces capacités d'investissement et pour ces années respectives, représente plus de 50%.

B- Points de vue antérieurs sur les problèmes spécifiques

En ce qui concerne l'insuffisance des ressources financières locales, ELONG-MBASSI et al (2003) déterminent le profil des finances locales par rapport aux finances publiques au Bénin et montrent la faiblesse des ressources financières locales car les recettes fiscales constituent la principale source financière des communes.

Par ailleurs, l'absence du recours à l'emprunt pour financer les investissements communaux prive les communes d'une source certaine de financement du développement à la base.

Les collectivités locales béninoises n'ont pas recours aux emprunts alors que ces derniers permettent d'accroître substantiellement leurs capacités d'investissement immédiates et de faire face aux besoins de financement de leur croissance sans pour autant la maintenance en reportant la charge sur les générations futures.

Le recours aux emprunts a pour effet à la fois :

- de libérer les ressources pour la maintenance des investissements existants ;
- de limiter la charge budgétaire immédiate de l'investissement neuf ;
- et d'assurer le remboursement de l'emprunt (HOUNTONDI M., 2002).

Pour Arnaud M. (2000) la mise sur pied d'un financement durable des investissements locaux par la mobilisation de l'épargne nationale s'impose mais exige beaucoup de temps, sauf là où le processus est déjà engagé. Le financement par l'emprunt doit être mené avec le renforcement des ressources locales, la maîtrise des dépenses et de l'endettement, ce qui n'est pas le cas pour la majorité des collectivités locales africaines.

Mais, l'accès à cette source de financement, bien que nécessaire, respecte des conditionnalités très rigoureuses. Selon CARUANA L. (2007), pour l'accès au marché financier, les options pour l'accès à l'emprunt restent

valables. Il ne faut cependant pas négliger quelques contraintes comme par exemple, l'autorisation du Ministère des Finances du pays de la collectivité locale voulant accéder au marché financier ou encore le dépôt minimum de cinq cent millions (500.000.000) de francs CFA, comme c'est le cas en Côte-d'Ivoire avec la Bourse Régionale des Valeurs Mobilières (BRVM) ; c'est dire que n'importe quelle collectivité locale ne peut accéder au marché financier.

Enfin, pour ce qui est du problème du non transfert des compétences et des ressources y afférentes, SY O. (2003) estime qu'il est couramment admis que la décentralisation implique un partage de responsabilités entre l'Etat et les collectivités territoriales et que l'instrument privilégié de matérialisation d'un tel partage est le transfert de compétences et des ressources. Pour lui, le transfert de compétences obéit à un certain nombre de principes directeurs qui sont, entre autres :

- l'intangibilité de l'unité nationale et l'intégrité territoriale ;
- l'exclusivité du transfert aux seules collectivités territoriales créées par la loi ;
- la concomitance du transfert de compétences et de ressources ;
- la progressivité dans le transfert des compétences ;
- et l'instauration d'un partenariat entre l'Etat et les collectivités.

YATTA F.P. (2000) aborde la question du transfert des ressources financières aux collectivités locales et affirme que la crise économique aiguë que connaissent les Etats africains, ne leur permet pas de transférer aux collectivités locales, les ressources financières qu'ils ont eux-mêmes, bien du mal à mobiliser du fait du niveau général de la pauvreté des populations. Il cite également comme raisons :

- la faiblesse du niveau de mise en commun des ressources en vue de l'action publique avec le taux des prélèvements fiscaux et parafiscaux qui tournent autour de 10 % du PIB dans la majorité des pays africains, alors qu'il est d'environ 20 à 25 % dans les pays de l'Amérique latine, 40 à 50 % en Europe ;
- la prépondérance du secteur informel dans les économies africaines ;
- et la faiblesse de la base fiscale.

II- CHOIX DE LA METHODOLOGIE

A- Dimension théorique

L'approche théorique nous amène à déterminer les causes réelles qui se trouvent à la base des problèmes identifiés.

Parmi les outils d'analyse des données que sont : les théories et modèles, les repères et normes, les seuils de décision, nous avons choisi les seuils de décision pour l'analyse des données recueillies par le biais de guides pour la réalisation d'entretiens avec des personnes ressources.

B- Dimension empirique

La recherche empirique est celle qui part de l'observation de la réalité et de l'étude des cas particuliers pour aboutir à des généralisations. Elle indique alors une démarche méthodologique qui regroupe l'identification de la population mère, la nature de l'enquête, l'échantillonnage ainsi que le centre d'intérêt des entrevues et les techniques et outils d'analyse.

L'enquête réalisée dans le cadre de cette étude a pour objectif de collecter les données pouvant permettre de confirmer ou d'infirmer les hypothèses de départ. Le centre d'intérêt de cette enquête tourne autour des problèmes spécifiques identifiés à savoir :

- faiblesse des principales ressources budgétaires ;
- absence d'une stratégie de recours à l'emprunt ;
- non transfert des compétences et des ressources y afférentes.

Pour cette raison, nous avons choisi de faire une enquête interne à l'aide d'un guide d'entretien à l'endroit du Directeur des Services Economiques et Financiers de la Mairie de Cotonou dont dépendent les services chargés de la mobilisation et de la gestion des ressources financières, puis une enquête externe à l'aide d'un autre guide d'entretien à l'endroit du Directeur des Collectivités Locales du Ministère chargé de la décentralisation.

CHAPITRE PREMIER

COLLECTE ET ANALYSE DES DONNEES

Ce chapitre présente les données recueillies ainsi que leur analyse sans occulter la méthode suivie pour la collecte et les difficultés rencontrées.

Section 1: Collecte et présentation des données

La présente section est celle qui décrit la méthode de collecte et restitue les données recueillies.

Paragraphe 1: Déroulement de l'enquête

Dans ce paragraphe, nous aborderons la procédure de collecte des données.

I- PREPARATION DE LA COLLECTE

A- Préparation de la collecte interne

Dans le but de recueillir des informations utiles sur les problèmes spécifiques, nous avons élaboré un guide d'entretien à l'endroit du Directeur des Services Economiques et Financiers (DSEF) de la mairie de Cotonou. Ce guide prend en compte les questions relatives à :

- la faiblesse des principales ressources budgétaires ;
- l'absence d'une stratégie de recours à l'emprunt ;
- le non transfert des compétences à la Mairie.

B- Préparation de la collecte externe

Dans le même ordre d'idée, un second guide d'entretien est élaboré à l'attention du Directeur des Collectivités Locales du Ministère chargé de la décentralisation. Ce guide prend en compte le problème de l'absence d'une stratégie de recours à l'emprunt et celui du non transfert des Compétences aux communes du Bénin en général et celle de Cotonou en particulier.

Il est à noter que les deux guides d'entretien ainsi élaborés se trouvent en annexe du présent mémoire

II- REALISATION DES ENTRETIENS

A- Réalisation de l'entretien interne

Nous avons pris un rendez-vous auprès du Directeur des Services Economiques et Financiers de la Mairie de Cotonou et nous avons échangé avec lui sur les problèmes spécifiques que nous avons identifiés.

B- Réalisation de l'entretien externe

Comme pour la réalisation de l'entretien interne, nous avons effectué les mêmes démarches à l'endroit du Directeur des Collectivités Locales du Ministère chargé de la décentralisation pour la réalisation de l'enquête externe.

Paragraphe 2: Présentation et limite des données

Il s'agit ici, de la restitution des résultats issus des entretiens interne es externe, ainsi que la présentation de la limite des données recueillies et des difficultés rencontrées.

I- PRESENTATION DES DONNEES RECUEILLIES

Elle concerne les données recueillies aux niveaux interne et externe.

A- Résultats de l'entretien interne

Il ressort de nos entretiens que les principales ressources budgétaires sont effectivement faibles. La cause de ce problème spécifique, est la sous utilisation du potentiel de la commune en matière de recettes. En effet, l'inexistence d'un système d'information géographique pour renforcer le

Registre Foncier Urbain (RFU), ne permet pas une meilleure identification des contribuables et un élargissement plus efficace de l'assiette. Cela crée un important manque à gagner pour les caisses de la commune.

Pour ce qui est de l'absence d'une stratégie de recours à l'emprunt, outre l'inexistence d'un système de garantie, l'entretien interne révèle, la non assistance des communes par l'Etat, dans le domaine des compétences humaines et de l'organisation financière, pour faciliter leur accès à l'emprunt. Par ailleurs, l'entretien soulève d'autres causes que sont, l'inexistence de structures pouvant financer le développement, le caractère trop restrictif de la réglementation organisant l'accès des communes à l'emprunt.

Enfin, concernant le problème spécifique relatif au non transfert des compétences et des ressources y afférentes, l'entretien, mené au niveau interne à la commune, fait ressortir qu'il est réel car aucun texte réglementaire n'est encore pris pour préciser et organiser l'application effective des dispositions légales. La cause avancée est le manque de volonté politique au niveau de l'Etat.

B- Résultats de l'entretien externe

Ces résultats portent sur les problèmes spécifiques relatifs à l'absence d'une stratégie de recours à l'emprunt ainsi qu'au non transfert des compétences et des ressources y afférentes.

Au niveau externe, il découle de nos entretiens, que l'absence d'une stratégie de recours à l'emprunt s'explique par :

- l'inexistence d'un système de garantie ;
- le manque de ressources humaines compétentes et de structures adéquates pour une gestion efficace de l'emprunt ;
- la fragilité financière des jeunes communes ;
- l'inexistence de structures pouvant financer le développement.

Quant au transfert de compétences et des ressources y afférentes, les entretiens nous font comprendre qu'une partie des compétences prévues par les lois sur la décentralisation a été transféré et progressivement, le reste des domaines sera laissé aux communes. La cause avancée pour le non transfert des compétences restantes est l'incapacité des communes à y faire actuellement face.

II- LIMITES DES DONNEES

A- Difficultés rencontrées

Les difficultés que nous avons rencontrées sont entre autres :

- l'indisponibilité de certaines données à la date de la réalisation de notre mémoire ;
- les contraintes de temps.

B- Limites

Comme toute œuvre humaine, notre étude connaît des limites. Ces limites sont dues à la marge d'erreur qui peut résulter du non retraitement des données financières et du nombre restreint des personnes soumises aux guides d'entretien. Ce choix est le fait du délai très court dont nous disposons pour la réalisation de notre mémoire.

Section 2 : Vérification des hypothèses et diagnostics

Cette section est consacrée à la vérification des hypothèses et l'établissement des diagnostics.

Paragraphe 1 : Analyse des données et vérification des

Hypothèses

Dans ce paragraphe, nous analyserons les données recueillies, ce qui nous permettra de vérifier les hypothèses établies.

I- ANALYSE DES DONNEES

Il est évident de nos jours, que les investissements constituent la clef de tout développement, à travers la satisfaction des besoins qui en découle pour les populations. Mais, la réalisation des investissements nécessite la mobilisation d'importantes ressources surtout financières, qui ne sont pas toujours accessibles. Cette réalité qui est présente au niveau national, l'est encore plus au niveau local, dans un contexte de décentralisation où les communes sont appelées, à rechercher elles-mêmes, les sources de financement de leur développement, en vertu du principe de l'autonomie financière qui les régit. Or, elles sont confrontées à la faiblesse des ressources budgétaires, qui, une fois mobilisées, doivent servir à couvrir aussi bien les charges d'investissement, mais aussi celles de fonctionnement dont l'importance n'est plus à noter. La cause à l'origine de ce problème dans cette ville est la faible utilisation du potentiel de la commune en matière de recettes. Cette cause semble évidente vu l'importance de l'économie informelle et les problèmes de gestion foncière que la ville connaît. La taxe professionnelle et la taxe foncière (TPU, TFU, patente, licence) sont les principales composantes des recettes fiscales. Leur amélioration par une meilleure identification des activités et des constructions peut en retour améliorer le niveau des ressources budgétaires d'où l'utilité du "Système d'Information Géographique" (SIG). Le système d'information géographique est un système d'adressage qui fournit toutes les informations utiles sur toutes les constructions et les activités à n'importe quel endroit de la ville.

De même, la loi de finances gestion 2007 a autorisé la perception de la Taxe de Développement Local (TDL).

L'accès à l'emprunt pourrait constituer pour les communes, une solution pour contourner le problème de la faiblesse des principales ressources budgétaires dans le financement des investissements. Mais cela n'est pas encore le cas dans les communes béninoises en général et à Cotonou en particulier. Les causes qui expliquent cet état de chose sont multiples. Si les autorités interrogées au niveau de la municipalité de Cotonou et de l'Etat

sont d'accord sur l'inexistence d'un système de garantie et de structures pouvant financer les investissements, les avis divergent comme nous l'avons vu dans la présentation des résultats, sur le manque de compétences humaines et d'organisation financière et structurelle. Nous pensons que sur ce point, la raison avancée par les autorités au niveau communal, qui est celle de la non assistance des communes par l'Etat, est pleinement justifiée. En effet, l'Etat a une certaine expérience de la mobilisation ainsi que de la gestion des emprunts et a déjà acquis une expertise dans ce domaine. Il lui revient de partager, d'une manière ou d'une autre ses expériences avec les "jeunes" communes qui ont des difficultés pour accéder à l'emprunt alors qu'elles disposent de ressources budgétaires très peu importantes. Mais la création très prochaine du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) pourrait constituer un début de solution pour faciliter le financement des communes. Quant aux transferts de compétences et des ressources y afférentes, nous pouvons conclure qu'ils ne sont pas encore effectifs en raison de l'absence d'actes réglementaires les formalisant.

Nous jugeons peu évidente, l'absence de volonté politique au niveau de l'Etat comme cause du non transfert de compétences.

La volonté politique qui a existé pour entamer la décentralisation ne peut pas manquer pour donner à cette dernière, un contenu certain, si l'on sait que la finalité de la décentralisation c'est le développement à la base qui implique la participation des populations à la résolution de leurs problèmes. Par contre, l'incapacité des communes à faire face aux compétences à transférer nous semble être la cause la plus probante car la mise en œuvre de ces compétences conférées aux communes par les lois sur la décentralisation, nécessite d'énormes ressources que l'Etat arrive difficilement à mobiliser, à plus forte raison, les communes qui ont déjà des difficultés pour exercer leurs attributions propres.

II- VERIFICATION DES HYPOTHESES

A l'issu de l'analyse des données recueillies, nous pouvons retenir que deux des trois hypothèses sont vérifiées. Ainsi, le problème spécifique n°1, qui porte sur la faiblesse des principales ressources budgétaires, est due à la faible utilisation du potentiel de la commune en matière de recettes. L'hypothèse spécifique n°1 formulée comme suit « la faible utilisation du potentiel de la commune en matière de recettes est à la base de la faiblesse des principales ressources budgétaires » est confirmée.

Par ailleurs, pour ce qui concerne l'absence d'une stratégie de recours à l'emprunt, outre le problème d'inexistence d'un système de garantie, il y a l'inexistence de structures pouvant financier le développement ainsi que la non assistance des communes par l'Etat en matière de compétences humaines, de l'organisation financière et structurelle. L'hypothèse spécifique n°2 qui est la suivante : « l'inexistence de garantie explique l'absence d'une stratégie de recours à l'emprunt » est partiellement vérifiée.

Quant au non transfert des compétences et des ressources y afférentes, nous retenons de l'analyse, que ce problème spécifique est causé par l'incapacité de la commune à faire face aux compétences à transférer. L'hypothèse spécifique n°3 qui est établie comme suit « l'incapacité de la commune à faire face aux compétences à transférer entraîne le non transfert des compétences et des ressources y afférentes » est alors entièrement vérifiée.

Paragraphe 2 : Etablissement du diagnostic

Ici, nous procéderons à l'établissement du diagnostic de chaque problème spécifique.

I- DIAGNOSTIC RELATIF AU PROBLEME SPECIFIQUE N°1

Le problème spécifique n°1 est celui relatif à la faiblesse des principales ressources budgétaires. Après vérification de l'hypothèse émise, la cause se trouvant à la base de ce problème est celle de la faible utilisation du potentiel de la commune en matière de recettes. Nous pouvons alors établir le diagnostic de ce problème comme suit : « la faible utilisation du potentiel de la commune en matière de recettes est à la base de la faiblesse des principales ressources budgétaires ».

II- DIAGNOSTICS RELATIFS AUX PROBLEMES SPECIFIQUES N°2 ET N°3

Le problème spécifique n°2 est l'absence d'une stratégie de recours à l'emprunt. Suite à la vérification de l'hypothèse spécifique n°2, le diagnostic est établi de la manière suivante : « l'inexistence de garantie et de structures de financement du développement ainsi que la non assistance des communes par l'Etat en matière de compétences humaines, de l'organisation financière et structurelle, expliquent l'absence d'une stratégie de recours à l'emprunt ».

Le problème spécifique n°3 qui est relatif au non transfert des compétences et des ressources y afférentes, après vérification de l'hypothèse spécifique n°3, est diagnostiqué comme suit : « l'incapacité de la commune à faire face aux compétences à transférer, entraîne le non transfert des compétences et des ressources y afférentes ».

CHAPITRE DEUXIEME

**APPROCHES DE SOLUTIONS ET
RECOMMANDATIONS**

Ce chapitre est consacré à la recherche de solutions pour la résolution des différents problèmes identifiés ainsi qu'à des recommandations pour une meilleure amélioration de la capacité d'investissement de la ville de Cotonou.

Section 1 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre

Les approches de solutions aux problèmes constatés et les conditions de mise en œuvre feront l'objet de cette section.

Paragraphe 1 : Approches de solutions

Les approches de solutions concernent les différents problèmes spécifiques.

I- APPROCHES DE SOLUTIONS AUX PROBLEMES SPECIFIQUES N°1 ET N°2

Les problèmes spécifiques N°1 et N°2 portent sur la faiblesse des principales ressources budgétaires et l'absence d'une stratégie de recours à l'emprunt. De l'analyse des données recueillies sur la base des deux (02) guides d'entretien, nous avons dégagé les diagnostics suivants lesquels :

- la faible utilisation du potentiel de la commune en matière de recettes est à la base de la faiblesse des principales ressources budgétaires ;
- et l'incapacité de la commune à faire face aux compétences à transférer, entraîne le non transfert des compétences et des ressources y afférentes.

Pour résoudre ces problèmes, il va falloir entre autre :

- **Pour les recettes non fiscales :**

- poursuivre et renforcer les réformes en cours au niveau du service de la Régie Principale des Recettes notamment dans le domaine du recouvrement forcé des recettes non fiscales ;

- moderniser et renforcer les marchés de quartier. Dans ce cadre, l'exemple du marché Vêdoko est à encourager ;
 - renforcer le contrôle des agents chargés du recouvrement, particulièrement les régisseurs auxiliaires, pour un suivi rigoureux des activités au niveau des régies ;
 - appliquer plus rigoureusement, la réglementation en matière d'utilisation du domaine public.
- **Pour les recettes fiscales :**
 - maîtriser l'économie informelle pour favoriser l'élargissement de l'assiette fiscale par une meilleure gestion du foncier en dotant la ville d'un système d'adressage performant permettant une meilleure identification des contribuables et des activités
 - doter les services fiscaux (Services de la fiscalité et de la DDIAL) des moyens matériels, humains et financiers nécessaires pour un meilleur accomplissement de leurs missions ;
 - appliquer de manière plus rigoureuse les textes régissant la mobilisation des recettes fiscales.
 - **Pour le cas spécifique des emprunts, il faut :**
 - une meilleure maîtrise des dépenses de fonctionnement ;
 - une gestion transparente et efficace des finances ;
 - des négociations avec des banques ou institutions financières pour voir les conditions dans lesquelles elles peuvent aider la Mairie à financer ses investissements.

II- APPROCHES DE SOLUTIONS AU PROBLEME SPECIFIQUE N°3

Le problème spécifique N°3 concerne le non transfert des compétences et des ressources y afférentes à la commune de Cotonou. Il a été diagnostiqué de la manière suivante : « l'incapacité de la commune à faire face aux compétences à transférer entraîne le non transfert des compétences et des ressources y afférentes ».

Pour mettre fin à ce problème, il faut que les communes en général, fassent un lobbying auprès de l'Etat pour amener ce dernier à décentraliser par pallier, certaines compétences qui occupent une part importante dans le Budget National. Nous savons par exemple que la santé et l'éducation occupent une place de choix dans le Budget Général de l'Etat. Les communes peuvent donc amener l'Etat à leur transférer d'abord certains maillons de la chaîne éducative et sanitaire ainsi que les ressources qui y sont consacrées au niveau national et progressivement tous les domaines de compétences définis par les lois sur la décentralisation seront transférés.

Paragraphe 2 : Conditions de mise en œuvre

Elles portent sur les modalités d'exécution des solutions ci-dessus énumérées.

I- CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES APPROCHES DE SOLUTIONS RELATIVES AUX PROBLEMES SPECIFIQUES N°1 ET N°2

Le recouvrement forcé des recettes non fiscales nécessite l'application stricte des réglementations en matière de recouvrement de recettes. La création d'une police municipale peut permettre l'utilisation de la coercition pour le recouvrement de ces recettes.

Par ailleurs, une meilleure gestion du foncier ainsi que la maîtrise de l'économie informelle, peuvent améliorer aussi bien le niveau des recettes fiscales que des recettes non fiscales. Cela passe par la mise en place d'un bon système d'adressage afin de repérer les contribuables quelle que soit leur position dans la ville pour mieux les imposer. La création du "Système d'Information Géographique" (SIG) doit donc constituer une priorité pour les autorités municipales. Cet outil est indispensable pour le renforcement du

Registre Foncier Urbain et le Service des Affaires Domaniales et celui de la fiscalité doivent être dotés des moyens nécessaires pour sa réalisation.

Quant au problème relatif au financement par l'emprunt, une meilleure maîtrise des dépenses de fonctionnement passe par une gestion rationnelle du personnel municipal. En effet, il est de notoriété que, la charge salariale (salaires et accessoires) représente la principale composante des dépenses de fonctionnement. Leur maîtrise, en collaboration avec le personnel ainsi qu'une utilisation optimale de ce dernier peut réduire le niveau des dépenses de fonctionnement.

De même, une gestion transparente et efficace des finances peut consister en la publication régulière des états financiers (comptes administratifs, comptes de gestion etc.) et l'exigence de veiller strictement à la qualité de la dépense, ce qui est un gage de la bonne gouvernance locale.

II- CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES APPROCHES DE SOLUTIONS AUX PROBLEMES N°3

L'Association Nationale des Communes du Bénin a un grand rôle à jouer dans la constitution d'un groupe de pression capable d'amener l'Etat à effectuer le transfert des compétences. De même, il est indispensable que les décideurs au niveau local que national, placent l'intérêt des populations au dessus des intérêts partisans. Les frictions entre gouvernement central et autorités locales, constatées tout au long de ces premières années de décentralisation, surtout sur le point des transferts de compétences, sont un frein pour le développement local et par conséquent, l'épanouissement de la nation toute entière.

Section 2 : Recommandations pour une amélioration de la capacité d'investissement de la ville de Cotonou

Les recommandations vont à l'endroit de tous ceux qui, de prêt ou de loin, sont impliqués dans le financement du développement.

Paragraphe 1 : A l'endroit des autorités locales et de la population

I- AUTORITES LOCALES

Aux autorités locales, nous recommandons :

- des campagnes périodiques d'Information, d'Education et de Communication ainsi que la vulgarisation de la réglementation fiscale à l'endroit de la population pour la sensibiliser sur la nécessité de payer les impôts ;
- la mise en place d'une équipe d'experts et la recherche de financement pour la réalisation des études préalables et la création du "Système d'Information Géographique" ;
- la promotion du management participatif en associant le personnel aux prises de décisions ;
- la dotation des services de moyens suffisants pour l'édition et la publication régulières des états financiers ;
- un dialogue permanent avec l'Etat pour amener ce dernier à effectuer les transferts de compétences et de ressources ;
- le renforcement de la coopération décentralisée et de l'intercommunalité ;
- la mise en place d'un cadre de concertation Mairie-population en vue d'intégrer les préoccupations de cette dernière ;
- la promotion du partenariat commune - secteur privé.

II- POPULATION

Elle doit comprendre que, pour trouver des solutions aux multiples problèmes qui se posent à elle dans la ville, la Mairie a besoin d'importantes ressources surtout financières. Ces ressources financières ne peuvent que provenir principalement de cette population, même si d'autres partenaires peuvent aider la commune pour le financement de ses charges. La population doit donc avoir à l'idée, de s'acquitter régulièrement de sa contribution, pour aider sa commune à se développer.

Paragraphe 2 : Recommandations à l'endroit de l'Etat et des partenaires techniques et financiers

I- ETAT

Pour aider la municipalité de Cotonou à améliorer ses ressources budgétaires et à accéder à l'emprunt pour financer son développement, l'Etat est appelé à mettre à sa disposition les compétences techniques et humaines nécessaires pour la mise en place d'un système d'adressage de qualité. Son apport financier est aussi souhaité. De même, après la prise d'un décret organisant le recours à l'emprunt par les communes, il serait nécessaire que l'Etat passe à la phase pratique de la mise en place des systèmes de garantie et de financement des communes. Le démarrage effectif des activités du "Fonds d'Appui au Développement des communes" (FADeC) dans les meilleurs délais serait un gage d'espoir pour les communes.

Par ailleurs, nous recommandons vivement l'assistance de l'Etat dans la mise en place des structures et compétences humaines chargées de gérer les dettes issues des emprunts.

Sur un autre point, nous appelons l'Etat à faire une adéquation entre les compétences à transférer et les ressources y afférentes ainsi que la prise d'actes définissant les compétences réellement transférées.

II- PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS

Les partenaires techniques et financiers doivent poursuivre et renforcer leurs aides à la municipalité de Cotonou. Nous leur recommandons de mettre en place des conditionnalités pouvant amener l'Etat à effectuer les transferts de compétences et de ressources aux communes. Quant aux institutions financières nationales et sous régionales, elles doivent prendre en compte le potentiel que représentent les communes pour elles et l'exploiter en mettant en place les produits adaptés et les conditions adéquates d'accès pour ces communes.

CONCLUSION GENERALE

La décentralisation a permis la mise en place d'entités territoriales dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Ces entités appelées communes, pour une pleine jouissance de cette autonomie financière, sont autorisées par la loi à percevoir toute une gamme de ressources financières pour la couverture de leurs diverses charges.

Malheureusement, les communes sont confrontées à certaines difficultés pour une mobilisation optimale de ces ressources financières. Or, une meilleure mobilisation de ces ressources financières est indispensable pour la réalisation des investissements qui vont procurer à la population, une meilleure satisfaction et engendrer le développement à la base.

Les difficultés auxquelles doivent faire face les communes pour accéder à un niveau satisfaisant de ressources financières, ont principalement pour nom :

- la non maîtrise de l'économie informelle ;
- l'inaccessibilité de ces communes à l'emprunt ;
- ainsi que le problème crucial du transfert des compétences et des ressources par l'Etat.

Tous les acteurs impliqués dans le processus de la décentralisation dans notre pays à savoir : les élus locaux, les populations, l'Etat ainsi que les partenaires techniques et financiers doivent conjuguer leurs efforts pour permettre une résolution de ces difficultés.

Mais, dans la situation actuelle où l'Etat a lui-même des difficultés à mobiliser les ressources financières pour la couverture de ses charges, nous nous demandons, dans quelles conditions, il peut accepter consentir plus de ressources aux communes, ou permettre aux partenaires techniques et financiers de financer directement ces communes.

BIBLIOGRAPHIE

I- Ouvrages et documents de séminaire

- ARNAUD M. (2002) : « **les besoins d'emprunt des collectivités locales** », PDM.
- GOGAN M. et ADJAHO R. (1999) : « **Comprendre la réforme de l'administration territoriale en 30 questions** », Cotonou, BENIN.
- MISSION DE LA DECENTRALISATION (2003) : « **Présentation des Communes** », MISD, Cotonou, BENIN.
- PDM (2000), OFL : « **Equilibre financier des collectivités locales des pays de l'UEMOA** », Cotonou, BENIN.
- PDM (2000), OFL : « **Regard sur les finances locales des pays de l'UEMOA** », Cotonou, BENIN.
- PDM (2003), OFL : La revue africaine des finances locales, « **Spécial Bénin décentralisation** », numéro spécial, Cotonou, BENIN.
- PGUD (2002) : « **Actes de l'atelier de formation à la gestion urbaine** », Cotonou, BENIN.
- LA TERRITORIALE (2007) : « **La réforme de l'administration territoriale** » N°0008, 1^{er} trimestre 2007, Cotonou, BENIN.
- SY O. (1997) : « **Stratégie de financement des collectivités locales au Mali** », Bamako, MALI.
- YATTA P. F. (2000) : « **Décentralisation financière en Afrique : succès, problèmes et contraintes** », PDM, Cotonou, BENIN.

II- Mémoires

- ADANMINAKOU Y. G. (2006) : « **Problématique du financement du plan de développement communal : Cas de la Commune de Sèmè-Podji** », Mémoire, UAC, ENAM, AFT.
- MESSI J. et NOUGBODOHOUE V. (2004) : « **Capacité d'investissement des collectivités locales : Cas de Cotonou et de Porto-Novo** », Mémoire, UAC, ENAM, AFT.

- COHOUN H. et FADO M. (2003) : « **Autonomie financière des collectivités locales : Cas des trois (03) communes à statut particulier** », Mémoire, UAC, FASEG.
- ALLAGBE U. (2005) : « **Aménagement des zones humides de la ville de Cotonou : Cas des bas-fonds et marécages du 6^{ème} arrondissement** », Mémoire, UCAO, GEAU.

III- Textes législatifs

- MISSION DE LA DECENTRALISATION (2002), « **Recueil des lois sur la décentralisation** », MISD, Cotonou, BENIN.
- Décision – loi N° 89-001 du 11 Mars 1989 portant loi de finances 1989.
- Loi de finances 1991.

IV- Textes réglementaires

- Décret N° 2005-374 du 25 Juin 2005 fixant les modalités d'emprunts par les communes et leurs garanties.
- Arrêté N° 029 du 23 Mars portant Organisation, Attributions et Fonctionnement des Services de la Mairie de Cotonou.

V- Autres documents

- Mairie de Cotonou, DSEF, suivi du recouvrement des recettes et de l'exécution des dépenses de 2002 à 2006.
- Mairie de Cotonou, SRH, point du personnel au 30 Novembre 2006.
- Justin GANDJIDON, cours de finances locales, AFT₂ II, 2006.

ANNEXES

ANNEXE 1 :

Guide d'entretien N°1

- 1- Les transferts de compétences aux communes prévus par les lois sur la décentralisation sont-ils effectifs ?
- 2- Si oui, concernent-ils tous les domaines prévus ou c'est seulement certains domaines qui sont transférés ?
- 3- Si c'est certains domaines qui sont transférés, pouvons-nous les connaître ?
- 4- Qu'est ce qui motive le choix de ces domaines ?
- 5- Si non, qu'est ce qui empêche les transferts de compétences aux communes ?
- 6- Qu'est ce que vous préconisez pour remédier à ce problème ?
- 7- Pourquoi les communes n'ont-elles pas recours aux emprunts pour financer les investissements malgré la possibilité offerte par la loi ?
- 8- Que fait l'Etat pour amener les communes à recourir à cette source de financement ?
- 9- Existe-t-il un texte réglementaire organisant l'accès des communes à l'emprunt ?
- 10- Si oui, pouvons-nous accéder à cela ?

Guide d'entretien n°2

- 1- Les transferts de compétences aux communes prévus par les lois sur la décentralisation sont-ils effectifs ?
- 2- Si oui, concernent-ils tous les domaines prévus ou c'est seulement certains domaines qui sont transférés ?
- 3- Si c'est certains domaines qui sont transférés, pouvons-nous les connaître ?
- 4- Qu'est ce qui motive le choix de ces domaines ?
- 5- Si non, qu'est ce qui empêche les transferts de compétences aux communes ?
- 6- Qu'est ce que vous préconisez pour remédier à ce problème ?

- 7- Pourquoi les communes n'ont-elles pas recours aux emprunts pour financer les investissements malgré la possibilité offerte par la loi ?
- 8- Quelles démarches la municipalité de Cotonou mène t-elle pour pouvoir accéder à l'emprunt pour financer son développement ?
- 9- Qu'est ce qui est à la base de niveau faible des principales ressources budgétaires de Cotonou malgré le potentiel de cette ville capitale économique du Bénin ?
- 10-Comment jugez-vous les relations entre les services fiscaux et la population ?

ANNEXE 2

Tableau N°7 : Effectif du personnel par services et par catégories arrêté au 30 Novembre 2006

Direction ou services	Cat A	Cat B	Cat C	Cat D	Cat E	Total
Cabinet	5	8	8	11	6	38
CGSM	1					1
Secrétariat Général	2	1	3	8	1	15
DSAJ	6	16	6	9	7	44
DSEF	24	36	56	98	33	247
DSAP	5	10	2	36	28	81
DPDM	18	13	1	4	2	38
DST	15	45	33	58	38	189
Total 1	76	129	109	224	115	653

Arrondissements	Cat A	Cat B	Cat C	Cat D	Cat E	Total
1 ^{er} arrondissement		1	2	5	3	11
2 ^{ème} arrondissement		1	1	6	2	10
3 ^{ème} arrondissement		2		7	1	10
4 ^{ème} arrondissement		1	1	7	1	10
5 ^{ème} arrondissement		2	2	10	2	16
6 ^{ème} arrondissement		2		11	2	15
7 ^{ème} arrondissement	1	1		6	5	13
8 ^{ème} arrondissement		2	3	5	1	11
9 ^{ème} arrondissement			2	6		8
10 ^{ème} arrondissement		2	2	5	1	10
11 ^{ème} arrondissement		2	2	11	3	18
12 ^{ème} arrondissement		2		11	4	17
13 ^{ème} arrondissement		1	1	3	3	8
Total 2	1	19	16	93	28	157

Services centraux et services déconcentrés de l'Etat

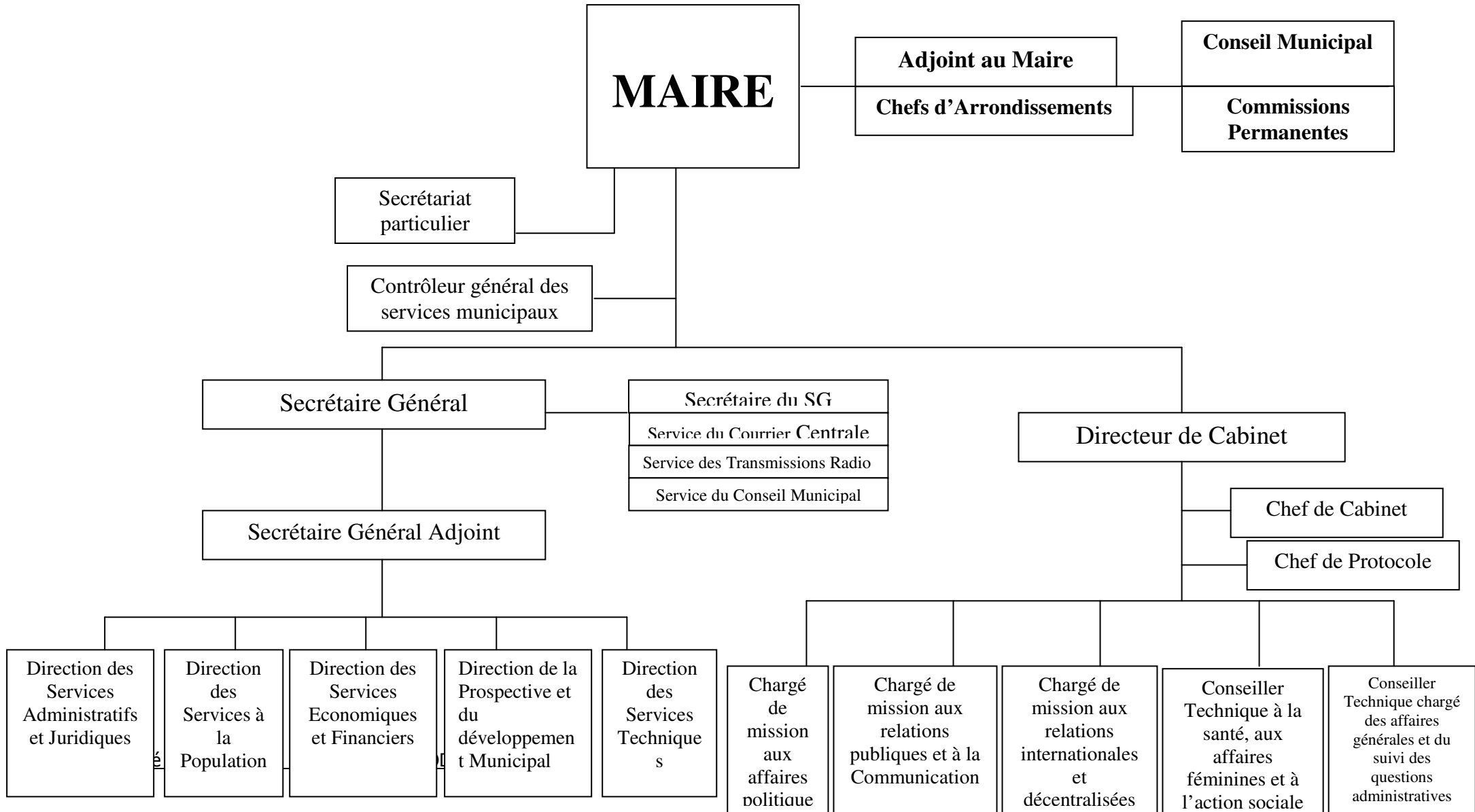
Structures	Cat A	Cat B	Cat C	Cat D	Cat E	Total
Présidence de la République				3	7	10
MESFP	1					1
Ministère de la Justice				1		1
MISPCL	2	2		14	6	30
DGID (CIPE et CIME)		4	6	40	6	53
Recettes perceptions	2	3	3	16	6	31
Centres de santé			4	24	7	31
CPS de Wxlacodji					1	1
CSC d'Ahogbohouè	1			1	1	3
DDSP Atlantique Littoral				1		1
Circonscriptions scolaires				5	6	11
Commissariats				10		10
Résidence du Maire				4		4
Total 3	6	9	13	119	40	187

	Cat A	Cat B	Cat C	Cat D	Cat E	Total
Effectif total (total 1 + total 2 + total 3)	83	157	138	436	183	997

Source : Service des Ressources Humaines / Mairie de Cotonou

ANNEXE 3

ORGANIGRAMME DE LA MAIRIE DE COTONOU



TABLES DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE	1
<u>Chapitre préliminaire : Problématique, cadre théorique et méthodologique de l'étude</u>	4
<u>Section 1 : Etat des lieux et ciblage de la problématique</u>	5
<u>Paragraphe 1 : Etat des lieux</u>	5
I- Situations géographique, économique et administrative de Cotonou	5
A- Situations géographique et économique	5
1- Situation géographique	5
2- Situation économique	6
B- Situation administrative	6
1- Découpage	6
2- Structures administratives	6
a- Le conseil municipal (Organe délibérant)	7
b- Le maire (Organe exécutif)	7
II- Les mécanismes actuels de fonctionnement	8
A- Points des observations de stage	9
B- Inventaire des forces et des faiblesses	21
1- Inventaire des atouts et des problèmes	21
a- Les atouts	21
b- Les problèmes	21
2- Les problématiques possibles	22

<u>Paragraphe 2 : Ciblage, spécification et vision globale de résolution de la problématique</u>	24
I- Ciblage et spécification de la problématique	24
A- Choix de la problématique	24
B- Spécification de la problématique	25
II- Détermination de la vision globale de résolution	25
A- Vision globale	25
B- Etapes de la recherche	27
<u>Section 2 : Cadre théorique et méthodologique</u>	27
<u>Paragraphe 1 : Cadre théorique de l'étude</u>	27
I- Objectifs de l'étude	27
A- Objectif général	27
B- Objectifs spécifiques	28
II- Hypothèses et tableau de bord de l'étude	28
A- Hypothèses	28
1- Cause et hypothèse liée au problème spécifique N°1	28
2- Cause et hypothèse liées au problème spécifique N°2	29
3- Cause et hypothèse liées au problème spécifique N°3	29
B- Tableau de bord de l'étude	30
<u>Paragraphe 2 : Approches méthodologiques</u>	32
I- Revue de littérature	32
A- Points de vue antérieurs sur le problème général	32
B- Points de vue antérieurs sur les problèmes spécifiques	33
II- Choix de la méthodologie	35

A- Dimension théorique	35
B- Dimension empirique	35
<u>Chapitre premier : Collecte et analyse des données</u>	36
<u>Section 1 : Collecte et présentation des données</u>	37
<u>Paragraphe 1 : Déroulement de l'enquête</u>	37
I- Préparation de la collecte	37
A- Préparation de la collecte interne	37
B- Préparation de la collecte externe	37
II- Réalisation des entretiens	38
A- Réalisation de l'entretien interne	38
B- Réalisation de l'entretien externe	38
<u>Paragraphe 2 : Présentation et limite des données</u>	38
I- Présentation des données recueillies	38
A- Résultats de l'entretien interne	38
B- Résultats de l'entretien externe	39
II- Limites des données	40
A- Difficultés rencontrées	40
B- Limites.....	40
<u>Section 2 : Vérification des hypothèses et diagnostics</u>	40
<u>Paragraphe 1 : Analyse des données et vérification des Hypothèses</u>	40
I- Analyse des données	41
II- Vérification des hypothèses	43
<u>Paragraphe 2 : Etablissement du diagnostic</u>	43
I- Diagnostic relatif au problème spécifique n°1	44

II- **Diagnostics relatifs aux problèmes spécifiques n°2 et n°3** 44

**Chapitre deuxième : Approches de solutions et
Recommandations** 45

**Section 1 : Approches de solutions et conditions de mise en
@ Œuvre**46

Paragraphe 1 : Approches de solutions 46

I- **Approches de solutions aux problèmes spécifiques n°1 et n°2** 46

II- **Approches de solutions au problème spécifique n°3**47

Paragraphe 2 : Conditions de mise en œuvre 48

I- **Conditions de mise en œuvre des approches de solutions
relatives aux problèmes spécifiques n°1 et n°2** 48

II- **Conditions de mise en œuvre des approches de solutions
aux problèmes n°3** 49

**Section 2 : Recommandations pour une bonne amélioration de la
capacité d'investissement de la ville de Cotonou** 50

**Paragraphe 1 : Recommandations à l'endroit des autorités locales
et de la population**50

I- **Autorités locales**50

II- **Population** 51

**Paragraphe 2 : Recommandations à l'endroit de l'Etat et des
partenaires techniques de financiers** 51

I- **Etat** 51

II- **Partenaires techniques et financiers** 52

CONCLUSION GENERALE 53

BIBLIOGRAPHIE 55

ANNEXES