



Université Senghor

Université internationale de langue française
au service du développement africain

Opérateur direct de la Francophonie

Finances locales et mobilisation des ressources financières : cas de la commune de Cotonou au Bénin

présenté par

Adama SAWADOGO

pour l'obtention du Master en Développement de l'Université Senghor

Département : Administration-Gestion

Spécialité : Gouvernance et management public

le 08 mars 2011

Devant le jury composé de :

Madame Danièle BORDELEAU Présidente
Professeur, Directrice du Département Administration – Gestion,
Université Senghor, Alexandrie

Monsieur Ashraf SALAH EL DINE Examineur
Professeur à l'Académie Arabe des sciences et technologies, Alexandrie

Monsieur Thierno DIALLO Examineur
Professeur à l'université de Québec à Chicoutimi

Remerciements

L'aboutissement de ce mémoire a nécessité le soutien de mes supérieurs hiérarchiques (Madame Salimata SAWADOGO, Ministre de la promotion des droits humains ; Monsieur André DEMBELE, Secrétaire général du Ministère ; Monsieur Bondé BAGNAMOU, Directeur des études et de la planification du Ministère ; Madame Martine SANDWIDI, Directrice des ressources humaines du Ministère) qui m'ont encouragé à suivre la formation à qui, je présente ma profonde reconnaissance.

Mes remerciements vont également à l'endroit de la Francophonie et particulièrement aux responsables de l'Université Senghor, pour les efforts consentis afin de nous permettre d'approfondir nos connaissances.

Ma reconnaissance au Professeur Danièle BORDELEAU, Directrice du département Administration-Gestion, pour son expertise, sa disponibilité tout au long de la formation et son encadrement durant le stage à Abidjan en Côte d'Ivoire. J'associe à ces remerciements Madame Suzanne YOUSSEF, Assistante du Département pour sa compréhension.

Nous ne saurons oublier l'apport considérable de nos enseignants qui nous ont outillés pour mieux assumer nos fonctions et responsabilités dans nos services respectifs.

Nous remercions l'Association internationale des maires francophones (AIMF) pour avoir initié le stage qui nous a permis de renforcer nos compétences sur les finances locales en Afrique francophone.

Nos remerciements aux agents de la Mairie de Cotonou, en particulier notre encadreur de stage, Monsieur ATOGJENOU Marcel, Chef de service de la fiscalité pour sa disponibilité durant toute la période de notre stage.

A mes collègues qui ont participé à la réalisation de l'étude (Aziz HANTEM à Casablanca, Awal MOUHAMADOU à Douala, Gualbert Gabin KPEOU-GUEMANA à Ouagadougou et Ibrahim MARICO à Bamako) pour la bonne collaboration pendant la réalisation de l'étude.

A tous mes collègues de promotion et en particulier, l'Association des étudiants burkinabè à Senghor qui, durant ces deux années ont été une seconde famille pour moi en Egypte.

Adama SAWADOGO

Dédicace

A ma mère qui m'a encouragé sans cesse et qui m'a soutenu tout au long de mes études. Elle mérite tout l'amour et le respect.

A mon père, qui a fait beaucoup de sacrifices pour que je puisse atteindre ce niveau du savoir.

A mes frères et sœurs qui m'ont encouragé.

Et à toutes les personnes pour qui je suis cher.

Résumé

Après les échecs sur la mise en œuvre des politiques de développement depuis les indépendances, les pays africains, dans leur majorité, ont opté en faveur de la décentralisation à partir des années 1990. Cette vague de décentralisation a suscité des espoirs nouveaux sur l'amélioration des conditions de vie des populations et l'impulsion du développement à la base à travers une implication des populations. Après une dizaine d'années de mise en œuvre, les résultats liés à la décentralisation sont mitigés et les défis restent nombreux au regard des besoins de plus en plus importants pour faire face au flux démographique.

Dans le souci d'améliorer les ressources financières des villes et de leur permettre de relever les défis qui se présentent, l'Association internationale des maires francophones (AIMF) a commandité une étude sur les finances locales de cinq villes de l'Afrique francophone. Ce mémoire est le résultat de l'étude qui a porté sur la Commune de Cotonou de 2004 à 2008.

Les résultats de l'étude indiquent que les réformes de la décentralisation se sont matérialisées par l'adoption des textes réglementaires qui précisent les domaines de compétences et les ressources nécessaires aux communes, afin de leur permettre de jouer leur rôle dans le développement local. La commune de Cotonou, en particulier, a connu la mise en œuvre effective de la décentralisation en 2003 avec la tenue effective de son premier conseil communal, organe politique de la gestion de la commune.

L'analyse des données financières et du système de mobilisation des ressources financières montre que la commune de Cotonou possède des marges de manœuvre pour améliorer ses ressources financières. La commune dispose de sources de recettes non fiscales inexploitées et d'un système de mobilisation des recettes fiscales qui privilégie la concertation avec les services fiscaux de l'Etat. Cependant, l'amélioration de ses ressources passe nécessairement par : le transfert des ressources par l'Etat conformément aux textes sur la décentralisation, la mise en œuvre d'une fiscalité appropriée aux recouvrements et des stratégies de mobilisation adéquates. Avec une volonté de l'Etat à accompagner la commune de Cotonou, celle-ci pourrait améliorer considérablement ses investissements.

Mot-clefs

Décentralisation, dégrèvement, contribuable, collectivité locale, Registre foncier urbain, recettes fiscales, recettes non fiscales.

Abstract

The failure of development policies since the independences led most of the African countries to adopt decentralization as institutional reform as from the 1990 decade. This wave of decentralization raised up hopes for the improvement of living conditions of African populations. After about ten years of setting in work, the results of decentralization are mitigated and the challenges remain numerous, in regard with the more and more important needs to face the demographic growth.

In its worry to improve the financial resources of cities and to allow them to face the challenges, the International Association of French speaking Mayors (AIMF in French) issued a study on the financial situation of five French speaking cities. This memory thesis presents the results of the survey of the Cotonou city finances for the years 2004-2008. The survey took place during our practicum of three months.

The results of this study indicate that Benin is part of the decentralization movement. The laws and regulations specify the fields of competence and the resources needed to allow the local authorities play their role in the local development. The Cotonou city witnessed the setting in place of decentralization in 2003, with the effective installation of its first city council.

The analysis of financial data and that of the financial resources mobilisation system indicates that the city of Cotonou has margins of manoeuvre to improve its financial resources. The management savings shows that the financial resources are increasing. The city has unexploited fiscal revenues sources and a tax mobilisation system that favours the dialogue with the state services. However, the improvement of its financial resources includes: the transfer of the resources by the state according to the regulations, an appropriated fiscal and revenue collection system and adequate mobilisation policies. With the help of the state, the city of Cotonou shall be able to improve its investments.

Key-words

Decentralisation, fiscal reduction, tax payer, local authority, urban land register, fiscal revenues, non fiscal revenues.

Liste des acronymes et abréviations utilisés

- AFD : Agence Française de Développement
- AIMF : Association Internationales des Maires Francophones
- ANCB : Association Nationale des Communes du Bénin
- CGI : Code Général des Impôts
- DGID : Direction Générale des Impôts et du Domaine
- F CFA : Le Franc de la Communauté Financière Africaine
- FADeC : Fonds d'Appui au Développement des Communes
- HBT : Habitant
- OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economiques
- PDM : Partenariat pour le Développement des Municipalités
- RFU : Registre Foncier Urbain
- TFU : Taxe Foncière Unique
- TPU : Taxe Professionnelle Unique
- TVA : Taxe sur la Valeur Ajoutée

Table des matières

Remerciements.....	i
Dédicace.....	ii
Résumé.....	iii
Mot-clefs.....	iii
Abstract.....	iv
Key-words.....	iv
Liste des acronymes et abréviations utilisés.....	v
Table des matières.....	vi
Liste des illustrations.....	viii
Liste des tableaux.....	ix
Introduction.....	1
1 Problématique de la mobilisation des ressources financières de la commune de Cotonou.....	3
1.1 Statut juridique des communes.....	3
1.1.1 Le processus de la décentralisation.....	3
1.1.2 Organisation administrative et territoriale de la commune.....	4
1.2 Les compétences et les ressources des collectivités territoriales.....	5
1.2.1 Les compétences des communes.....	5
1.2.2 Les ressources des communes.....	6
1.3 Présentation de la Commune de Cotonou.....	7
1.3.1 Organisation administrative.....	7
1.3.2 Poids démographique et économique de la commune.....	8
1.3.3 Présentation de quelques indicateurs et des problèmes prioritaires.....	8
1.3.4 Difficultés liées à l'effectivité d'exercice des compétences dévolues.....	10
1.4 Enoncé des questions.....	11
1.5 Résultats attendus.....	12
2 Cadre théorique sur la décentralisation et la mobilisation des ressources.....	13
2.1 Approches de la décentralisation.....	13
2.1.1 Définition de la décentralisation.....	13
2.1.2 Les formes de décentralisation.....	14
2.2 Décentralisation et mobilisation des ressources.....	15
2.2.1 Approche conceptuelle de l'autonomie financière.....	15
2.2.2 Les conditions d'une autonomie financière.....	18

2.2.3	Les arguments en faveur de la décentralisation dans le cadre de la mobilisation des ressources.....	19
2.2.4	Indicateurs de l'autonomie financière.....	21
3	Méthodologie de recherche.....	24
3.1	Démarche méthodologique.....	24
3.1.1	Méthodologie utilisée.....	25
3.1.2	Instruments de collectes des données.....	25
3.2	Collecte et analyse des données.....	28
3.2.1	Déroulement de la collecte des données.....	28
3.2.2	Analyse et l'interprétation des données.....	29
4	Analyse financière et du système de mobilisation des ressources de la commune de Cotonou ...	31
4.1	Analyse financière de la commune de Cotonou.....	31
4.1.1	Evolution et répartition des recettes.....	31
4.1.2	Evolution et répartition des dépenses.....	36
4.1.3	Evaluation de l'équilibre financier.....	40
4.2	Analyse du système de mobilisation des ressources financières.....	44
4.2.1	Structures responsables de l'assiette et de l'émission des recettes de la commune.....	44
4.2.2	Structures responsables du recouvrement des recettes fiscales et non fiscales.....	45
4.2.3	Fonctionnement de la chaîne de mobilisation des ressources.....	46
4.2.4	Forces et faiblesses du système de mobilisation des ressources.....	47
4.2.5	Pistes de solution.....	49
	Conclusion.....	51
	Bibliographie.....	53
	Annexes.....	55
	Annexe 1 : Tableaux des données financières.....	55
	Annexe 3 : Guide d'entretien.....	58
	Annexe 2 : Organigramme de la Mairie de Cotonou.....	60

Liste des illustrations

Figure 1	: Evolution des recettes propres	32
Figure 2	: Répartition des recettes fiscales	33
Figure 3	: Evolution des recettes non fiscales par nature	34
Figure 4	: Evolution des taux de recouvrement	35
Figure 5	: Evolution des recettes par habitant	36
Figure 6	: Evolution des dépenses totales	37
Figure 7	: Répartition des dépenses	37
Figure 8	: Evolution des dépenses de fonctionnement	38
Figure 9	: Evolution des dépenses d'investissement	39
Figure 10	: Evolution des dépenses par habitant	40
Figure 11	: Evolution de l'épargne de gestion	41
Figure 12	: Evolution du taux de l'épargne brute de gestion.....	41
Figure 13	: Evolution de la capacité d'investissement	42
Figure 14	: Evolution de l'excédent brut de financement	43
Figure 15	: Evolution du taux d'exécution des dépenses d'investissement	43

Liste des tableaux

Tableau 1	: Charges financières supportées par la commune de Cotonou au regard de son statut particulier	55
Tableau 2	: Evolution du taux de recouvrement des recettes propres (fiscales et non fiscales)	55
Tableau 3	: Evolution des ressources propres de 2004 à 2008 en f cfa.....	56
Tableau 4	: Evolution des ressources propres par habitant en f cfa.....	56
Tableau 5	: Evolution des dépenses de la commune de Cotonou en f cfa.....	56
Tableau 6	: Evolution des dépenses par habitant	57
Tableau 7	: Evolution de l'épargne brute de gestion en f cfa et le taux de l'épargne brute	57
Tableau 8	: Evolution du taux d'autofinancement.....	57
Tableau 9	: Evolution de la capacité d'investissement en f cfa	57
Tableau 10	: Evolution de l'excédent brute de financement en f cfa	57
Tableau 11	: Taux d'exécution des dépenses d'investissement	57

Introduction

A l'instar d'autres pays de l'Afrique francophone, le Bénin a amorcé le processus de sa décentralisation dans les années 1990. Le processus a conduit progressivement à l'élaboration et à la mise en œuvre des textes réglementaires. Depuis 2003, les politiques de décentralisation mises en œuvre s'accompagnent d'un transfert de compétences et de ressources vers les municipalités destinées à devenir des acteurs majeurs dans les domaines du développement économique et de la fourniture des services essentiels aux populations.

En considérant l'intervalle de temps de 2003 à fin 2008 soit six (6) années après la mise en œuvre effective de la décentralisation, des efforts sont observables en termes de mobilisation des recettes fiscales, des recettes non fiscales et des transferts d'investissement par la commune de Cotonou. Cependant, malgré ces efforts, force est de constater que de nombreux défis restent d'actualité au regard des besoins de financement croissants pour contenir le flux démographique.

En effet, la population de la ville de Cotonou a connu une croissance extrêmement rapide après les années 1980 (7,7% entre 1979 et 1992). Le taux d'accroissement de la population a chuté à 2,17% entre 1992 et 2002¹. La ville se distingue par son poids démographique. Capitale économique du Bénin, la population de la commune de Cotonou est estimée à 10% (Mairie de Cotonou, 2008, p 10) de la population totale du pays avec une densité de 10 228 hbts/km² contre une moyenne nationale de 72 hbts/km². La commune présente un faible niveau d'équipements et un déficit en service urbain public liés à sa faible capacité de financement et à une demande croissante des besoins de la population. Les défis sont nombreux et parmi eux, il y a les inondations, le traitement des ordures ménagères, les besoins en infrastructures de base et d'équipements, etc.

Ce fort taux d'urbanisation et les besoins en équipements et en infrastructures sociaux de plus en plus croissants appellent de la part des autorités locales, une mobilisation importante des ressources financières. Cependant, l'autonomie financière des collectivités locales tant attendue dans la mise en œuvre de la décentralisation rencontre des difficultés. En effet, le recouvrement des impôts relève de la compétence des services fiscaux de l'Etat ; les transferts des ressources financières de l'Etat au profit des collectivités pour l'exercice des compétences transférées restent en deçà des attentes ; de même, les collectivités locales éprouvent des difficultés à élaborer et à mettre en œuvre des stratégies efficaces de mobilisation des ressources financières.

La résolution de ces défis passe nécessairement par la mise en œuvre d'un mécanisme de financement approprié pour relever les difficultés liées à la mauvaise santé des finances de la commune et parfois des dysfonctionnements entre les institutions elles-mêmes (Etat - Commune).

¹ Données issues du recensement général de la population réalisé en 2002.

Ce mémoire est le résultat d'une étude commanditée par l'Association internationale des maires francophones (AIMF) sur les finances locales. Il est basé sur les résultats de l'étude de la commune de Cotonou où nous avons effectué un stage de trois (3) mois pour la collecte et l'analyse des données. Les résultats de l'étude visent à améliorer les ressources financières de la commune de Cotonou et d'identifier les pratiques novatrices locales en matière de mobilisation des ressources financières. Ils serviront d'outils d'aide à la décision et éventuellement de partage d'expériences avec les autres villes concernées par l'étude que sont : Bamako, Casablanca, Cotonou, Douala et Ouagadougou.

Ainsi, au cours de notre étude, la question qui a servi de fil conducteur à notre analyse est de savoir : si le problème de financement de la commune de Cotonou est dû au manque d'autonomie financière ou à une incapacité de la commune à mobiliser les ressources dévolues par les textes de la décentralisation ?

Pour atteindre les résultats attendus, nous avons analysé le niveau d'autonomie financière de la commune en nous appuyant sur la revue de la littérature, les textes sur la décentralisation et la fiscalité locale mais aussi à l'aide des indicateurs quantitatifs. Nous avons ensuite procédé à la description du système de mobilisation des ressources financières en nous appuyant sur l'organisation administrative de la commune. Enfin, nous avons décrit les techniques de mobilisation des ressources à travers le processus de détermination de l'assiette fiscale, de l'émission des droits de recettes et du recouvrement. De même, des entrevues ont été réalisées avec des responsables des administrations communale, déconcentrée et des structures partenaires de la Mairie pour mieux cerner la problématique et les pistes de solutions pour accroître la mobilisation des ressources financières de la commune de Cotonou. Cela nous a permis de faire ressortir les forces et les faiblesses du système qui ont servi de support à la formulation des recommandations.

Ainsi, notre mémoire sera structuré en situant d'abord la problématique de la mobilisation des ressources de la commune de Cotonou (i). La revue bibliographique nous permettra de faire une synthèse critique des résultats de quelques travaux de recherche réalisés sur les finances locales (ii). Nous expliquerons ensuite la méthodologie (iii) qui a conduit à l'analyse de la situation financière et du système de mobilisation des ressources financières de la commune (iv) qui fera ressortir ses forces et ses faiblesses.

1 Problématique de la mobilisation des ressources financières de la commune de Cotonou

La décentralisation au Bénin est le fruit d'un long processus enclenché dans les années 1990. Dans le contexte béninois de la Réforme de l'administration qui a été effective à partir des années 2003, la décentralisation sous entend : la transformation des sous-préfectures en circonscriptions urbaines et en communes autonomes, leur dotation de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et enfin, leur gestion par des organes élus à la base que sont le maire et le conseil communal.

Capitale économique du Bénin, la commune de Cotonou est caractérisée par son flux migratoire important et son corollaire en besoins d'équipements socio-économiques. En effet, dans le processus de la décentralisation, les compétences transférées ne s'accompagnent pas toujours de ressources financières adéquates. Certaines ressources sont toujours détenues par l'Etat et les transferts reçus au titre des compétences transférées représentent moins de 1% des ressources totales de la commune sur la période 2004 à 2008. Les budgets annuels adoptés sont fonction des recettes attendues de la commune et ne représentent qu'environ 20% des expressions des besoins des services de la Mairie. En plus des insuffisances dans l'identification de la matière imposable, les restes à recouvrer sont estimés 7 375 150 404 f cfa sur la période d'étude. Ces insuffisances montrent les difficultés de mobilisation des ressources financières que rencontre la commune de Cotonou.

En vue d'explicitier les difficultés de financement, nous aborderons successivement dans ce chapitre : le statut juridique des communes de la République du Bénin (i), les compétences et les ressources qui leurs sont dévolues (ii), la présentation de la commune de Cotonou (iii), l'énoncé des questions (iv), ainsi que les résultats attendus (v).

1.1 Statut juridique des communes

Au Bénin, la décentralisation a été consacrée par la Constitution de 1990 qui a conduit à la création de 77 communes dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. L'organisation territoriale des collectivités décentralisées est régie par la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes. Cette loi structure les communes en arrondissements, eux-mêmes divisés en quartiers pour les zones urbaines et en villages pour les zones rurales.

1.1.1 Le processus de la décentralisation

Le processus de la décentralisation territoriale au Bénin a débuté en février 1990 par la conférence des forces vives de la nation. Les conclusions de la conférence ont relevé la nécessité pour le pays d'opter pour la décentralisation. La conférence a été le point de départ d'une responsabilisation des collectivités locales qui a été consacrée par la loi 90-032 du 11 décembre 1990 relative à la Constitution de la République du Bénin en ses articles 98 et 150 à 153.

En exécution des dispositions constitutionnelles, le gouvernement a convoqué les états généraux de l'administration territoriale en 1993. Les résultats des travaux ont conduit à l'élaboration des projets de lois sur la réforme de l'administration territoriale. Le cadre institutionnel, juridique et financier de l'administration territoriale a été fixé par cinq lois² promulguées en 2002. La mise en application de ces lois a eu pour conséquences, l'effectivité des élections municipales en 2002 et la tenue des premiers conseils municipaux en 2003 qui marquent la mise en application effective des textes de la réforme de l'administration.

1.1.2 Organisation administrative et territoriale de la commune

La commune est considérée comme le seul niveau de décentralisation au Bénin. Elle est dirigée par un maire élu qui est le président de l'organe exécutif. Le Conseil municipal, qui est un conseil élu, est responsable de l'administration de la commune.

Pour la réalisation de leurs missions, les communes disposent d'un budget autonome voté par les conseils communaux respectifs conformément aux dispositions de la loi n°98-07 du 15 janvier 1999 sur le régime financier des communes. En ce qui concerne la gestion financière, les maires, ordonnateurs des budgets sont assistés chacun d'un comptable du trésor (receveur – percepteur) nommé par le ministre en charge des finances. De même, les secrétaires généraux des communes sont nommés par les maires dans les conditions fixées par la loi³.

En matière d'organisation territoriale, l'arrondissement est le premier niveau de subdivision de la commune. Il est sans personnalité juridique ni d'autonomie financière. Il est administré par un Chef d'arrondissement sous l'assistance d'un conseil d'arrondissement composé des chefs de village ou des chefs de quartiers de ville. Le conseil est compétent pour se prononcer sur toutes les affaires concernant l'arrondissement.

Le second niveau de subdivision de la commune est le quartier de ville pour les zones urbaines et le village pour les zones rurales. Ces derniers constituent les unités administratives de base au sein desquelles s'organise la vie en milieu rural ou en milieu urbain. Le quartier (le village) est administré par un chef de quartier de ville (un chef de village) assisté d'un conseil de quartier de ville (d'un conseil de village). Il est composé des représentants du village ou du quartier et a compétence de se prononcer sur toutes affaires qui concernent le village ou le quartier de ville.

² La loi n°97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin ; La loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin ; La loi n°98-05 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier ; La loi n°98-07 du 15 janvier 1999 portant régime financière des communes en République du Bénin ; la Loi n°98-006 du 09 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin.

³ Article 3 du décret n°2001 du 15 octobre 2001 portant statut de secrétaire général : « le secrétaire général est nommé par arrêté du maire, parmi les cadres ayant le diplôme d'administrateur, les cadres de formation équivalente ou à défaut, parmi ceux ayant le diplôme d'attaché des services administratifs ou des cadres de niveau équivalent ».

1.2 Les compétences et les ressources des collectivités territoriales

Suivant la réglementation sur la décentralisation, la loi transfère aux communes des compétences ainsi que des ressources financières. Les compétences des communes sont réglementées par la loi sur la répartition des compétences entre les collectivités et l'Etat, la loi sur l'organisation des communes et la loi sur l'organisation des communes à statut particulier. Les ressources de la commune quant à elles sont réglementées par la loi n°98-007 du 15 janvier 1999.

1.2.1 Les compétences des communes

Les communes disposent de compétences⁴ qui leur sont accordées en tant que collectivité territoriale décentralisée. Les conseils communaux ou municipaux⁵ et les maires sont compétents pour les affaires touchant aux domaines ci-après :

- le développement local, l'aménagement, l'habitat et l'urbanisme ;
- les infrastructures, l'équipement et les transports ;
- l'environnement, l'hygiène et la salubrité ;
- l'enseignement maternel et primaire ;
- l'alphabétisation des adultes ;
- la santé, l'action sociale et l'action culturelle ;
- les services marchands et les investissements économiques.

Outre ces compétences dont bénéficient toutes les communes de la République, les communes à statut particulier⁶ disposent des compétences spécifiques suivantes :

- la construction, les réparations, l'équipement et l'entretien des établissements publics d'enseignement secondaire et des centres publics de formation professionnelle ;
- l'organisation des transports urbains collectifs, l'installation et l'entretien des feux de signalisation ;
- l'élaboration d'un plan de sécurité publique et de lutte contre la délinquance et la criminalité ;
- la mise en œuvre d'organes d'information écrite, la création ou l'installation de station de radiodiffusion sonore et de télévision locale.

⁴ Article 82 de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999.

⁵ L'expression « Conseil municipal » est réservée aux communes à statut particulier.

⁶ L'article 2 de la loi n°98-05 du 15 janvier 1999 cite : « Peuvent accéder à ce statut particulier, les communes qui remplissent les trois critères cumulatifs ci-après :

- a) avoir une population de 100 000 habitants au moins ;
- b) s'étendre de façon continue sur une distance de 10 km au moins ;
- c) disposer de ressources budgétaires suffisantes pour faire face aux dépenses de fonctionnement et d'investissement ».

1.2.2 Les ressources des communes

En raison de l'autonomie financière que leur confère la loi, les communes sont dotées de ressources financières afin de leur permettre d'exercer les compétences transférées. Pour l'exécution de leurs plans de développement, les communes peuvent obtenir leur financement à partir des ressources propres, des subventions et des emprunts.

- Les ressources propres

Les ressources propres sont composées des recettes fiscales et les recettes non fiscales. Les premières sont recouvrées par les services de l'Etat et reversées aux communes. Elles sont composées de : la Taxe professionnelle unique (TPU)⁷, la Taxe foncière unique (TFU)⁸, la patente⁹, la licence¹⁰ et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Elles sont recouvrées par l'administration centrale et reversées au budget de la collectivité territoriale concernée sous déduction de 10% représentant le coût administratif de l'impôt.

Les recettes non fiscales sont émises et recouvrées par la commune elle-même, selon le mode de régie directe avec la mise en place de valeurs inactives¹¹. La nomenclature budgétaire de la commune regroupe les recettes non fiscales en cinq catégories : les produits du patrimoine, les prestations de services, les produits accessoires, les impôts indirects et les autres produits accessoires.

- Subventions

Le décret n°2005-393 du 29 juin 2005 fixe les modalités de mise en œuvre des interventions financières de la coopération décentralisée. Il précise que les interventions financières de la coopération bilatérale et multilatérale sont consacrées par des conventions de financement signées par l'Etat béninois et l'Etat étranger ou l'organisme multilatéral. Les ressources de la coopération décentralisée sont versées dans un compte spécial ouvert dans les livres du Trésor public, sauf dérogation du ministre en charge des finances. Les ressources issues de la coopération décentralisée font l'objet d'une répartition entre les différentes communes du pays. En outre, les communes à statut particulier bénéficient des subventions d'investissement de l'Etat pour l'exercice des compétences supplémentaires.

⁷ La taxe professionnelle unique est due chaque année par les personnes qui exercent une activité professionnelle non salariée, à titre habituel et à but lucratif et dont le chiffre d'affaire annuel n'atteint pas la limite fixée par l'arrêté du ministre chargé des finances.

⁸ La taxe foncière unique est une contribution annuelle sur les propriétés bâties et non bâties. Elle est déterminée sur la valeur locative réelle des biens imposables au 1^{er} janvier de l'année d'imposition.

⁹ La patente est soumise aux personnes physiques ou morales qui exercent un commerce, une industrie, une profession non explicite.

¹⁰ La licence est imposée à toute personne ou société se livrant à la vente en détail des boissons alcooliques ou fermentées.

¹¹ Carnet de tickets à valeur scripturale remis aux contribuables par les agents collecteurs.

- *Les emprunts*

Pour améliorer les capacités d'investissement des communes, l'Etat a adopté un décret¹² en 2005 sur les conditions d'emprunt. Les dispositions réglementaires autorisent les communes à contracter des emprunts auprès des institutions de financement des collectivités locales, des banques nationales et internationales et sur le marché financier. La loi précise que les emprunts devraient être approuvés par le Conseil communal. Les affectations sont destinées à couvrir uniquement :

- les dépenses d'équipement et d'investissement ;
- la dotation de fonds de démarrage aux établissements publics communaux à caractère commercial et industriel et de coopération intercommunale.

Dans le cadre du remboursement des emprunts, il est précisé que l'Etat fait obligation aux collectivités locales, le respect des échéanciers et des annuités de la dette prévus par les contrats d'emprunt.

1.3 Présentation de la Commune de Cotonou

La ville de Cotonou a été créée en 1831 sur initiative du Roi Guézo (Roi d'Abomey). A la fin du 19^{ème} siècle, la ville de Cotonou s'est développée à partir de quelques villages de pêcheurs. Aujourd'hui, la ville est devenue une représentation du Bénin et sa croissance accélérée est entrain de donner naissance à une vaste « région urbaine » allant de Porto-Novo (à l'est) à Ouidah (à l'Ouest) et Abomey-Calavi (au Nord).

1.3.1 Organisation administrative

La commune de Cotonou constitue en elle seule le Département du littoral dans l'organisation territoriale du pays. Au regard de l'article 2 de la Loi n° 98 - 005 du 15 janvier 1999 relative à l'organisation des communes à statut particulier, la commune de Cotonou bénéficie en plus des compétences ordinaires, des compétences spécifiques liées à son statut particulier, au même titre que les communes de Parakou et de Porto-Novo. Elle est composée de treize (13) arrondissements divisés en 144 quartiers. Le maire est assisté de trois (3) adjoints. Le conseil municipal de Cotonou, organe délibérant de la commune, est composé de 45 conseillers municipaux élus. L'Etat met à la disposition du maire un comptable et fixe les conditions de nomination du secrétaire général.

Pour répondre aux besoins de la population, la Mairie s'est organisée suivant l'arrêté n° 2007-029/MCOT/SG/SP du 23 mars 2007 sur l'organisation, l'attribution et le fonctionnement des services. L'organisation administrative¹³ indique les priorités accordées aux actions de la commune. Ainsi, les directions techniques sont composées de départements qui coordonnent les activités des services, eux-mêmes subdivisés en divisions. La Mairie est composée des directions des services administratifs et

¹² Décret n°2005-374 du 23 juin 2005 fixant les modalités d'emprunts par les communes et de leur garantie.

¹³ Cf. l'organigramme de la commune de Cotonou en annexe 2 ;

juridiques, des services à la population, des services économiques et financiers, de la prospective et de développement municipal, des services techniques. Il convient aussi de souligner que dans les réformes en cours, il a été créé une direction de la police municipale. L'effectif du personnel de la Mairie est estimé à 1 017 employés en 2007 avec un faible taux des cadres supérieurs (8%) selon le Plan de développement de la ville de Cotonou (2008).

1.3.2 Poids démographique et économique de la commune

La commune de Cotonou occupe une superficie de 79 km² et abrite une population estimée en 2008 à 808 018 habitants. La densité démographique de la commune est la plus élevée du pays. Elle est de 10 228 hts/km² contre 72 hts/km² en 2008 au plan national.

Elle est la capitale économique de la République du Bénin. A ce titre, elle constitue le champ d'attraction des principales activités économiques, politiques et socioculturelles. Les activités pratiquées dans la commune intègrent tous les secteurs d'activités. On y dénombre les activités d'industrie manufacturière (17%), de la pêche, de l'élevage, du jardinage et surtout du commerce (43%). Sa contribution à la formation du Produit intérieur brut (PIB) en 2005 est de 629 milliards de francs CFA, soit 27% (Mairie de Cotonou, 2008, pp 77).

La commune abrite la quasi-totalité des centres de décision économique avec une zone commerciale (Dantokpa), un centre des affaires à Ganhi, un port autonome, un aéroport international, le centre de promotion de l'artisanat, etc. Elle loge également le siège de la plupart des institutions de la république : la présidence, la cour suprême, la Cour constitutionnelle, la quasi-totalité des ministères. Outre ces structures, on note la présence des établissements bancaires, des représentations diplomatiques et les sièges des institutions financières, des agences de coopération, etc.

1.3.3 Présentation de quelques indicateurs et des problèmes prioritaires

Dans cette section, nous allons faire le point sur les éléments qui justifient les besoins de financement et les difficultés liées à la mobilisation des ressources financières de la commune de Cotonou. Ainsi, nous présenterons dans un premier point, quelques indicateurs de dépenses et de mobilisation des ressources financières de la commune de Cotonou sur la période de 2004 à 2008 et dans un second point, les problèmes prioritaires.

Présentation de quelques indicateurs de dépenses et de mobilisation des ressources financières

Le financement des activités de la commune de Cotonou provient des ressources propres et des subventions d'investissement de l'Etat. De l'exploitation des comptes administratifs sur la période allant de 2004 à 2008, il importe de souligner que la commune supporte depuis 2004 des charges liées aux compétences transférées contrairement à l'article 19 de la loi n°98-005 du 15 janvier 1999 relative à l'organisation des communes à statut particulier. En effet, cette disposition de la loi précise que l'Etat

transfert aux communes à statut particulier les ressources nécessaires à l'exercice des compétences supplémentaires. Dans les faits, les transferts des ressources de l'Etat liées aux compétences supplémentaires de la commune de Cotonou sont évalués à 319 540 660 f cfa sur des dépenses totales évaluées à 1 087 815 582 f cfa entre 2004 et 2008. 70,63% des charges sont ainsi supportées par la commune (768 274 922 f cfa)¹⁴. Ces investissements réalisés sur les excédents des recettes de fonctionnement par défaut de transferts de ressources de l'Etat, pourraient être affectés à l'exercice des compétences ordinaires.

Concernant les ordres de recettes émis sur la période de référence (2004 -2008), le niveau de recouvrement est en moyenne de 86%. Cependant, les restes à recouvrer ne sont pas négligeables. Plus de 1 475 000 000 f cfa¹⁵ en moyenne par an ne sont pas recouverts par la commune.

Sur le plan des prévisions budgétaires, l'investissement est estimé à 10 082 891 531 f cfa sur la période de 2004 à 2008 contre une prévision de 19 506 604 900 f cfa¹⁶. Les investissements réalisés sur la période représentent ainsi à peine 50% des prévisions budgétaires (52,97%). Il faut cependant souligner que les investissements réalisés sont en dessous des besoins réels d'investissement de la commune, au regard du processus d'arbitrage du budget de la commune. Selon les entrevues réalisées, le budget de la commune retient en moyenne un cinquième des besoins exprimés par les services des directions. Il convient aussi de souligner que l'insuffisance des réalisations de la Mairie visant à résoudre les problèmes que rencontrent les populations les amène souvent à manifester leur mécontentement à travers des actes de refus de payer les impôts et taxes.

Pourtant, en s'appuyant sur les dépenses d'investissement réalisées, les statistiques montrent leur évolution de manière plus que proportionnelle par rapport aux recettes. Les investissements sont passés de 1 672 635 426 f cfa en 2004 à 2 435 563 992 f cfa en 2008, soit une évolution de 46,61% contre une évolution des ressources qui ont connu un accroissement de 25,73% passant de 8 321 725 380 f cfa à 10 462 516 024 f cfa dans la même période.

Les indicateurs ci-dessus attirent notre attention sur un effort continu de mobilisation des ressources auquel la commune est soumise. En effet, les sources de financement de la commune étant constituées uniquement des ressources propres et des subventions de l'Etat, le financement des investissements se fait en grande partie sur les excédents des recettes de fonctionnement qui représentent 96,83%¹⁷ des investissements de la période. Il importe donc à la commune de rechercher des moyens efficaces pour accroître ses recettes tout en contrôlant les dépenses de fonctionnement.

¹⁴ Cf. tableau n°1 en annexe.

¹⁵ Cf. tableau n° 2 en annexe.

¹⁶ Cf. tableau n° 11 en annexe.

¹⁷ Les excédents des recettes de fonctionnement sont évalués à 9 749 373 431 f cfa.

Problèmes prioritaires

Le processus d'urbanisation induit par les migrations du monde rural et la croissance naturelle de la population de la ville de Cotonou est à l'origine d'une forte expression des besoins en infrastructures urbaines et en services collectifs. Cependant, la commune ne dispose pas de ressources suffisantes pour fournir de manière efficace les services à la population et répondre aux besoins d'investissement. Les investissements réalisés par la commune durant la période 2004 à 2008 indiquent une moyenne d'investissement par an et par habitant de 2 618,19 f cfa. Parmi les difficultés auxquelles la commune est confrontée, nous avons :

- l'insuffisance de stimulation des investissements ;
- le déficit des services urbains ;
- l'absence de maîtrise du développement spatial et la dégradation de l'habitat ;
- les difficultés de transport et de mobilité urbaine ;
- le développement des pollutions et la détérioration de l'environnement ;
- l'inaccessibilité de certaines localités de la commune en période d'hivernage.

1.3.4 Difficultés liées à l'effectivité d'exercice des compétences dévolues

Selon Yatta (2009, p 103), « La décentralisation béninoise est encore exclusivement une décentralisation politique dont les fondements financiers ne sont pas encore consolidés ». La faiblesse des indicateurs de mobilisation des ressources pourraient s'expliquer aussi par des dysfonctionnements dans l'application des textes sur la décentralisation. Les transferts des ressources de l'administration centrale à la commune de Cotonou constituent un facteur essentiel. Ainsi, contrairement aux textes sur la décentralisation, certaines compétences sont toujours exécutées par des sociétés et offices d'Etat. La rétention de ces compétences et des ressources par l'Etat ne favorise pas une véritable autonomie financière de la commune. Elle constitue un manque à gagner important pour la commune de Cotonou et par conséquent une réduction des services et des investissements au profit de la population. Parmi les compétences gérées par les sociétés et établissements d'Etat au détriment de la commune de Cotonou, nous avons :

- la réalisation des infrastructures hydrauliques, l'installation des lignes de télécommunication locales et des cabines publiques, l'installation des centres d'écoutes publics radiophonique et/ou télévisuelle ¹⁸;
- la signalisation routière, la réalisation et l'entretien des réseaux d'éclairage publics¹⁹ ;
- la construction, l'équipement, les réparations, l'entretien et la gestion des marchés et abattoirs²⁰. Il convient de souligner que les marchés de Dantokpa, de Gbogbanou et de Ganhi sont toujours gérés par la Société des gestions des marchés qui est une société d'Etat.

¹⁸ Article 90 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999.

¹⁹ Article 88 de la loi 87-029 du 15 janvier 1999.

Nous retenons de ce point que les problèmes liés à la mobilisation des ressources financières de la commune de Cotonou sont à la fois d'ordre législatif et organisationnel²¹. Cette situation implique la mise en œuvre de stratégies favorables à la mobilisation conséquente des ressources pour permettre à la commune de faire face aux besoins croissants d'investissements.

1.4 Enoncé des questions

Les sous questions

Par principe, la décentralisation confère aux communes des compétences en vue de leur permettre de répondre aux besoins essentiels des populations qui consistent à fournir des prestations de service et à réaliser des investissements publics. Les ressources dont bénéficie la commune de Cotonou, en particulier, sont essentiellement les ressources propres et les subventions d'investissement de l'Etat. Le niveau de mobilisation des ressources financières est, par conséquent, la résultante de l'exercice des compétences et de la mise en œuvre de techniques adéquates de mobilisation de ressources.

Pour répondre à notre question principale de recherche, notre démarche consistera à répondre à des questions spécifiques. Dans la détermination de l'état des lieux, il importe de se poser la question suivante : quelle est la situation financière de la commune de Cotonou durant la période 2004 à 2008 ?

Nous porterons par la suite un regard particulier sur les techniques de mobilisation des ressources financières. En d'autres termes, quel est le système de mobilisation des ressources financières de la commune de Cotonou ?

Synthèse des données de terrains

Il s'agit dans le cadre de notre mémoire d'identifier les mesures législatives et organisationnelles mises en place par la commune pour accroître sa capacité d'autofinancement. Ainsi, nous avons analysé les textes réglementaires de la commune et ceux du système de mobilisation des ressources financières qui impliquent à la fois les services des impôts et ceux du Trésor. A la suite de cette collecte, nous avons exploité les comptes de gestion de la commune de la période couvrant les années de 2004 à 2008. Ils nous ont permis d'analyser les recettes de la commune ainsi que les dépenses de fonctionnement et d'investissement pour présenter la « santé financière » de la commune de Cotonou. Ces analyses de textes et des états financiers ont été complétées par des entrevues ciblées, adressées à des responsables de l'administration de la Mairie et des structures partenaires.

²⁰ Article 104 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999.

²¹ La rétention de certaines compétences par l'Etat central ainsi que l'organisation de la commune à faire face au recouvrement ne favorisent pas la mobilisation conséquente des ressources financières.

Il convient aussi de relever que la coopération décentralisée constitue une source de mobilisation des ressources. Elle se manifeste sous plusieurs formes dont les formations, les voyages d'études, etc. L'absence de données ne nous a pas permis d'aborder les grands axes de coopération de la commune.

1.5 Résultats attendus

A la fin de notre mémoire, nous mettrons à la disposition de la commune de Cotonou des pistes de solutions pour améliorer sa capacité d'autofinancement. Elles seront formulées à partir de l'analyse des données financières, du système de mobilisation des ressources et des entrevues réalisées.

Le présent chapitre nous a permis de faire un bref rappel du processus de la décentralisation au Bénin, de présenter la position stratégique de la commune de Cotonou ainsi que quelques indicateurs sur les finances de la commune, de situer les questions essentielles auxquelles nous apporterons des réponses dans les chapitres suivants.

Ainsi, sur la base de la revue de la littérature, quel sens pouvons-nous donner aux différents concepts de décentralisation, de l'autonomie financière, mais aussi quelle relation existe-il entre décentralisation et mobilisation des ressources financières ?

2 Cadre théorique sur la décentralisation et la mobilisation des ressources

Partant de la structuration de la problématique dans le chapitre précédent, nous allons définir, dans cette partie, des concepts et des approches sur des recherches antérieures relatives aux finances locales dans le cadre de la mobilisation des ressources financières.

La présente revue de littérature nous permettra de faire une synthèse critique des approches utilisées par des auteurs. Elle nous servira de base à l'analyse des données et à la formulation des recommandations. À travers ce chapitre, nous analyserons dans un premier temps, les différentes approches de la décentralisation (i), suivie de l'autonomie financière (ii) et enfin nous aborderons la relation entre la décentralisation et la mobilisation des ressources financières (iii).

2.1 Approches de la décentralisation

Il sera question dans cette section de définir d'abord le concept de la décentralisation sur la base des documents exploités, puis nous ferons ressortir les différentes formes de décentralisation dont peut bénéficier une collectivité locale.

2.1.1 Définition de la décentralisation

Durant ces dernières décennies, les questions de décentralisation ont suscité un engouement dans un grand nombre de pays. Cette notion reste cependant très difficile à définir car elle fait appel à des arrangements institutionnels d'une grande variété. Le concept de décentralisation est alors diversement abordé par les différents acteurs. Cependant, nous relevons des points de convergence dans les différentes définitions des auteurs.

Ainsi, selon Dafflon et Madès (2008), il existe deux façons de concevoir la décentralisation : selon un mode descendant ou ascendant. Dans le mode descendant, la décentralisation suppose un transfert de pouvoir et de compétences auparavant dévolues à l'Etat, à des entités spécialisées (Etablissements publics qui ont la personnalité morale mais dont la compétence est déterminée par leurs statuts) ou à des entités dont l'action s'inscrit dans un cadre territorial donné. Le deuxième type de décentralisation (ascendant), selon les auteurs, est beaucoup plus rare en pratique, elle concerne les Etats fédérés dans lesquels la priorité est donnée aux préférences locales et à une autonomie substantielle des collectivités territoriales.

Selon Olson, (2007), la décentralisation inclue les transferts de compétences au secteur privé. La privatisation est ainsi perçue comme une forme de décentralisation dans la mesure où l'Etat se désengage de l'exécution de certaines activités au profit du secteur privé. Il définit la décentralisation en ces termes : « La décentralisation est le transfert d'autorité et de responsabilités en matière de

fonctions publiques depuis l'administration centrale vers les autorités intermédiaires ou locales ou vers des organismes gouvernementaux quasi autonomes et/ou vers le secteur privé » (p. 5).

Cependant, pour Poulin (2004) dans la revue « Télescope », la décentralisation consiste en un transfert de responsabilité pour la planification, la gestion de la mobilisation et l'affectation des ressources du gouvernement central à des échelons inférieurs de gouvernement, plus près des populations. Elle considère que la décentralisation est une réforme clé, susceptible d'améliorer la gouvernance locale et permettre ainsi la participation des populations à la prise de décision à travers leurs élus.

Des différentes définitions, nous retenons, dans le cadre de notre mémoire, que la décentralisation est un système qui permet à l'Etat de transférer une partie de ses compétences à des collectivités locales dotées de la personnalité juridique, de l'autonomie financière et dirigées par des autorités élus.

2.1.2 Les formes de décentralisation

La définition de la décentralisation ci-dessus, montre sa complexité et son caractère multiforme. Dans la section suivante, nous distinguerons les différentes formes de décentralisation observées dans l'exercice des compétences des collectivités locales, particulièrement celles du Bénin. Nous distinguons :

La décentralisation politique

Elle correspond à la délégation de pouvoir politique et de compétences décisionnelles à des circonscriptions administratives telles que des conseils villageois élus, des conseils de district et des collectivités d'Etat. La décentralisation politique vise à conférer aux citoyens ou à leurs élus plus de pouvoirs de décision (Decentralization Thematic Team, 2006). Cette forme de décentralisation donne aux citoyens ou à leurs élus plus d'influence dans la formulation et l'exécution de la politique d'une administration.

La décentralisation fiscale

Selon Boko (2008), la décentralisation fiscale se définit par le transfert vers les Administrations locales, des pouvoirs de décisions relatives à la mobilisation des ressources au niveau local en vue de l'exécution des responsabilités dévolues par le gouvernement. Elle comprend également le transfert de la responsabilité en matière de prestations de services pour les fonds alloués. L'affectation des impôts locaux, la répartition des recettes fiscales, la fixation de taxes de marché et d'utilisateur relèvent de la politique en matière de décentralisation fiscale.

La décentralisation administrative

La décentralisation administrative concerne le transfert de compétences décisionnelles, de ressources et de responsabilités pour fournir un certain nombre de services publics depuis l'administration centrale vers d'autres niveaux administratifs de l'administration centrale.

La forme la plus radicale de la décentralisation administrative est la dévolution. Dans ce cas, la collectivité locale a l'entière responsabilité d'engager du personnel et d'attribuer des compétences/responsabilités pour l'exécution de certaines tâches.

Il faut cependant faire une distinction entre la décentralisation administrative et la déconcentration. Dans le cadre de la déconcentration, l'autorité déconcentrée est sous la dépendance d'un supérieur hiérarchique aux ordres duquel elle doit se conformer, et qui détient le pouvoir d'annuler ses décisions. Dans une étude de l'Agence Française de Développement (AFD) intitulé : « Décentralisation : quelques principes issues de la théorie du fédéralisme financier », les auteurs s'accordent sur le fait que « La déconcentration consiste à donner des compétences pour prendre certaines décisions à des agents qui exercent leur fonction dans une circonscription territoriale déterminée tout en restant soumis à l'autorité hiérarchique du gouvernement central » (Dafflon et Madiès , 2008, p 15).

Dans le cadre de notre mémoire, nous allons mettre l'accent sur les deux dernières formes de la décentralisation (décentralisation fiscale et administrative) dans la mesure où une mobilisation efficace des ressources financières fait appel nécessairement à une organisation administrative spécifique de la collectivité locale. De même, la marge de manœuvre accordée à la collectivité locale par la loi en ce qui concerne les types d'impôt et de redevance, et la fixation de leur taux justifie dans une certaine mesure les ressources financières dont peut disposer la collectivité locale. La décentralisation politique ne sera pas privilégiée dans la mesure où elle traite des dispositions législatives et réglementaires mises en œuvre par l'Etat pour favoriser le choix des élus par la voie démocratique.

2.2 Décentralisation et mobilisation des ressources

Le problème de financement, posé dans le cadre de cette étude, fait appel essentiellement à deux facteurs : l'autonomie financière d'une part et la mobilisation des ressources financières d'autre part. Nous exposerons dans un premier point, les approches de l'autonomie financière dans les collectivités locales puis dans un second point, nous exposerons les conditions d'une autonomie financière. Enfin, nous ferons ressortir les avantages de la décentralisation dans le cadre de la mobilisation des ressources publiques.

2.2.1 Approche conceptuelle de l'autonomie financière

Plusieurs auteurs ont abordé la problématique de l'autonomie financière des collectivités locales. Certains ont apprécié l'autonomie financière en faisant une comparaison entre les dépenses et les recettes, d'autres par contre ont abordé la question sous l'angle de la possibilité accordée aux

collectivités locales de fixer leurs impôts et enfin une troisième approche analyse l'autonomie financière en tenant compte de l'équité dans la collecte de l'impôt.

Ainsi, Frizon et *al.* (2001) considèrent que l'autonomie financière est mesurée en termes d'adéquation entre les ressources et les dépenses : « l'autonomie financière commence quand les ressources sont suffisantes pour aller au-delà du financement des dépenses obligatoires ». Dès lors, l'autonomie dans la définition des ressources se justifie par le financement des dépenses autonomes et librement décidées par les collectivités locales.

De ce point de vue, on pourrait identifier plusieurs niveaux d'autonomie financière qui s'expliqueraient selon les degrés de dépendance entre les ressources et les dépenses des collectivités locales. Frizon et *al.* (2001) distinguent quatre modèles d'autonomie financière définis comme suit :

Modèle 1 : la déconcentration financière

C'est la situation selon laquelle une collectivité locale assume une part majoritaire de dépenses obligatoires (imposées par l'Etat). En d'autres termes, les dépenses sont couvertes par une forte proportion de recettes assurées par l'Etat et sur lesquelles la collectivité n'a pas ou peu de prise.

Modèle 2 : la décentralisation financière

Ce modèle correspond à un système d'autonomie fiscale. Les collectivités ont alors une grande liberté dans la détermination de la nature et de l'étendue de leurs ressources (fiscales). En revanche, elles sont contraintes dans leurs dépenses par des charges obligatoires importantes.

Modèle 3 : l'autonomie budgétaire complète

Elle concerne la capacité d'une collectivité publique décentralisée de décider en toute indépendance la quantité et la qualité des prestations de service ou d'investissement qu'elle souhaite offrir à la population. C'est le cas des collectivités locales qui bénéficient de marges de manœuvre importantes dans le choix et la répartition de leurs dépenses, mais dont les recettes sont largement assurées par l'Etat.

Modèle 4 : l'autonomie financière complète

Dans ce modèle, les collectivités bénéficient d'une grande autonomie, tant dans la détermination du volume et des sources de leur financement que dans le choix des dépenses qu'elles souhaitent assumer en direction de leurs habitants.

Dafflon et Madiès (2008), quant à eux, considèrent que le degré d'autonomie fiscale dont disposent les collectivités décentralisées est un facteur important dans la mobilisation des ressources. Elle se matérialise par la liberté des collectivités locales à modifier les assiettes des impôts sans qu'un échelon supérieur du gouvernement puisse imposer un plafond sur les taux ou sur le montant des recettes fiscales perçues au titre d'un impôt particulier. Cette souveraineté accordée à la collectivité pourrait améliorer sa situation financière grâce probablement à une forte mobilisation des ressources qu'elle induirait.

Dafflon (2005) nuance l'approche précédente. Il définit le concept de l'autonomie financière comparativement à celui de la souveraineté fiscale. Selon lui, la souveraineté fiscale est définie au sens « du droit d'inventer des impôts, c'est-à-dire les assiettes des impôts, le cercle des assujettis, le mode de calcul et le barème des taux, ainsi qu'au droit de lever l'impôt ; en d'autres termes de l'encaisser et de gérer, en première instance tout du moins, le contentieux fiscal » (Dafflon, 2005, p.43 in Dafflon et Madiès, 2008, p 66). Alors qu'on parle d'autonomie financière dans la situation où «une collectivité locale dispose des moyens autonomes d'obtenir les ressources financières nécessaires au financement à la marge des dépenses qu'elle décide souverainement d'effectuer, dans le respect des contraintes légales ou constitutionnelles » (Dafflon, 2005, p.43 in Dafflon et Madiès, 2008, p 66).

En conséquence, le gouvernement peut donc fixer le taux d'imposition et l'assiette fiscale sans que soit remis en cause le rendement des impôts et affecter la mobilisation des ressources financières pour permettre aux collectivités locales de couvrir leurs charges. Il s'agit d'un cas où la collectivité ne dispose pas d'une autonomie fiscale mais parvient tout de même à mobiliser les ressources financières importantes nécessaires à la réalisation de sa mission.

Partant de l'idée que l'autonomie financière est distincte de la souveraineté fiscale, Courchesne (2010) estime que l'autonomie financière des collectivités locales répond à cinq principes à savoir : le rendement financier, l'équité fiscale, la neutralité du régime fiscal, la simplicité administrative et la représentativité. Partant de ce principe, l'on ne peut parler d'autonomie financière que si les conditions suivantes sont réunies : un champ fiscal dévolu par le gouvernement qui assure les coûts des services municipaux, l'existence d'un système de taxation efficace où le citoyen paie les services dont il bénéficie, un système qui ne favorise pas certains contribuables²² aux dépens d'autres, un système d'imposition qui soit relativement simple et enfin, un pouvoir d'imposition qui relève des autorités locales élues. Il dira que : «Une véritable autonomie des collectivités locales signifie que les communes doivent avoir le pouvoir de décision et de taxation nécessaire à l'accomplissement de leur vocation, orientée vers la satisfaction des besoins légitimes de leurs contribuables » (Courchesne, 2010, p 7).

Il est important, cependant, de souligner la nuance entre l'autonomie financière et la souveraineté fiscale. En effet, l'absence de cette dernière peut être une limite à l'autonomie financière dans la mesure où une collectivité locale peut mobiliser suffisamment de ressources dans les limites de la loi pour financer le développement de son territoire et satisfaire les besoins de sa population dans la limite des compétences qui lui sont attribuées. Dans ce cas, l'autonomie peut être considérée comme étant suffisante. Mais si les ressources pouvant être mobilisées à partir des limites fixées par la loi ne peuvent pas permettre aux autorités locales d'impulser le développement et de satisfaire les besoins de ses populations en rapport avec les compétences qui leur sont attribuées, l'autonomie financière se trouve entravée.

²² Un contribuable est toute personne astreinte au paiement des contributions, impôts, droits ou taxes dont le recouvrement est autorisé par la loi.

Le lien entre l'autonomie fiscale et la capacité de mobilisation des ressources financières semble à priori difficile à prouver au regard de ce cas de figure. Toutefois, la mobilisation des ressources financières malgré l'absence de l'autonomie fiscale a une répercussion positive sur les collectivités à condition que le gouvernement puisse transférer la part qui leurs revient, hors mis les dotations globales qui doivent leur être versées dans le cadre des transferts des ressources, conformément aux lois sur la décentralisation.

L'approche qui semble plus pertinente à notre avis, dans le cadre de notre mémoire, est celle de l'Agence Française de Développement (AFD) qui considère que le concept d'autonomie financière ne devrait être utilisé que dans le cas où une collectivité locale dispose des moyens autonomes pour obtenir les ressources financières nécessaires à son financement, à la marge des dépenses qu'elle décide souverainement d'effectuer, dans le respect des contraintes légales ou constitutionnelles (Guy, 2009, p 46). En d'autres termes, nous allons considérer que l'autonomie financière est la situation où une collectivité locale est en mesure d'obtenir par ses propres moyens les ressources financières dont elle a besoin. Cependant, une véritable autonomie financière devrait intégrer l'équité dans la mobilisation des ressources financières des collectivités locales.

2.2.2 Les conditions d'une autonomie financière

Il importe, dans cette partie, de s'interroger s'il existe des conditions objectives qui garantissent l'autonomie financière des collectivités locales. Elle est d'autant plus importante qu'elle permet de comparer le point de vue des auteurs à la situation de la commune de Cotonou.

Ainsi, selon les auteurs tels que Frizon et *al.*, (2001), dans le cadre de l'échantillon des pays étudiés sur la perception de l'autonomie, ont mis en exergue la nécessité de prendre des mesures appropriées pour garantir l'autonomie financière. Au nombre des garanties, ils ont relevé :

La garantie constitutionnelle

Les auteurs pensent qu'elle est une condition nécessaire mais pas suffisante pour garantir l'autonomie dans la pratique. Cependant, l'inscription dans la constitution de l'autonomie financière est un élément de garantie, une volonté politique à laquelle peuvent se référer les collectivités territoriales dans la négociation avec l'Etat pour le respect, voire l'extension de cette autonomie financière.

La liberté dans la gestion de leurs finances

Cette liberté de gestion s'apprécie d'abord à travers l'encadrement plus ou moins fort de l'adoption et de l'exécution des budgets des collectivités locales. Cependant, l'existence d'une forme d'encadrement est relativement bien acceptée comme contrepartie à l'octroi de plus d'autonomie financière.

La liberté de gestion

La prospérité économique des territoires et leur autonomie financière sont étroitement liées à la bonne gestion du patrimoine des collectivités locales. Par une meilleure gestion de leur patrimoine, les pouvoirs décentralisés peuvent se procurer des revenus supplémentaires mais aussi accroître la richesse économique de leurs territoires. La gestion du patrimoine des collectivités locales peut être considérée comme un indice qui révèle la bonne ou, au contraire, la mauvaise gestion de l'économie locale en général.

L'exposé des conditions pour une autonomie financière des collectivités locales est théorique mais essentielle. En plus de la garantie constitutionnelle, les collectivités locales doivent être assistées par les services de l'administration centrale. Elles doivent en outre disposer de techniques convenables dans la gestion de leur patrimoine.

Cependant, il convient de relever que les dispositions constitutionnelles ne sont pas toujours respectées dans les pays en développement. En effet, bien que consacrée dans certains pays par la constitution, la décentralisation a du mal à être appliquée. Les compétences et les ressources sont toujours détenues par l'administration centrale. De même, si la plupart des collectivités locales disposent en effet de nombreux biens propres, leur gestion dévoile des difficultés de conception. Outre la question déjà évoquée liée à la législation, nous soulignons l'existence de difficultés rencontrées par les collectivités locales dans l'administration des biens locaux. Enfin, nous relevons que l'accompagnement de l'Etat, à travers la mise à disposition des collectivités locales de ressources humaines qualifiées, est diversement apprécié. Certaines collectivités locales y trouvent une main mise de l'Etat sur le contrôle de leurs ressources financières à travers la nomination des receveurs percepteurs²³, ce qui limite leur autonomie financière.

2.2.3 Les arguments en faveur de la décentralisation dans le cadre de la mobilisation des ressources

La décentralisation a suscité beaucoup d'espoir dans les pays en développement dans la mesure où l'un de ses objectifs est de favoriser une meilleure mobilisation de l'épargne locale. Elle a donc été mise en place pour permettre aux collectivités locales de disposer de ressources permanentes pour le financement de leurs programmes. Les avantages comparatifs de la décentralisation dans le cadre de la mobilisation des ressources financières par rapport à l'administration centrale se situent à plusieurs niveaux.

Pour Ky (2010), la décentralisation des ressources favorise la responsabilité budgétaire au niveau des collectivités locales. La répartition adéquate des ressources financières entre l'administration centrale et celle des collectivités locales permet de minimiser les transferts financiers tout en accroissant la responsabilité budgétaire des collectivités et des citoyens locaux. En effet, la réduction des transferts

²³ Le receveur percepteur est un agent du trésor public nommé par le ministre des finances.

financiers, couplée à une forte contrainte budgétaire, amène les contribuables à assumer le coût fiscal des décisions dépensières qu'elles suscitent. Il estime que le citoyen, dans cette situation, est amené à mettre en relation sa demande de biens collectifs locaux avec le coût que ladite demande génère. Dans ce sens, la décentralisation permet de favoriser la mobilisation des ressources financières en incitant la population à apporter volontairement sa contribution pour l'acquisition de certains biens et services.

En outre, la décentralisation peut être un facteur de développement dans une économie de marché. Ainsi comme le souligne Greffe (1997, p 361-362) dans Ky (2010), l'économie contemporaine est celle de la variété permanente, compte tenu du mouvement incessant des technologies de l'information et de la communication. « Dans cette perspective, la décentralisation constitue un atout dans la mesure où elle permet l'instauration de réseaux de communication mettant à jour des ressources spécifiques productrices de variétés tout en facilitant la mise en œuvre de réseaux de partenariat » (Ky, 2010, p 37). Ces derniers permettent à la collectivité d'élargir ses recettes à travers des dotations en ressources stratégiques.

Cette vision est partagée par Chambas (2009) qui pense que l'accès à une meilleure information, en raison de la grande proximité des élus locaux de leurs populations, devrait permettre l'exploitation d'assiettes fiscales locales difficiles et coûteuses à appréhender à travers une fiscalité centrale. Il s'agit par exemple de la fiscalité foncière et de la redevance locale (redevances de marché, droits d'occupation du domaine public, etc.). Toutefois, celui-ci souligne que la mobilisation des ressources locales doit tenir compte du coût de collecte des recettes propres souvent très élevé.

Tout comme Ky (2010), Chambas et al. (2007) évoquent l'importance de l'information dans la mobilisation des ressources financières des collectivités locales. Dans la communication destinée à l'atelier de renforcement des capacités « Gouvernance locale et décentralisation », les auteurs estiment que : « L'accès à une meilleure information ou une plus grande transparence de l'utilisation des recettes collectées, grâce à la plus grande proximité du gouvernement, devrait favoriser la mobilisation des ressources locales propres au niveau des collectivités décentralisées et donc renforcer le niveau des ressources globales ».

Toujours selon Chambas et al. , (2007), la décentralisation permet de mobiliser les ressources publiques supplémentaires tout en abaissant le coût social du prélèvement public à travers le recouvrement des ressources publiques locales qu'il serait difficile de recouvrer à l'échelon central.

A partir de cette réflexion, nous pouvons affirmer que les collectivités locales devraient dans leurs stratégies de mobilisation des ressources financières procéder à une estimation des coûts liés à la mobilisation de certaines recettes fiscales et non fiscales. Ainsi, lorsque le coût de mobilisation de la recette est supérieur aux gains associés, il est préférable pour la collectivité locale de renoncer au recouvrement de ladite ressource. Cependant, cette stratégie implique que la collectivité locale se dote de ressources humaines qualifiées, matérielles et financières capables d'estimer dans des intervalles de temps régulier, le potentiel fiscal de la matière à imposer dont dispose la commune.

Dafflon et Madiès, (2008) mettent l'accent sur un autre principe considéré comme un avantage comparatif des collectivités locales dans la mobilisation des ressources financières. Ils évoquent l'utilisation des redevances comme un moyen de financement pour les collectivités locales. Ce principe, communément appelé le principe « d'utilisateur-payeur » établit un lien entre le bénéficiaire et le payeur des prestations publiques. Il se fonde théoriquement sur l'échange volontaire en considérant la dépense publique et la répartition de la charge fiscale comme une relation d'échange entre le consommateur et le secteur public, mais aussi du coût de collecte de certaines ressources jugées de rentabilité faible.

Ce principe, selon Ky (2010), permet d'améliorer l'allocation des ressources à travers le système des redevances. En effet, la non-gratuité, que le principe implique, favorise une utilisation adéquate des ressources. Aussi, elle favorise l'équité redistributive, puisque la prestation est payée par les utilisateurs et non par le budget général à travers les impôts de tous les contribuables. Enfin, l'auteur précise que ce principe permet de dégager des recettes nouvelles qui sont affectées à des tâches particulières.

Selon Renno (2010), le transfert d'une partie de l'autorité de l'Etat ne s'accompagne pas toujours de ressources locales financières et humaines. Cette autonomie théoriquement affirmée est souvent difficile à exercer dans la pratique, en raison de la faiblesse des ressources financières. Pourtant, la décentralisation est un système qui devrait permettre d'atteindre une efficacité dans les dépenses publiques. Elle favorise le consentement des populations à s'acquitter de leurs obligations fiscales ; ce qui permet d'améliorer le civisme fiscal.

Nous retenons pour la suite de nos travaux que la décentralisation présente plus d'avantages dans la mobilisation de certaines ressources financières, comparativement à l'administration centrale. Cependant, l'opportunité que offre la décentralisation nécessite des préalables parmi lesquels : la maîtrise du potentiel fiscal, la prise de conscience des populations en faveur d'une contribution financière pour l'acquisition de certains investissements, la maîtrise des coûts de mobilisation des ressources propres, etc. L'accroissement démographique des villes rend incontournable l'augmentation des capacités budgétaires et les collectivités locales devraient, par conséquent, déterminer leur degré d'autonomie financière et mettre en place un cadre de mobilisation des ressources qui soit efficace et viable au service du développement local.

2.2.4 Indicateurs de l'autonomie financière

Nous avons jugé nécessaire, dans le cadre de l'analyse sur la mobilisation des ressources financières des collectivités locales, d'identifier les facteurs essentiels qui caractérisent la capacité de la collectivité à rechercher les ressources financières nécessaires pour son fonctionnement et pour la réalisation de ses investissements.

Ainsi, selon Chambas Gérard et *al.*, (2007), la mobilisation des ressources financières garantit, dans une certaine mesure, l'autonomie financière des collectivités locales qui permet de disposer de ressources plus stables comparativement aux transferts ou aux subventions de l'Etat.

Il souligne, par ailleurs, que l'un des indicateurs essentiels de l'autonomie financière est le niveau de mobilisation des ressources fiscales et non fiscales. Il précise, en outre, que dans une conception large, les ressources locales propres sont considérées comme un indicateur de l'autonomie financière en l'absence de précisions sur les ressources locales propres au sens étroit qui excluent les ressources recouvrées par l'Etat central mais rétrocédées aux collectivités locales. Ainsi donc, les ressources propres au sens large tiennent compte des ressources rétrocédées par l'Etat, dans la mesure où l'obtention de ces ressources ne fait pas l'objet de mesures discrétionnaires de l'Etat contrairement aux subventions et aux transferts (Chambas, 2009, p 5).

D'autres auteurs apprécient l'autonomie financière par rapport à la capacité d'autofinancement. Selon Bernard (1998), la marge nette d'autofinancement exprime le mieux l'autonomie financière d'une collectivité locale. Elle se définit comme étant :

le solde des moyens disponibles à la fin d'un exercice annuel basé sur le compte de fonctionnement pour financer de nouvelles prestations publiques et concrétiser les options choisies. Dans la mesure où ces nouvelles prestations sont voulues à long terme, seul le concept de marge nette structurelle est pertinent. Par conséquent, il faut se baser sur les qualités de permanence et de régularité des montants comptabilisés (Bernard, 1998, p 219).

Muzellec (2005) indique que plusieurs indicateurs permettent de mesurer la capacité d'autofinancement. Parmi ces indicateurs, nous retenons : l'épargne brute de gestion, l'épargne nette de gestion et l'effort d'investissement de la collectivité locale.

L'épargne brute de gestion est, selon lui, la différence entre les recettes réelles et les dépenses réelles de fonctionnement. « Elle mesure le résultat de fonctionnement réel ex post de la collectivité obtenu au compte administratif » (Muzellec, 2005, p 114). Le taux d'épargne brute (épargne brute sur recettes réelles de fonctionnement) correspond à la capacité d'autofinancement brut de la collectivité ; il mesure la capacité de la commune à autofinancer ses investissements et à rembourser sa dette. L'auteur situe le niveau d'appréciation de cet indicateur en ces termes : « En principe, l'épargne brute, correspondant à un taux minimal de 15%, permet à la commune de réaliser un effort d'investissement tout en lui permettant de rembourser son endettement et de maintenir un fond de roulement suffisant ».

Toujours selon Muzellec (2005), l'épargne nette est égale à l'épargne brute moins le remboursement du capital de la dette. C'est la disponibilité financière pour réaliser les investissements après amortissement du capital des emprunts. L'auteur précise qu'un ratio d'autofinancement net de l'investissement (épargne net sur dépenses d'équipement) supérieur à 25% est nécessaire pour garantir un financement sain de l'équipement.

Il ressort, de l'avis de ces auteurs, qu'une mobilisation efficace des ressources financières s'apprécie à travers l'autonomie financière de la collectivité locale. Celle-ci est dépendante des ressources propres et des dépenses. Elle se mesure à travers le niveau de mobilisation des recettes fiscales et des dépenses non fiscales et des indicateurs tels que : l'épargne brute de gestion, l'épargne nette de gestion, l'autofinancement, etc.

Cette partie nous permet d'identifier les données à rechercher et la matière qui devrait faire l'objet d'analyse. Notre démarche nous a ainsi conduit à récolter les informations sur le processus de mobilisation des ressources financières, la nature des recettes et des dépenses effectuées par la commune de Cotonou. En l'absence d'un seuil international ou spécifique dans les pays africains pour apprécier le niveau des indicateurs, notre recherche a mis l'accent sur une analyse basée sur l'évolution de ces indicateurs dans la période d'étude. Nous avons donc procédé à une analyse relative des indicateurs et de leurs composantes.

Ainsi, dans notre troisième chapitre qui porte sur la méthodologie de recherche, nous énonçons la démarche et les outils utilisés pour répondre à la question centrale. Ce cadre détermine le processus que nous avons utilisé pour récolter les données, les outils d'analyse des données que nous avons utilisé ainsi que les indicateurs. Cette méthodologie est basée sur plusieurs points que nous présentons au chapitre III.

3 Méthodologie de recherche

La question de la mobilisation des ressources financières est d'une importance capitale dans la mise en œuvre de la décentralisation. Les collectivités locales devraient disposer, à terme, de ressources financières suffisantes pour faire face aux besoins d'investissement de plus en plus importants. En partenariat avec l'Université Senghor, l'Association internationale des maires francophones (AIMF) a commandité une étude comparative sur les finances locales de cinq villes de l'Afrique francophone afin d'identifier les forces et les faiblesses des systèmes de mobilisation des ressources financières et d'améliorer leurs recettes. Les villes concernées sont celles de Bamako, Casablanca, Cotonou, Douala et Ouagadougou. Pour chacune de ces villes, un étudiant a été déployé pour effectuer un stage d'une durée de trois mois. Les résultats du stage ont permis d'élaborer le rapport de l'étude et les données ont été exploitées par chaque étudiant pour l'élaboration de son mémoire.

Ainsi, pour répondre aux questions soulevées dans le cadre de cette recherche, notre méthodologie s'est inscrite dans un cadre global afin de permettre à l'équipe de disposer des données de même nature dans le but de faciliter la rédaction du rapport de synthèse. Notre approche s'efforce de comprendre les mécanismes et les techniques de mobilisation des ressources financières dans le but de corriger les insuffisances et éventuellement de partager les expériences novatrices entre les villes.

Pour notre part, nous avons effectué notre stage à la Mairie de Cotonou au Bénin, puis à Abidjan en Côte d'Ivoire où l'équipe s'est réunie pour la rédaction du rapport de synthèse. Nous avons utilisé à la fois des techniques quantitative et qualitative suivant deux approches fondamentales : une approche de recherche basée sur l'observation directe et une approche basée sur l'entrevue.

Nous exposerons dans cette partie la démarche méthodologique (i) ainsi que les outils de collecte et d'analyse des données (ii). Cependant, au vu de la spécificité du stage, l'apport du stage tel que souligné dans le canevas du mémoire est partie intégrante de notre mémoire. Ainsi, nous n'avons pas jugé nécessaire de faire ressortir un sous point spécifique en la matière.

3.1 Démarche méthodologique

Pour améliorer les recettes de la commune, il est utile d'identifier les facteurs globaux qui peuvent constituer des obstacles à la mobilisation des ressources locales. De ce fait, il importe de définir des indicateurs de l'autonomie financière afin d'apprécier les éléments constitutifs. L'approche méthodologique utilisée est basée sur une démarche axée sur l'étude de cas. Elle a porté sur une préparation judicieuse de l'étude caractérisée par la tenue des rencontres préparatoires, qui a permis de définir la méthodologie et de choisir les instruments de collectes des données avant le départ en stage.

3.1.1 *Méthodologie utilisée*

La méthode de recherche utilisée est celle de « l'étude de cas ». Cette méthode préconise une analyse intensive d'un milieu. Selon Ambroise et Audet (1996), elle donne l'opportunité de se rapprocher de l'objet d'étude et d'apprécier la réalité sous différents angles, par l'intermédiaire des acteurs variés qui ont chacun leur propre compréhension. Dans le cas de notre mémoire, elle vise une connaissance approfondie des stratégies de mobilisation des ressources de la commune de Cotonou. Ainsi, nous avons jugé nécessaire d'associer deux approches pour la réalisation de l'étude : celle fondée sur l'observation directe d'une part et l'entrevue semi-dirigée d'autre part.

- *Approche fondée sur l'observation directe*

L'approche fondée sur l'observation directe est basée sur la présence physique de l'étudiant en vue de voir se dérouler le phénomène en étude pour en rendre compte. Il s'agit donc d'observer du réel dans la conduite de l'étude.

Cette approche combine à la fois la recherche documentaire et l'entrevue semi dirigée. Pour notre mémoire, cette approche met l'accent sur la recherche documentaire qui a permis de récolter les données quantitatives et qualitatives en vue d'évaluer l'autonomie financière et la capacité d'autofinancement de la commune de Cotonou.

- *Approche fondée sur l'entrevue semi-dirigée*

Cette approche permet d'adresser à son interlocuteur un certain nombre de questions ouvertes lui permettant d'exploiter en profondeur le sujet d'intérêt. Ambroise et Audet (1996) préconisent, dans cette approche, que l'on se présente devant son interlocuteur muni d'une grille d'entrevue comportant des points servant de repère. Cependant, cette approche demande de faire preuve de jugement pour déterminer à partir de quel moment il devient nécessaire de ramener son interlocuteur dans le vif du sujet, tout en gardant en vue les informations périphériques pouvant parfois ouvrir des pistes de recherche nouvelles et insoupçonnées. Elle vise à comprendre et à interpréter les indicateurs calculés ainsi que le fonctionnement du système de mobilisation des ressources en vue de faire ressortir les originalités et les savoir faire spécifiques de la ville de Cotonou.

3.1.2 *Instruments de collectes des données*

Pour la collecte des données, nous avons procédé à une étude de terrain pendant trois (3) mois de stage dans la commune de Cotonou. L'étude a porté sur les données couvrant l'intervalle de temps entre 2004 et 2008. Le choix de l'intervalle quinquennal trouve son fondement dans le souci de porter la recherche sur un intervalle de temps acceptable et de mieux expliquer les fluctuations.

Afin de recueillir les informations nécessaires à la compréhension et à l'explication des phénomènes étudiés, divers instruments de collecte de données sont utilisés dans cette recherche à la suite des résultats des rencontres préparatoires.

Les rencontres préparatoires

Cette partie aborde les initiatives qui ont été prises par le groupe d'étudiants choisis pour la réalisation de l'étude dans le but de faciliter la collecte des données dans les villes concernées après l'accord de principe des autorités locales.

Ainsi, dans le souci de mener à bien l'étude qui s'est déroulée simultanément dans les villes retenues par l'AIMF précédemment citées, des activités préparatoires ont été réalisées par l'équipe d'étudiants en collaboration avec des professeurs de l'Université Senghor. Plusieurs rencontres préparatoires ont donc été tenues entre les étudiants pour définir la démarche à adopter et les instruments qui seront utilisés. Elles ont permis à chaque étudiant de maîtriser la thématique de l'étude et de disposer, avant le départ en stage, des projets de documents suivants :

- un plan de travail qui est un instrument de cadrage. Il présente les différents points qui devraient être exploités par chaque étudiant au cours de son stage. Le projet a été conçu par les étudiants en tenant compte de la feuille de route de l'AIMF ;
- les outils de collecte des données sont un ensemble de tableaux qui font ressortir l'évolution des indicateurs sur l'intervalle de temps retenu. Ils précisent les différents ratios à calculer et tiennent compte du plan de travail ;
- le guide d'entretien a été élaboré sur la base du plan de travail et de la revue de littérature. Le guide a été élaboré en fonction des compétences des différents acteurs qui interviennent dans la conception et la réalisation des activités de la commune (les services techniques de la Mairie, les services des impôts et du Trésor public) ainsi que des questions spécifiques adressées aux institutions partenaires de la ville ;
- un projet de revue de la littérature sur les travaux réalisés par des auteurs portant sur la décentralisation et la mobilisation des ressources financières par les collectivités locales.

La réalisation de ces instruments a permis à chaque étudiant de rester dans le canevas de l'équipe de sorte à récolter les données de même nature dans le but de faciliter l'analyse intersites.

L'analyse documentaire

Cette étape est déterminante pour notre recherche. En effet, la collecte des données théoriques et pratiques est nécessaire pour la réalisation de ce mémoire. Nous avons procédé à une recherche documentaire sur le terrain qui nous a permis de constituer une bibliographie composée de livres et des textes réglementaires, etc. De même, nous avons sélectionné des articles scientifiques sur l'Internet au regard de l'insuffisance de la documentation sur la mobilisation des ressources financières des

collectivités locales. Ces divers documents nous ont permis d'approfondir d'une part, la problématique et revue de littérature et de disposer de données quantitatives, d'autre part.

L'analyse documentaire a concerné dans un premier temps, l'analyse des textes régissant la décentralisation, la fiscalité locale, les textes sur l'organisation et le fonctionnement de la commune de Cotonou et des documents en rapport avec les finances locales. Le but est de comprendre le processus de la décentralisation au Bénin, d'identifier et d'apprécier le fondement juridique de la décentralisation et les conditions de l'autonomie financière de la commune de Cotonou.

L'exploitation des cinq lois sur la décentralisation a permis de cerner le cadre juridique de la décentralisation au Bénin. Il s'agit plus précisément, pour ce qui nous concerne, d'identifier les compétences des communes, les ressources dévolues aux collectivités locales et les relations Etat-commune. En d'autres termes, ces textes nous ont permis d'apprécier l'application de certains textes réglementaires dans le cadre du processus de mobilisation des ressources financières de la commune de Cotonou.

La fiscalité locale au Bénin est régie par le Code Général des Impôts (DGI) et les arrêtés municipaux qui fixent le montant des taxes et des redevances perçues par les communes. Ces documents réglementent la matière taxable et l'assiette fiscale. Ils fixent, par ailleurs, les pénalités imposées aux contribuables en cas de non paiement des impôts et des taxes.

Les comptes administratifs de 2004 à 2008 ont permis d'identifier les différentes catégories de recettes et de dépenses de la commune de Cotonou mais aussi de retracer leurs mouvements durant la période de temps retenue. Ils ont permis d'apprécier la nature des recettes dont la mobilisation est faible ainsi que les types de dépenses effectuées par la commune de Cotonou au bénéfice de la population. Ils ont permis également de calculer les ratios, d'apprécier leur évolution et d'identifier les insuffisances dans la chaîne fiscale.

L'observation directe

Elle a consisté à observer les procédés et les pratiques des services de la Mairie sur les techniques de mobilisation des ressources financières. Il s'est agit plus spécifiquement de notre participation aux activités du Registre foncier urbain (RFU) à travers le traitement des données sur les fiches d'enquête des contribuables, la mise à jour du fichier des contribuables tenu par les services de l'Etat à savoir les services des impôts et la participation aux activités de contrôle de certains agents chargés de collecter les recettes de la commune. On note aussi notre participation au conseil communal qui a adopté le premier collectif budgétaire de l'année 2010.

L'entrevue semi dirigée

Il s'est agit de recueillir auprès de personnes cibles, à travers des questions semi dirigées portant sur les sujets d'intérêt, le maximum d'informations pertinentes. L'entrevue semi-dirigée vise à mieux cerner

les informations issues des documents officiels, en allant au-delà de leur simple description, pour en comprendre les raisons profondes. Cette méthode a l'avantage d'intégrer des questions spontanées et de permettre à la personne interrogée de répondre le plus directement possible aux questions sans dévier du cadre.

Dans le cas de notre étude, l'entrevue semi dirigée s'est intéressée à toutes les étapes pouvant influencer la mobilisation des ressources. De ce fait, nous avons interrogé les principaux acteurs à différents niveaux intervenant dans le processus de mobilisation des ressources financières de la commune de Cotonou. Les insuffisances du système de mobilisation des ressources financières ont été identifiées. De même, des justifications sur les performances réalisées par la commune à partir de l'analyse des données quantitatives ont été expliquées au cours des entrevues.

3.2 Collecte et analyse des données

La collecte des données a concerné les données qualitatives et quantitatives. L'analyse des données, quant à elle, a permis de calculer des ratios et de relever les insuffisances dans le système de mobilisation des ressources financières.

La collecte et l'analyse des données ont pratiquement été réalisées conjointement. L'analyse se faisait au fur et à mesure que les données sont collectées. Cependant les entrevues sollicitées auprès des structures partenaires se sont déroulées après l'analyse complète des données. Cela a permis d'obtenir l'appréciation des acteurs partenaires de la commune sur l'ensemble du système de mobilisation des ressources financières.

3.2.1 Déroulement de la collecte des données

La collecte des données a été réalisée sur initiative de notre encadreur de stage à travers l'élaboration d'un calendrier de passage dans les services impliqués dans la chaîne de la mobilisation des ressources financières de la commune.

La collecte des données auprès des structures

Le calendrier de passage dans les structures de la Mairie a concerné les services suivants : le service de la fiscalité, le service du budget et de la comptabilité, le service de la régie principale des recettes, le service des gares et parkings et le service des marchés. Au cours de notre passage, les services ont mis à notre disposition leurs outils de travail (fiches d'enquête, rôle, ordre de recettes, textes réglementaires, etc.). Les textes portant sur la décentralisation ont été disponibles au service de la fiscalité de la mairie. Les documents juridiques ainsi que la situation des données quantitatives relatives aux recettes et aux dépenses de la commune ont été collectés au service du budget et de la comptabilité. De même, le passage dans les services de la Mairie a permis de s'imprégner des techniques déployées en faveur de la mobilisation des ressources financières.

Le déroulement des entretiens

Les entretiens ont été réalisés dans les structures de la Mairie et dans les administrations partenaires intervenant dans la mobilisation des ressources financières.

Avant la réalisation des entretiens à la Mairie, nous avons établi une liste des personnes ressources. Les responsables des services retenus par le calendrier faisaient, d'office, partie des personnes ressources. Cette liste non exhaustive a été complétée par des responsables d'autres services de la Mairie sur la base de l'arrêté sur l'organisation, l'attribution et le fonctionnement des services de la Mairie. Nous avons donc inclus le service juridique ainsi que le service de la promotion des micro-entreprises et du tourisme de la Mairie. Le guide d'entretien est ciblé et a fait l'objet d'ajustement en fonction des compétences du service. La quasi-totalité des entretiens de la Mairie s'est déroulée au dernier jour de notre passage dans chaque service. Cette méthode à l'avantage de mieux conduire l'entretien dans la mesure où elle permet une maîtrise préalable des forces et des difficultés auxquelles est confronté le service.

Les personnes externes de la Mairie qui ont fait l'objet d'entretien sont essentiellement : l'Association nationale des communes du Bénin (ANCB), le Fonds d'appui au développement des communes (FADeC), le Partenariat pour le développement municipal (PDM), les Centres des impôts des petites entreprises, la Recette perception de la Mairie. Des questions ciblées ont été préparées pour chaque acteur. Avant chaque entretien, l'attestation de stage signé par l'Université et le calendrier de passage dans les services signé par le secrétaire général de la Mairie, sont présentés à l'interlocuteur. Ces documents sont la preuve de l'importance accordée aux résultats de l'étude.

Aucun entretien n'a fait l'objet d'enregistrement. Nous avons opté en faveur de la prise de notes. Ce choix délibéré visait à assurer les interlocuteurs de la confidentialité de l'entretien, ce qui les a permis de s'exprimer aisément.

3.2.2 Analyse et l'interprétation des données

Après la collecte des données, l'étape suivante est celle de l'analyse. Cette activité s'explique en grande partie par les instruments de mesure et l'interprétation des données.

Instruments de mesure

L'essentiel des données à mesurer est constitué de données financières. A cet effet, les grilles d'analyse utilisées sont essentiellement des grilles d'analyse financière adaptées à la situation des municipalités étudiées. La grille d'analyse retrace des informations recherchées en vue d'estimer le niveau de l'autonomie financière de la commune. Il s'agit plus précisément de l'évolution des recettes et des dépenses sur la période, l'évolution des recettes par habitant ainsi que les dépenses par habitant, l'évolution des transferts financiers, l'évolution du niveau de recouvrement des recettes de la commune, les ratios d'équilibre financier.

L'avantage de la grille est de cerner les informations essentielles et de faciliter l'analyse des données. Elle permet d'éviter la collecte des données tout azimut.

Instruments d'analyse des données

Après que les données soient collectées et mesurées, elles sont analysées à l'aide d'instruments d'analyse statistique. Cela se fait par l'utilisation des instruments de statistique descriptive adaptés pour faire ressortir l'évolution des données et faciliter leur interprétation. Les instruments d'analyse utilisés sont essentiellement les ratios, les pourcentages, les moyennes, etc.

Ainsi, nous avons utilisé des logiciels de traitement de textes et de données quantitatives. Ces outils informatiques sont d'une aide précieuse à travers l'emploi de techniques de regroupement aux données ou d'observation des tendances. Mieux, ces outils permettent d'avoir un accès rapide des données quantitatives et facilitent la manipulation de celles-ci. Dans le cadre de notre mémoire, nous avons utilisé les logiciels Microsoft Word et Microsoft Excel. Le choix de ces logiciels se justifie par le fait que nous maîtrisons leur manipulation. Cependant, l'identification des tendances émergentes, les configurations qui ressortent de l'utilisation de ces outils appellent à la réflexion de l'étudiant à travers l'interprétation des résultats.

Interprétation des résultats

Après avoir situé la problématique, procédé à la revue de littérature, récolté et analysé les données, l'étape suivante est l'interprétation des données. La mesure et l'analyse des données n'ont ainsi de sens que quand elles permettent d'interpréter les résultats obtenus. Ces derniers permettent de confirmer ou d'infirmier la proposition de recherche.

L'interprétation des données a permis de faire ressortir les savoir faire, les forces et les faiblesses de la commune de Cotonou en matière de mobilisation des recettes fiscales que des recettes non fiscales. Elle a pris en compte les résultats issus d'informations quantitatives (grille d'analyse financière) et qualitatives (guide d'entrevue) qui ont permis de mieux comprendre et expliquer les phénomènes.

4 Analyse financière et du système de mobilisation des ressources de la commune de Cotonou

La capacité d'une collectivité locale à anticiper ses difficultés financières et à disposer d'un système adéquat de mobilisation de ses ressources est un enjeu majeur. La méthodologie présentée, dans le chapitre précédent, nous a permis dans une première partie de faire une analyse financière de la commune et dans une seconde partie, de présenter le système de mobilisation des ressources afin de proposer des pistes de solution pour améliorer les ressources.

4.1 Analyse financière de la commune de Cotonou

La maîtrise de la situation financière trouve son sens dans la mesure où elle permet à la commune d'accroître ses marges de manœuvre financières par la mise en œuvre de moyens de prévention. Elle permet à la commune de maîtriser sa solvabilité afin de prendre les mesures correctives qui s'imposent. Ce point sera consacré à l'analyse de l'évolution des recettes et des dépenses de la commune de Cotonou, ainsi que de l'analyse de l'équilibre financier afin de nous donner une vue d'ensemble de la « santé financière » de la commune.

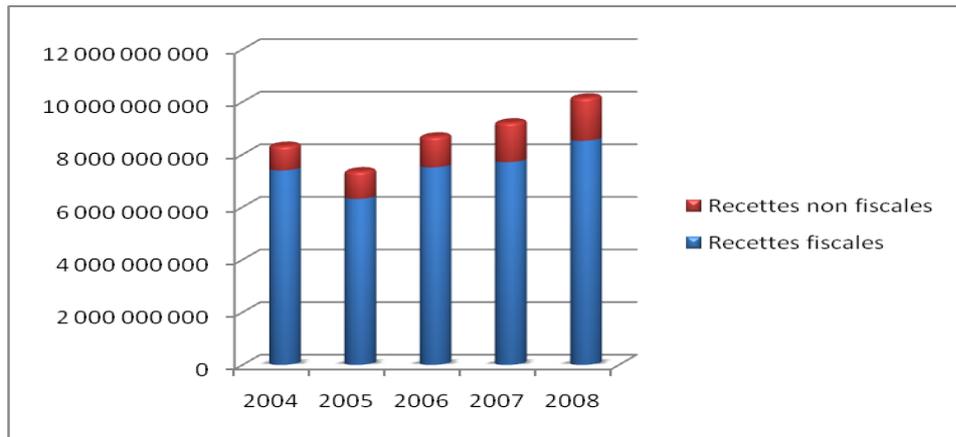
4.1.1 *Evolution et répartition des recettes*

Les ressources de la commune de Cotonou sont constituées des recettes propres (recettes fiscales et recettes non fiscales) et des subventions d'investissement. A cet égard, nous apprécierons l'évolution des recettes par nature, leur niveau de recouvrement, leur répartition et enfin leur évolution par habitant.

Evolution et répartition des recettes propres

Nous observons qu'après une baisse des recettes propres en 2005 (8 321 725 380 f cfa en 2004 et 7 352 682 887 f cfa en 2005), celles-ci ont connu une relance à partir de 2006. Ainsi, sur la période de 2004 à 2008, les ressources propres de la commune ont connu une évolution croissante. Elles sont passées de 8 321 725 380 f cfa à 10 155 408 271 f cfa soit un taux d'augmentation de 22,32% comme l'indique le graphique suivant. Cette évolution résulte des efforts entrepris à la fois par les services des impôts et ceux de la commune respectivement dans la mobilisation des recettes fiscales et des recettes non fiscales.

Figure 1 : Evolution des recettes propres



Source : Sawadogo, 2011

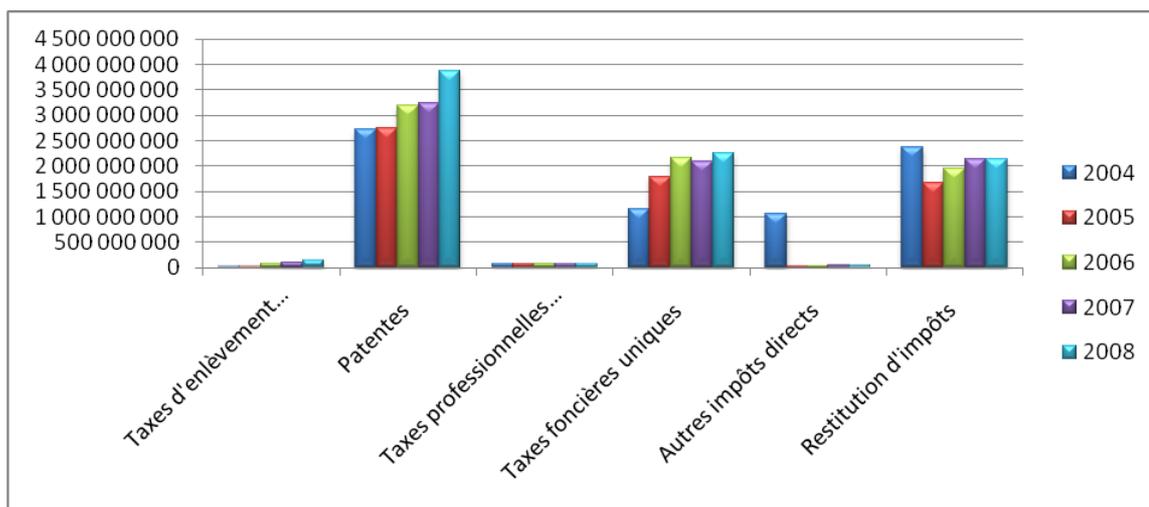
➤ Les recettes fiscales

En ce qui concerne la mobilisation des recettes fiscales, la commune de Cotonou travaille en étroite collaboration avec les services des impôts. En effet, bien que la commune dispose de compétences pour la gestion urbaine et l'identification de la matière imposable, elle n'a pas de compétences pour établir les droits, de les recouvrer et d'assurer le contentieux qui s'y rapporte, celles-ci relèvent de l'administration fiscale de l'Etat. C'est dire que les recettes fiscales sont recouvrées par les services fiscaux de l'Etat.

Les données de la période de 2004 à 2008 indiquent une augmentation des recettes fiscales. Elles ont connu une évolution de 15,24% soit 8 523 384 211 f cfa en 2008 contre 7 395 854 331 f cfa en 2004. Elles constituent la part la plus importante des ressources financières de la commune. En effet, elles représentent 85,06% (37 458 053 384 f cfa) des recettes totales de la commune sur la période d'étude contre 14,21% pour les recettes non fiscales (6 257 775 216 f cfa).

Dans cette proportion, les recettes perçues au titre des patentes constituent le pilier des ressources de la commune. Elles représentent 42,06% des recettes fiscales de la période. Elles sont suivies par les restitutions et les reversements d'impôts (27,42%) qui se composent de la taxe de voirie et de la Taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Vient ensuite la taxe foncière unique qui représente 25,31% des recettes fiscales, etc. A l'exception de la patente, de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et des reversements et restitutions des impôts qui connaissent une augmentation sur la période, les autres taxes fiscales connaissent des fluctuations comme l'indique la figure suivante.

Figure 2 : Répartition des recettes fiscales



Source : Sawadogo, 2011

Une analyse sur les conditions de recouvrement de chaque type de recette montre que les recettes fiscales dépendent en grande partie des recettes de la patente dont le recouvrement ne pose pas d'énormes difficultés car elles sont indexées à l'activité économique de la ville. Les restitutions d'impôts et des taxes sont entièrement dépendantes des services de l'Etat. Selon les interviews réalisées, la commune ne dispose pas d'informations réelles sur les niveaux de recouvrement et les modalités de répartition de cette recette. Cette absence d'informations pose des difficultés de planification des ressources financières dans le moyen et le long terme. Les taxes foncières uniques sont recouvrées avec la participation du Registre foncier urbain (RFU). Les difficultés rencontrées par ce dispositif se situent dans les mutations permanentes des résidences, la viabilisation des zones (lotissement) et les coûts²⁴ engendrés par le RFU, selon nos entretiens.

➤ Les recettes non fiscales

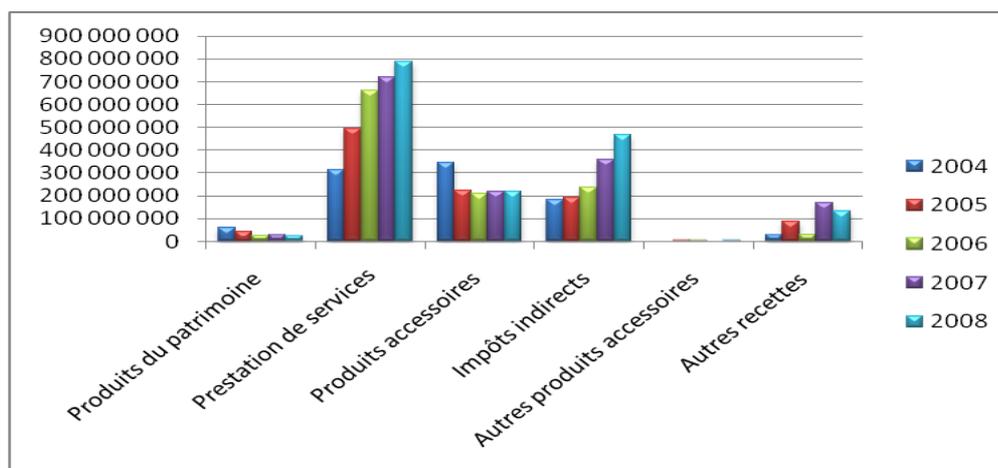
Les recettes non fiscales proviennent de la gestion des infrastructures marchandes des services et des autres biens de la commune. Ces ressources sont mobilisées par les services de la Mairie.

L'analyse des données montre que les recettes non fiscales ont connu une évolution appréciable passant de 925 871 049 f cfa en 2004 à 1 632 024 060 f cfa en 2008 soit une évolution de 76,27%. Cette augmentation s'expliquerait par les dispositions prises par les services de la Mairie qui ont consisté notamment à la séparation des services chargés de l'émission des recettes et ceux chargés du recouvrement des ordres de recette.

²⁴ L'absence de rubrique dans les comptes de gestion liée aux dépenses de fonctionnement du RFU ne nous a pas permis d'analyser l'évolution du ratio « coûts de fonctionnement sur recettes fiscales ».

Les recettes proviennent essentiellement des prestations de service (les produits des expéditions des actes administratifs de l'état civil, les légalisations de signatures, les délivrances de permis d'habiter, les amendes de simples polices, les droits de parking et de stationnement, etc.) qui représentent 47,56% des recettes totales de la période d'étude. S'en suit les impôts indirects (les taxes sur : les spectacles, jeux et divertissement, la publicité, les taxis de villes à quatre roues, trois ou à deux roues) qui représentent 22,99%. Les produits accessoires occupent le troisième rang avec une proportion de 19,39%. Comme le montre le graphique ci-après, les recettes liées aux prestations de services et aux impôts indirects sont strictement croissantes sur la période.

Figure 3 : Evolution des recettes non fiscales par nature



Source : Sawadogo, 2011

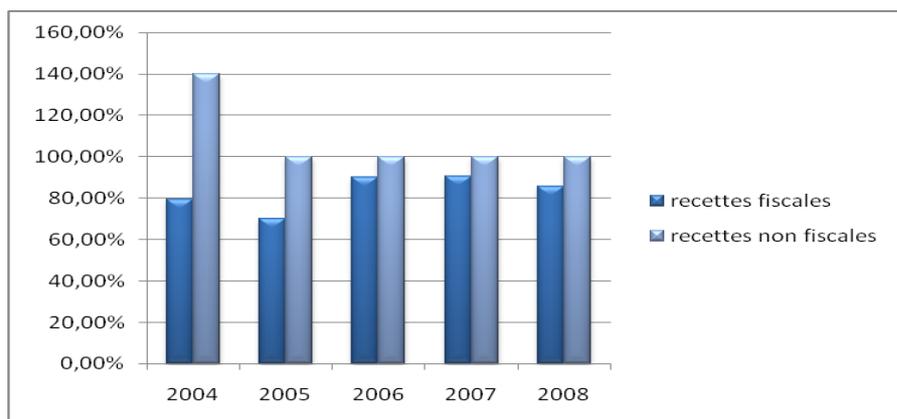
L'analyse des rubriques montre que certaines recettes ne font pas l'objet de recouvrement. Il s'agit entre autres des amendes prononcées par les tribunaux, des excédents des produits sur les charges des marchés ou la part revenant à la commune, la redevance pour les prestations d'électricité, de l'eau et celles liées à l'urbanisme et à l'environnement, les redevances de vidange, de curage, des transports funèbres et autres prestations de services funéraires, les taxes de parcage, les taxes sur les jeux, les taxes sur les divertissements et les taxes sur les affiches.

De même, certaines ressources qui ont connu un début de mobilisation ont été interrompues. Ces ressources sont entre autres : les taxes sur les taxis à trois roues (2006), les taxes sur les véhicules transportant des substances de carrière (2005), les produits issus d'installation d'appâtâmes (2006).

Effort de recouvrement

Le recouvrement des recettes fiscales relève de la compétence des services fiscaux de l'Etat et celui des recettes non fiscales incombe à la Régie principale des recettes de la commune. Le taux moyen de recouvrement des recettes fiscales est de 83,06%. Pour ce qui concerne les recettes non fiscales, le taux est annuellement supérieur ou égal à 100%. Le taux de recouvrement moyen des recettes non fiscales est évalué à 104,42%. Le graphique suivant présente leur évolution.

Figure 4 : Evolution des taux de recouvrement



Source : Sawadogo, 2011

Ces données montrent qu'il existe un système de suivi des recouvrements plus efficace au niveau de l'administration des impôts et une absence d'un système approprié d'émission et de suivi de recouvrement au niveau des services de la commune.

Evolution des subventions

La commune de Cotonou bénéficie des subventions d'investissement²⁵ de l'Etat. Sur la période de 2004 à 2008, les subventions reçues sont des « transferts affectés »²⁶ constitués des investissements des ministères sectoriels dont les compétences ont été transférées à la commune.

La commune de Cotonou a ainsi reçu de la part de l'Etat des subventions d'investissement « affectées » en 2007 et en 2008 respectivement de 12 432 907 f cfa et de 307 107 753 f cfa soit un total de 319 540 660 f cfa sur la période d'étude. Ces subventions représentent 0,73% des recettes totales de la commune. Ces données indiquent que la commune n'est pas dépendante des subventions de l'Etat. Il convient, cependant, de souligner que ce faible niveau des subventions pourrait expliquer le niveau des investissements réalisés par la commune dans le domaine des compétences supplémentaires liées au statut particulier de la commune²⁷.

Evolution des recettes par habitant

Dans ses attributions, la commune mobilise des ressources auprès des populations et reçoit des subventions qui sont affectées aux dépenses de fonctionnement et d'investissement. Le but visé par les

²⁵ Le mécanisme de mise à disposition des subventions aux communes du Bénin est assuré par le Fonds d'appui au développement des communes (FADeC).

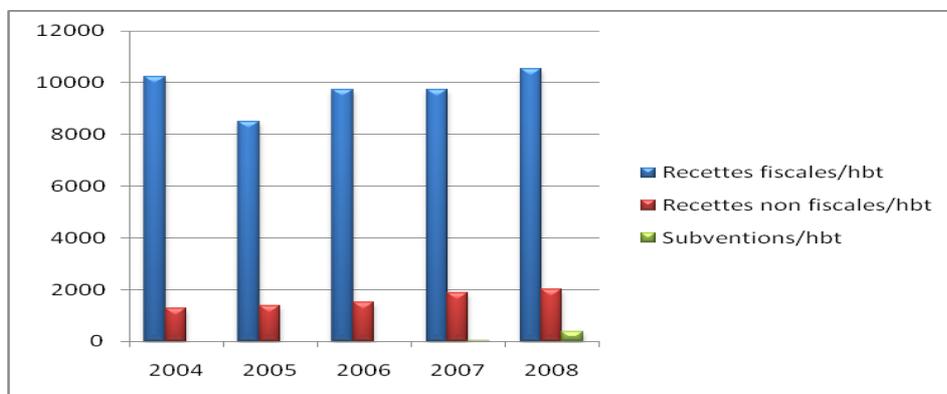
²⁶ Les « transferts affectés » sont constitués des investissements des ministères sectoriels dont les compétences ont été transférées à la commune par les textes sur la décentralisation. Ils sont différents des « transferts non affectés ». Ces derniers sont des subventions en appui à la mise en œuvre des plans de développement communaux.

²⁷ Cf. la page 5 et le tableau n°1 sur les compétences supplémentaires des communes à statut particulier

ratios de ressources par habitant est de s'assurer de la cohérence dans l'évolution des ressources mobilisées comparativement au rythme de croissance de la population. Ces ratios permettent d'apprécier les efforts de la commune dans la mobilisation des ressources financières.

Ainsi, les ressources propres de la commune connaissent dans leur ensemble une évolution strictement croissante de la contribution par habitant à partir de 2005. Elles sont passées de 8 882 f cfa par habitant en 2004 à 12 568 f cfa en 2008 soit un taux de 9,27%. Les transferts sont seulement de 16 f cfa par habitant en 2007 et de 380 f cfa en 2008. Par ailleurs, nous observons que les recettes non fiscales par habitant ont augmenté de 57, 83% (1 280 f cfa en 2004 et 2 020 f cfa en 2008) comme l'indique le graphique ci-dessous.

Figure 5 : Evolution des recettes par habitant



Source : Sawadogo, 2011

Ces données indiquent que la quasi-totalité des dépenses effectuées par la commune provient des ressources propres. Ce qui témoigne de la capacité des services de la commune à mobiliser davantage les ressources financières suivant l'évolution de la population.

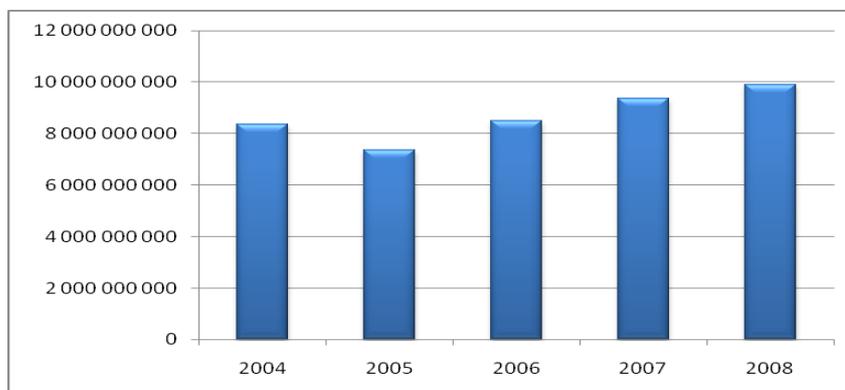
A partir de cette première analyse, nous retenons que la commune est très dépendante des recettes fiscales, donc des services fiscaux de l'Etat. Elle n'arrive pas non plus à recouvrer toutes les recettes non fiscales prévues par la loi. Nous relevons également qu'elle ne dispose pas d'un système efficace de suivi des recouvrements des recettes non fiscales. Enfin, nous retenons que les subventions d'investissement sont très faibles. Elles représentent moins de 1% de l'ensemble des recettes de la commune.

4.1.2 Evolution et répartition des dépenses

Conformément au principe de la décentralisation, la commune mobilise des ressources financières, fournit des prestations de services et réalise des investissements au profit des populations. Les ratios de dépenses nous permettent d'apprécier les charges de la commune par nature, mais aussi d'évaluer le niveau des dépenses de fonctionnement et d'investissement pour répondre aux besoins des populations en infrastructures sociales de base.

Suivant l'évolution des dépenses de la période, nous constatons qu'elles ont connu une évolution de 18,69% (9 914 983 719 f cfa en 2008 contre 8 353 839 952 f cfa en 2004) avec une évolution strictement croissante à partir de 2005, comme l'indique la figure ci-dessous.

Figure 6 : Evolution des dépenses totales

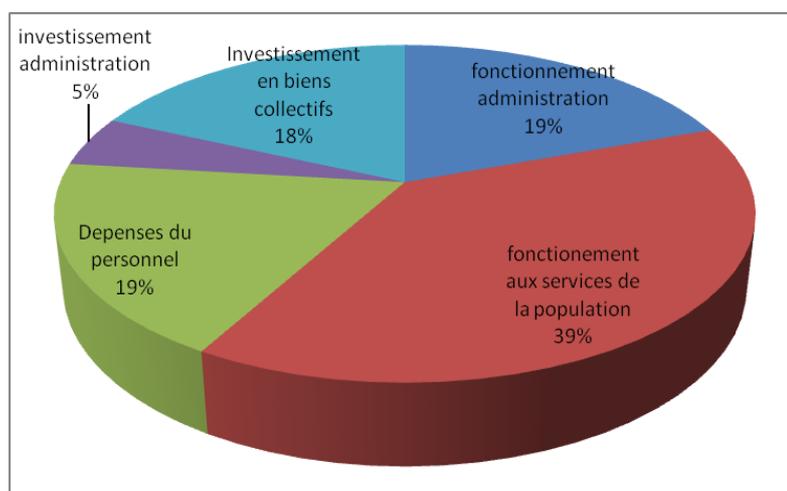


Source : Sawadogo, 2011

La commune a effectué, durant la période de 2004 à 2008, des dépenses à hauteur de 43 457 080 492 f cfa. Les dépenses d'investissement représentent 23% (10 068 914 091 f cfa) des dépenses totales contre 77% (33 388 166 401 f cfa) pour les dépenses de fonctionnement.

Les dépenses de la commune se répartissent de la façon suivante : 39% (16 828 352 234 f cfa) ont été affectées aux dépenses de fonctionnement des services rendus à la population ; 19,49% aux dépenses de fonctionnement de l'administration (8 469 721 234 f cfa) ; 18,62% aux dépenses du personnel (8 090 092 678 f cfa) ; 18% aux dépenses d'investissements en biens collectifs (7 969 506 726 f cfa) et 5% aux dépenses affectées à l'investissement des services de la commune (2 099 407 365 f cfa). Ces données illustrent les priorités dans l'exécution des dépenses de la commune.

Figure 7 : Répartition des dépenses



Source : Sawadogo, 2011

Evolution des dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement (administration et service aux populations) ont augmenté de 24%, passant de 6 031 818 180 f cfa en 2004 à 7 479 419 727 f cfa en 2008.

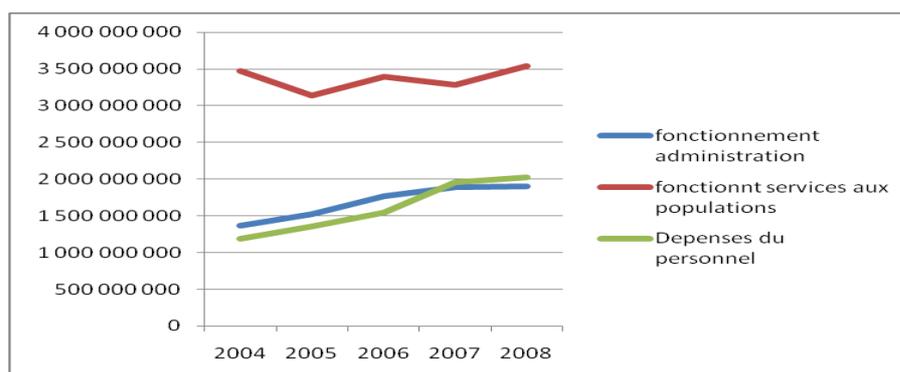
La répartition des dépenses de fonctionnement en ses différentes composantes montre qu'une part importante est consacrée aux fonctionnements des services rendus à la population. Dans cette catégorie, les dépenses sont réparties selon l'ordre d'importance suivant : « enlèvement et de traitement des ordures ménagères » (32%), « désensablement des rues » (20%), « curage des ouvrages d'assainissement » (14%), etc.

Les dépenses affectées au fonctionnement de l'administration sont constituées à 35% des « coûts administratifs des impôts » (2 934 420 113 f cfa), 18% des dépenses relatives à « l'achat stocké de fournitures et matières consommables », 7% des « autres achats » (achats non stockables tels que l'eau, l'électricité, ...), etc.

Les dépenses liées au personnel sont composées des « rémunérations du personnel » (62%), des « primes et indemnités » (34%) et 4% des « autres charges sociales ». Avec une évolution de 69% sur la période, les dépenses de personnel expliquent en grande partie l'augmentation des dépenses totales.

Durant la période d'étude, nous avons observé que les dépenses de fonctionnement au service de la population connaissent des fluctuations importantes. Cette variation montre des difficultés des services de la Mairie à maîtriser cette catégorie de dépense. Aussi, observons-nous sur la période une évolution croissante des dépenses liées au fonctionnement de l'administration et de celles du personnel.

Figure 8 : Evolution des dépenses de fonctionnement



Source : Sawadogo, 2011

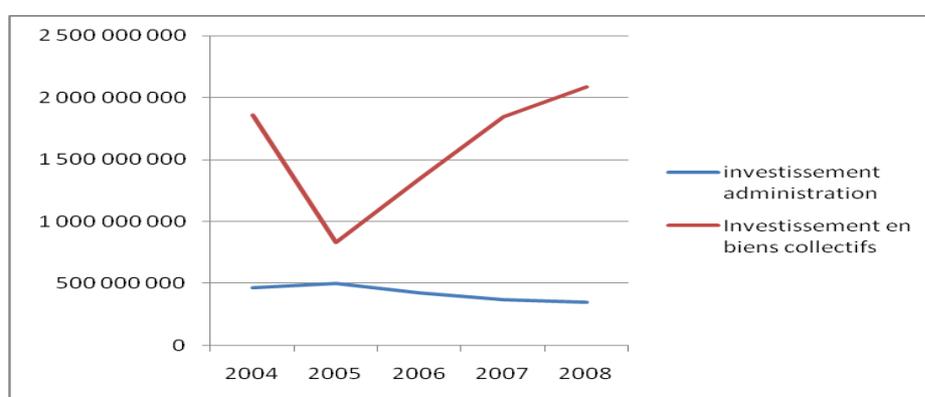
Evolution des dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement en biens collectifs représentent 18% (7 969 506 726 f cfa) du montant total des dépenses de la période. Elles sont affectées par ordre d'importance : aux dépenses pour l'acquisition de « matériels de voirie » (24%), en « matériels socio-collectifs » (19%), en « matériels de

bureau ». Elles ont connu une baisse entre 2004 et 2005 et une relance à partir de 2006. Elles sont passées de 1 859 217 509 f cfa en 2004 à 833 202 157 f cfa en 2005 (-55%) et ont atteint progressivement 2 086 037 100 en 2008 soit une évolution de 92% entre 2005 et 2008.

Enfin, les dépenses affectées à l'investissement des services de la commune occupent 5% (2 099 407 365 f cfa) des dépenses totales. 16% desdites dépenses sont affectées à la « construction, reconstruction ou réfection des voies bitumées ou pavées » et 14% aux dépenses destinées aux « constructions, reconstructions ou réfection des voies en terres ». Elles ont connu une augmentation de 7% entre 2004 et 2005 (de 462 804 263 F CFA à 497 258 423 f cfa) puis une baisse progressive à partir de 2005 avec un taux de - 30%.

Figure 9 : Evolution des dépenses d'investissement



Source : Sawadogo, 2011

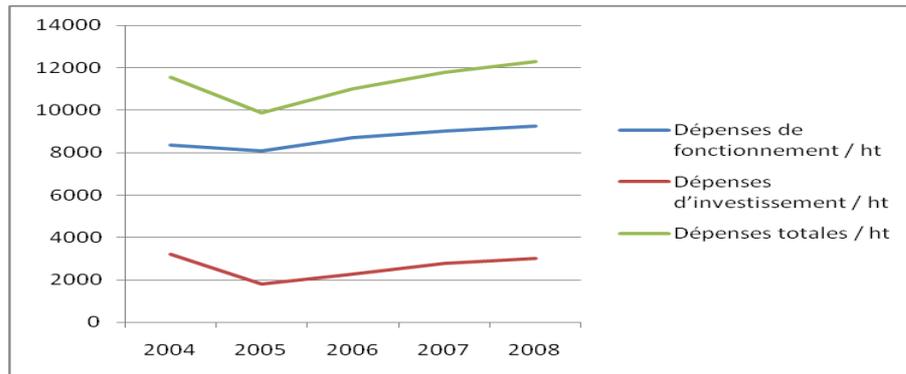
Evolution des dépenses d'investissement par habitant

Les ratios de dépenses par habitant permettent d'apprécier l'efficacité des charges administratives comparativement aux services rendus à la population mais aussi d'évaluer le niveau des investissements pour répondre aux besoins des populations en infrastructures.

Ainsi, rapportées au nombre d'habitant, chaque contribuable a bénéficié en moyenne par an de la somme de 11 295,02 f cfa. Soit 8 676 f cfa par habitant en dépenses de fonctionnement et 2 618 f cfa en dépenses d'investissement. Elles sont strictement croissantes à partir de 2006. Cependant, au regard de l'évolution observée depuis 2004, le maximum a été atteint en 2008 avec un montant de 12 270 F CFA. Les investissements par habitant ne sont pas satisfaisants, car on estime que pour développer les infrastructures et les services publics, une dépense en investissement par habitant et par an de l'ordre de 12 500 f cfa à 25 000 f cfa ²⁸ est nécessaire.

²⁸ Revue africaine des finances publiques (juin 2008), page 92. Chiffres tirés de la communication de Jean ELONG MBASSI lors du symposium du FAGDACE tenu le 25 mai 2006.

Figure 10 : Evolution des dépenses par habitant



Source : Sawadogo, 2011

Suite à l'analyse des dépenses, nous observons qu'il existe une tendance à la stabilité des dépenses de fonctionnement au service de la population, une réduction des investissements de l'administration et une relance des investissements au profit des populations. De même, une grande partie des investissements au service de la population a été affectée aux dépenses des travaux de voirie. Les entrevues ont révélé que l'insuffisance des ressources financières de la commune conduisent à des dépenses « d'investissements rentables faibles » telles que la « construction, reconstruction ou réfection des marchés » qui représentent seulement 6% des investissements sociaux de la période.

4.1.3 Evaluation de l'équilibre financier

Les ratios d'équilibre financier permettent d'apprécier la capacité de la collectivité à supporter ses dépenses. Nous avons donc évalué les ratios suivants : l'épargne de gestion, le taux d'épargne brut, le taux d'autofinancement, la capacité d'investissement, les excédents bruts de financement et les dépenses d'investissement.

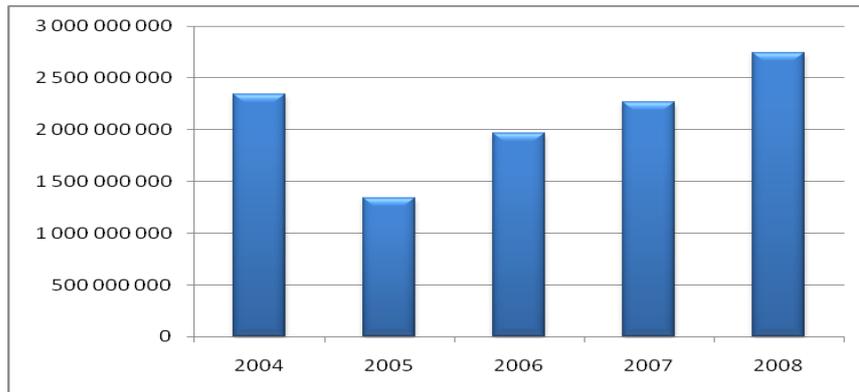
Evolution de l'épargne de gestion

L'épargne brute de gestion est égale au produit de fonctionnement²⁹ moins les charges de fonctionnement. Cet indicateur est positif sur la période, ce qui signifie que la commune est en mesure de supporter ses dépenses de fonctionnement à partir de ses ressources propres. Elle est strictement croissante à partir de 2005 et a doublé au cours de la période avec un taux d'augmentation de 105,31% passant de 1 335 377 609 f cfa en 2005 à 2 741 614 325 f cfa. Elle est, cependant, égale à la capacité d'autofinancement³⁰ dans la mesure où la commune ne dispose pas de ressources internes d'investissement.

²⁹ Le produit de fonctionnement est égal aux recettes propres plus les soldes d'entrée.

³⁰ La capacité d'autofinancement est égale à l'épargne de gestion plus les ressources internes d'investissement.

Figure 11 : Evolution de l'épargne de gestion

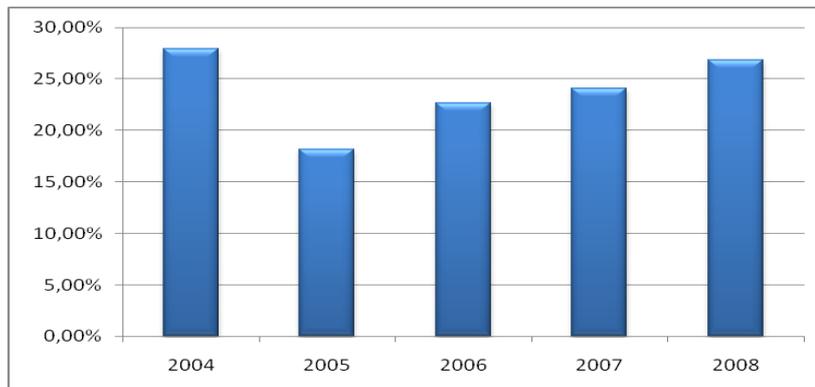


Source : Sawadogo, 2011

Evolution du taux de l'épargne brute de gestion

Le taux d'épargne brute de gestion est calculé en faisant le rapport de l'épargne brute sur les recettes de fonctionnement. Il permet de mesurer la part des ressources de fonctionnement (en pourcentage) consacrée aux dépenses d'investissement. En effet, plus il est important, mieux il est appréciable. Ainsi, de même que l'épargne de gestion, le taux d'épargne de gestion est strictement croissant à partir de 2005. Dans la période d'étude, 18,15% à 26,82% des ressources de fonctionnement ont été annuellement consacrées aux dépenses d'investissement comme l'indique le graphique suivant.

Figure 12 : Evolution du taux de l'épargne brute de gestion



Source : Sawadogo, 2011

Taux d'autofinancement

Ce ratio nous donne des informations sur le taux de couverture des dépenses d'investissement par les ressources propres de la ville. Il est égal à la capacité d'autofinancement sur les dépenses d'investissement. L'analyse des données de la période indique que la commune de Cotonou supporte ses dépenses d'investissement à partir de ses ressources propres. Elles sont de l'ordre de 100,72% en

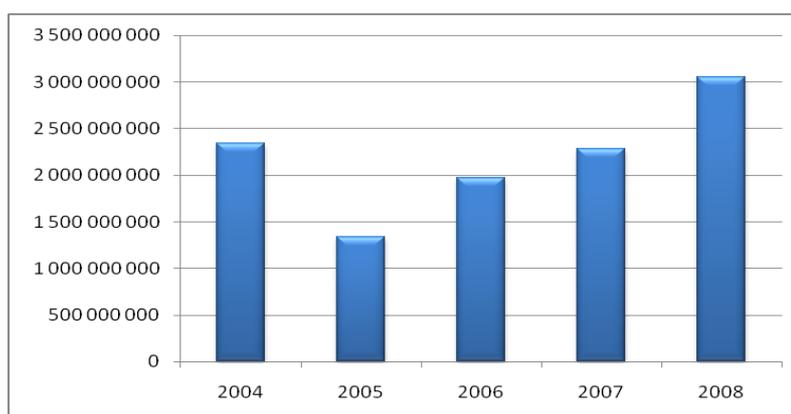
2004, 100,37% en 2005, 102,40% en 2007. Ils sont relativement plus important en 2006 (111,28%) et en 2008 (112,57%). Cet indicateur confirme que la commune ne fait pas recours à l'emprunt et qu'il existe des excédents bruts de financement.

Capacité d'investissement

La capacité d'investissement est égale à l'autofinancement plus les ressources externes³¹ d'investissement. Dans le cas de la commune de Cotonou, les ressources externes sont constituées uniquement des subventions d'investissement reçues par la commune en 2007 et en 2008. Cet indicateur permet de situer les disponibilités totales de la commune qui pourraient être affectées à l'investissement.

La capacité d'investissement de la Commune de Cotonou est strictement croissante à partir de 2005 passant de 2 338 753 958 f cfa en 2004 à 3 048 722 078 f cfa en 2008. Les investissements annuels sur les cinq années sont compris dans cette fourchette, soit une moyenne d'investissement réalisable de 2 193 750 154 f cfa.

Figure 13 : Evolution de la capacité d'investissement



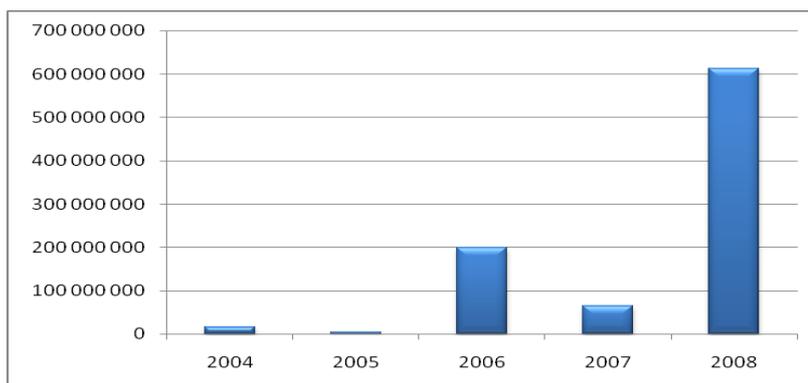
Source : Sawadogo, 2011

Evolution de l'excédent brut de financement

L'excédent brut de financement est égal à la capacité d'investissement moins les dépenses d'investissement. Nous avons observé qu'il est positif sur la période d'étude. Cela signifie que la commune ne s'est pas endettée pour financer ses investissements. Ces montants constituent le report à nouveau. Le minimum est observé en 2005 (4 917 029 f cfa) et le maximum en 2008 (613 158 086 f cfa) comme l'indique la figure suivante.

³¹ Les ressources externes d'investissement se composent des emprunts, des subventions et des transferts.

Figure 14 : Evolution de l'excédent brut de financement



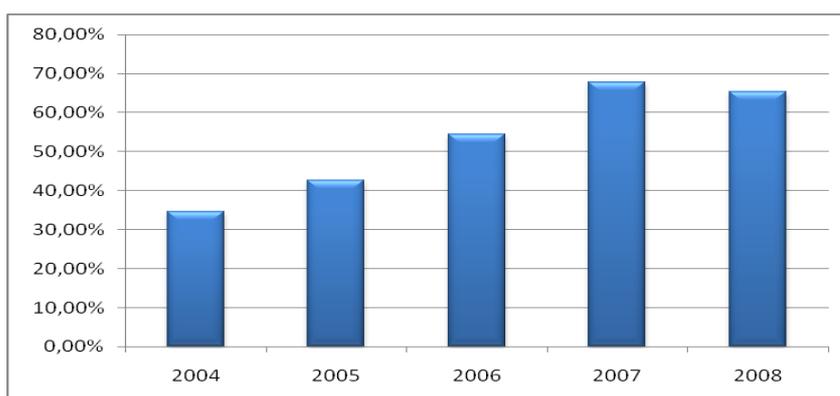
Source : Sawadogo, 2011

Evolution du taux d'exécution des dépenses d'investissement

Le taux d'augmentation des dépenses d'investissement³² vise à analyser la capacité de la commune à absorber les ressources d'investissement. Il est calculé à partir de la différence entre le montant des investissements prévus et le montant des investissements effectivement payés.

La description du graphique indique une augmentation croissante de l'exécution des dépenses entre 2004 (34,51%) et 2007 (67,86%) et une baisse en 2008 (65,37%), soit un taux d'exécution moyen de 52,97%. Ces données montrent que la commune rencontre des difficultés dans le processus de l'exécution de ses dépenses d'investissement.

Figure 15 : Evolution du taux d'exécution des dépenses d'investissement



Source : Sawadogo, 2011

A partir de l'analyse sur l'équilibre financier, nous retenons que la commune de Cotonou dispose d'une épargne de gestion pour réaliser des investissements courants annuels. Aussi, observons-nous la formation continue et croissante de l'épargne de gestion depuis 2005.

³² Le taux est calculé sur la base des dépenses effectivement payées et non des dépenses engagées.

De même, il existe une formation de la capacité d'investissement, mais elle ne se traduit pas par une capacité d'absorption au regard du taux d'exécution des dépenses qui se situe à 52,97% en moyenne. L'investissement prévu n'est pas non plus l'expression réelle des besoins d'investissement de la commune dans la mesure où les investissements retenus sont fonction des estimations des recettes.

4.2 Analyse du système de mobilisation des ressources financières

L'analyse financière a montré que la commune de Cotonou dispose de capacités minimales pour la mobilisation de ses ressources propres. La commune supporte ses dépenses de fonctionnement à partir de ses ressources propres. 89,13% des dépenses de fonctionnement ont été supportées par les recettes fiscales de la période. Mais, nous avons aussi constaté des insuffisances dans la mobilisation des ressources financières.

Dans cette partie, nous présenterons : les structures responsables de l'émission des ressources financières et du recouvrement des impôts et des taxes, les structures responsables du recouvrement des recettes, le fonctionnement de la chaîne de mobilisation des ressources suivis des forces et les faiblesses et enfin, les pistes de solution.

4.2.1 Structures responsables de l'assiette et de l'émission des recettes de la commune

Les structures en charge de l'assiette et de l'émission des recettes destinées à alimenter le budget de la commune de Cotonou sont les services fiscaux de l'Etat pour ce qui est des recettes fiscales et les services de la Mairie pour ce qui concerne les recettes non fiscales.

Les services fiscaux de l'Etat

Selon la législation nationale, la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) est compétente pour toutes les questions relatives aux impôts directs, aux impôts indirects et aux taxes assimilées, etc. Ainsi, la DGID a pour attribution entre autres :

- de déterminer l'assiette, de procéder à la liquidation, au contrôle et au traitement du contentieux de tous les impôts et taxes prévus au Code Général des impôts (CGI) ;
- d'assurer le recouvrement et le reversement au Trésor Public et autres institutions des impôts et taxes ainsi que des redevances domaniales et des taxes annexes.

C'est dans l'exécution de ces attributions que la DGID, à travers ses trois centres d'impôts des petites entreprises, intervient dans la détermination de l'assiette et du recouvrement des recettes fiscales (les patentes, les licences, la taxe foncière unique, la taxe professionnelle unique, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, les autres taxes assimilées, la TVA³³ et la taxe de voirie³⁴) au profit de la commune

³³ La TVA est recouvrée par la DGID. Elle fait l'objet d'une répartition entre l'Etat et toutes les communes du Bénin.

³⁴ La taxe de voirie a été supprimée en 2010.

de Cotonou. Ces trois centres d'impôts sont coordonnés par la Direction départementale des impôts de l'atlantique et du littoral.

Les services d'assiette de la commune de Cotonou

La mobilisation des recettes non fiscales de la commune est directement assurée par la Direction des services économiques et financiers. Elle est structurée en deux départements à savoir : le Département des services économiques et le Département des services financiers. Le premier englobe les Services des gares et des parkings, de la promotion des micro-entreprises et du tourisme, et des marchés. Le second comprend les services de la fiscalité, du budget et de la comptabilité, de la régie principale des recettes, et des affaires domaniales. A l'exception du service du budget et de la comptabilité, et du service de la régie principale des recettes, les autres services sont chargés, en fonction de leurs domaines de compétences respectives, de déterminer la matière imposable et l'assiette. La mobilisation des recettes non fiscales se fait sur la base des textes municipaux.

Selon l'arrêté municipal sur la « réglementation de l'utilisation temporaire du domaine public local aux fins d'activités lucratives »³⁵, l'occupation temporaire du domaine public concerne les activités à but lucratif énumérées comme suit :

- l'installation de baraques, de kiosques ou d'appâtâmes dans l'emprise de la voie publique ;
- la pose d'enseigne ou de panneaux publicitaires ;
- l'entreposage dans l'emprise de la voie publique d'épaves de véhicules ou de matériaux de construction ;
- l'installation sur les espaces publics ou sur les berges d'infrastructures touristiques ou de loisir ;
- toute autre occupation à titre privatif du domaine public local aux fins d'activités privées lucratives, qu'elles soient compatibles ou non avec l'affectation dudit domaine.

L'exercice de toute activité dans les conditions ci-dessus doit faire l'objet d'une autorisation préalable de la Mairie. Outre les déclarations d'exercice des contribuables, la commune travaille en étroite collaboration avec les chefs de quartier pour l'identification desdites activités. Ces derniers sensibilisent les contribuables situés sur leur territoire à obtenir une autorisation préalable à l'occupation temporaire du domaine public local.

4.2.2 Structures responsables du recouvrement des recettes fiscales et non fiscales

De même que la détermination de l'assiette, le recouvrement des ressources financières est assuré par les services de la DGID et du Trésor avec l'implication des services de la Mairie.

³⁵ Arrêté n° 2010/040/MCOT/SG/DSEF/DSF/DES du 11 mai 2010.

Les structures responsables du recouvrement des recettes fiscales

En référence à la loi n°89-008 du 12 mai 1989 sur les amendements et l'approbation de la décision de la loi n° 89-007/ANR/CP du 13 avril 1989 qui charge la Direction des impôts du recouvrement des impôts, le recouvrement des impôts locaux est assuré par les receveurs des impôts. Le recouvrement des recettes fiscales fait, ainsi, partie des compétences des trois centres d'impôts des petites entreprises de la DGID. Les recettes recouvrées par les centres d'impôts sont ensuite reversées au Trésor public pour le compte de la Commune.

Les structures responsables du recouvrement des recettes non fiscales

Les recettes non fiscales de la commune sont recouvrées par la Recette – perception qui relève du Trésor public. Cependant, le système de recouvrement des recettes non fiscales repose sur le régisseur principal qui est le Chef de service de la régie principale des recettes. Il travaille en collaboration avec 18 régisseurs auxiliaires et 160 agents³⁶ qui ont la responsabilité de collecter les ressources financières, particulièrement les droits de marché et les droits d'utilisation du domaine public.

4.2.3 Fonctionnement de la chaîne de mobilisation des ressources

La mobilisation des ressources financières de la commune de Cotonou est analysée selon les catégories de recettes à savoir : les recettes fiscales qui relèvent des services des impôts et les recettes non fiscales dont la mobilisation relève des compétences des services de la Mairie.

Mécanisme de mobilisation des recettes fiscales

La mobilisation des recettes fiscales est réalisée par le service des impôts, avec une forte implication de la Mairie à travers le registre foncier urbain (RFU). En effet, après les enquêtes fiscales et foncières réalisées par les services des impôts en collaboration avec ceux de la Mairie, les fiches sont codifiées par le Service de la fiscalité de la Mairie. Elles sont ensuite envoyées à la Direction des impôts pour contrôle et avis avant transmission à la Direction départementale pour l'attribution des numéros contribuables. A partir du numéro contribuable, les informations relatives à la situation géographique du quartier, aux équipements et infrastructures de voirie, au standing de l'immeuble, etc. sont introduites dans la base des données suivant des critères pondérés pour en déterminer de manière automatique la valeur locative³⁷. Les rôles³⁸ font l'objet d'une opération de distribution de masse organisée conjointement avec les services de la Mairie.

³⁶ Données issues des entrevues réalisées.

³⁷ Somme qui peut normalement être demandée en cas de location.

³⁸ Un rôle est la liste des contribuables qui indique le montant de l'impôt qu'ils doivent payer.

Le recouvrement est fait en deux phases : une phase « amiable » où le contribuable est invité à se rendre dans les services du receveur des impôts de sa zone pour s'acquitter du montant dû, sous peine d'une majoration de 10% pour les paiements tardifs ; une phase de recouvrement « forcé » appliquée aux contribuables qui ne se sont pas acquittés de leur dette fiscale dans les délais prescrits. Elle prend les formes de commandement³⁹, d'avis à tiers détenteur⁴⁰, de la fermeture provisoire d'établissement, de saisie, de vente, de blocage des comptes bancaires, de fermeture définitive d'établissement, de contrainte par corps⁴¹.

Mécanisme de mobilisation des recettes non fiscales

Le recouvrement des recettes non fiscales est assuré par les services de la Direction financière de la Mairie. Outre la liquidation des « valeurs inactives »⁴², le recouvrement de certaines recettes non fiscales obéit à des procédures particulières.

Ainsi, la ville fait appel à des prestataires privés. Sur la base d'un contrat signé avec la Mairie, des prestataires de service exploitent certains panneaux publicitaires, aires de stationnement et gares privées. Ils reversent annuellement une redevance à la ville.

Les ressources générées pour l'occupation du domaine public lors des diverses manifestations sont recouvrées par les services de la ville en collaboration avec les chefs de quartier. Ils interviennent à travers la mise à disposition de formulaire d'autorisation d'exercice⁴³ à toute personne désirant occuper le domaine public à l'occasion de manifestations bruyantes. Ils reçoivent en retour, une ristourne de 15% des montants recouverts.

4.2.4 Forces et faiblesses du système de mobilisation des ressources

A partir de l'analyse financière et celle du système de mobilisation des ressources financières de la commune, nous avons observé des forces et des faiblesses dans les processus d'évaluation du potentiel fiscal ainsi que d'émission et de recouvrement des recettes fiscales et non fiscales.

³⁹ Il est le premier acte de poursuite du code général des impôts (article 1154). Il est adressé au contribuable dès l'expiration de la date d'exigibilité. Il donne ordre de payer la somme réclamée dans un délai de trois jours sous peine de contrainte.

⁴⁰ Il autorise le comptable public, conformément à l'article 1142 du code général des impôts, à travers une demande, à obliger le contribuable à lui verser sur le champ la somme due.

⁴¹ La contrainte par corps ne s'applique qu'après épuisement de toutes les voies de recours. Elle est une sanction pénale prévue par le code général des impôts en ces articles 1177 et 1178.

⁴² Les valeurs inactives sont composées des timbres, des tickets, des reçus, etc.

⁴³ Les fiches sont retirées auprès des chefs de quartier et les montants sont recouverts par les régies auxiliaires.

Les forces du système de mobilisation des ressources financières

Dans son système de mobilisation des ressources, la commune utilise des pratiques assez originales qui contribuent à la mobilisation des ressources. Parmi ces pratiques, nous avons noté en autres :

- la mise en place d'un Registre foncier urbain (RFU) qui participe activement à l'identification de la matière imposable et à la distribution des avis de recouvrement des recettes fiscales. Ce service qui est géré par la Mairie, procède au recrutement d'un personnel occasionnel qu'il met à la disposition des services des impôts. Le système est réalisé suivant un protocole d'accord annuel de mobilisation des ressources fiscales cosigné par la direction des impôts et la Mairie de Cotonou. Le protocole précise un calendrier des activités qui est établi chaque année de commun accord, par un comité auquel participe le Service de la fiscalité de la mairie. De même, il se tient des rencontres hebdomadaires entre les services de la Mairie et la Direction des impôts. Ces rencontres visent à faire le point sur l'exécution du budget, d'examiner les difficultés rencontrées et de corriger les insuffisances ;
- l'instauration de la méthode de paiement par acompte donne la latitude aux contribuables de payer les montants dus par tranche. Cette méthode de paiement est accompagnée de séances de sensibilisation, par voie de presse (radio et télévision), des contribuables à l'approche des échéances de paiement. La stratégie de communication met l'accent sur le risque de paiement de la pénalité (10%) en cas de non respect des échéances de paiement ;
- l'implication des chefs de quartier dans la mobilisation des recettes liées à l'occupation du domaine public à l'occasion de manifestations bruyantes ;
- l'implication de partenaires privés dans l'exploitation de certaines recettes non fiscales.

Les faiblesses du système de mobilisation des ressources

La mobilisation des recettes fiscales et non fiscales rencontre des difficultés liées notamment au refus des contribuables de payer les impôts et taxes. L'analyse des données financières et des entrevues relèvent : des retards dans le processus de dégrèvement⁴⁴ des impôts qui ne favorisent pas la mise à jour du fichier informatisé des contribuables, la régie principale des recettes de la ville ne dispose pas d'un système fiable pour le suivi des recouvrements des recettes non fiscales, la réticence de l'Etat à transférer certaines ressources et l'inexploitation de certaines ressources dévolues à la ville.

Si la commune de Cotonou dispose de savoir-faire dans la mobilisation des ressources propres, il n'en demeure pas moins qu'elle fait face à des défis et enjeux relatifs à la maîtrise de son potentiel fiscal. Les insuffisances relevées constituent des manques à gagner dans ses recettes. De même, elles empêchent la prise de mesures correctives sur les stratégies de recouvrement des ressources.

⁴⁴ Le dégrèvement est considéré comme toute suppression ou atténuation d'impôt prononcée ou accordée par la voie contentieuse (décharge ou réduction) ou par voie gracieuse (remise ou modération).

4.2.5 Pistes de solution

En nous appuyant sur la revue de littérature, l'analyse financière, l'analyse du système de mobilisation des ressources financières et les entrevues réalisées, nous formulons les recommandations suivantes en vue d'améliorer la mobilisation des ressources financières de la commune de Cotonou. Les recommandations visent à renforcer les acquis et à apporter des solutions aux faiblesses du système.

Recommandations à la commune de Cotonou

- Organiser des plaidoyers en vue d'instaurer un dialogue permanent entre l'Etat et les villes

Ce dialogue consiste, pour les communes, à négocier leur association aux prises de décisions de l'Etat sur leurs finances. Cette implication consistera, entre autres, à donner leur avis sur toutes décisions relatives à la création, à la suppression ou à la modification des ressources qui leurs sont destinées.

- Organiser des plaidoyers en vue d'un transfert effectivement des ressources attribuées à la commune

L'Etat doit assurer à la commune, le transfert régulier et concomitant des ressources indispensables à l'exercice des compétences qui lui sont dévolues. Il s'agit de plaider pour le transfert effectif des subventions d'investissement et de la gestion du marché principale de la commune de Cotonou : le marché de « Dantokpa ».

- Négocier la déconcentration de la Direction du contentieux au niveau départemental pour le traitement des dossiers de dégrèvement des impôts

Le traitement des réclamations, à travers une correction immédiate des erreurs commises, participe à la mise à jour du fichier des contribuables et à la maîtrise du potentiel fiscale réel de la commune. Le traitement des dégrèvements, assuré par la seule direction au niveau national, entraîne des retards considérables dans la mise à jour des fichiers. Il importe donc de négocier la déconcentration la Direction du contentieux au niveau départemental.

- Elaborer et mettre en œuvre une stratégie de mobilisation des ressources

Cette stratégie devra permettre de mettre en place un système d'évaluation du potentiel des ressources locales de la ville. La Mairie doit développer des techniques et des mécanismes permettant de réaliser le recensement systématique de la matière imposable des ressources locales (fiscales et non fiscales) afin de connaître de manière plus rationnelle, leur potentiel et de procéder à des émissions conséquentes.

- Développer des stratégies de partenariat public-privé pour le financement de certains investissements

Les besoins en infrastructures de la commune nécessitent une diversification des sources de financement. Elle peut, dans le cadre de partenariats avec le secteur privé, offrir des opportunités

d'investissement aux entreprises (exploitation des plages, etc.) et faire bénéficier aux populations des équipements et des infrastructures collectifs permettant d'améliorer leurs conditions de vie. Ces partenariats doivent être bénéfiques aux deux parties et s'insérer dans un cadre juridique transparent accompagné de mesures de suivi et de contrôle.

- Informatiser le système de recouvrement des recettes non fiscales

L'absence d'un système de suivi rigoureux du recouvrement des recettes non fiscales ne permet pas la prise de décisions pertinentes pour la mobilisation desdites recettes. Il est opportun que la ville se dote d'un système de suivi de ses recettes non fiscales.

- Sensibiliser les populations sur la nécessité de payer les impôts à travers l'information sur les réalisations communales

La réalisation des infrastructures urbaines qui répond aux besoins de la population permet de rendre plus visible l'utilisation du produit de leurs impôts et donc de les inciter à s'acquitter de leurs obligations fiscales. Ce qui permettra de mieux lutter contre l'incivisme fiscal.

- Renforcer les capacités en ressources humaines et en équipements des services de mobilisation des ressources

Il s'agit de doter la Mairie de personnel qualifié et de lui assurer des formations continues en finances locales et en gestion municipale. De même, il convient de doter les services responsables de la mobilisation de ressources en moyens matériels et techniques.

Nous espérons que la mise en œuvre des recommandations, ci-dessus, devrait permettre à la commune d'améliorer le niveau de mobilisation de ces ressources financières et d'accroître les investissements au profit des populations.

Conclusion

La mise en œuvre de la décentralisation a eu pour conséquence, une responsabilité accrue des élus locaux dans la fourniture des services et la réalisation des équipements et des infrastructures de qualité au profit des populations. Les élus locaux ont reconnu que le développement local s'accompagne impérativement de la valorisation des potentialités fiscales des villes, afin de mobiliser les ressources nécessaires destinées à satisfaire les attentes des populations.

La situation financière de la commune de Cotonou, au regard des résultats obtenus sur la période d'étude, en relation avec la mobilisation des ressources propres est encourageante. Les indicateurs de mobilisation des ressources propres connaissent des améliorations. Ils montrent un dispositif en constante amélioration. Les exploits du Registre foncier urbain ont contribué à stabiliser les recettes fiscales. Il constitue à la fois un outil de mobilisation des recettes fiscales et un cadre de concertation entre les services de la Mairie et ceux de l'administration centrale.

Cependant, malgré les efforts accomplis, le système de fiscalité de la commune de Cotonou n'est pas encore suffisamment adapté. Cette inadaptation s'explique en grande partie par les niveaux de mobilisation des ressources et les restes à recouvrer des recettes propres. L'incapacité de la commune à faire des investissements considérables relève aussi de la responsabilité de l'Etat à travers la rétention de certaines compétences et des ressources dévolues à la commune. De même, l'absence de concertation sur des mesures ayant un impact sur la mobilisation des ressources propres (suppression de la taxe de voirie en 2009) influence négativement l'autonomie financière de la commune. Il est souhaitable que l'Etat mette à la disposition de la commune de Cotonou, un niveau de transfert de ressources acceptables (subventions d'investissement) pour que celle-ci joue le rôle qui lui est dévolu par la décentralisation.

Il convient aussi de rappeler que le potentiel des ressources financières de la commune se situe essentiellement dans son système de mobilisation. Les marges considérables d'amélioration des ressources existent, pourvu que l'on mette en place des mesures tant dans l'organisation, les procédures de mobilisation des ressources, le suivi des ordres de recette que dans la sensibilisation des populations sur l'obligation de s'acquitter des impôts et taxes.

Au regard des résultats de l'étude et en référence à notre question principale sur les marges de manœuvre de la commune pour améliorer les ressources financières, nous relevons que le problème de l'autonomie financière de la commune de Cotonou est imputable, à la fois, au dispositif de mobilisation des ressources et au faible niveau d'accompagnement de l'Etat. Nous pensons que la voie d'une véritable autonomie financière de la commune de Cotonou passe nécessairement par :

- un transfert des ressources conformément aux textes sur la décentralisation ;
- une fiscalité appropriée aux recouvrements ;
- des stratégies de mobilisation adéquates en faveur des recettes fiscales et non fiscales.

La capacité de la commune à mobiliser les ressources propres est aussi en grande partie tributaire du mode de gouvernance des administrateurs. En d'autres termes, les procédures et stratégies d'élaboration et d'exécution du budget constituent des indicateurs essentiels de maîtrise du potentiel économique de la commune. De même, les procédures de contrôle du budget, l'effectivité et le fonctionnement des instances de gouvernance locale pourraient faire l'objet d'une réflexion. Ces points apporteront des précisions sur certaines interrogations qui ont été soulevées.

Bibliographie

- Ambroise, G., & Audet, J. (1996). *Le projet de recherche en administration: Un guide général à sa préparation*. Université Laval, Faculté des sciences de l'administration. Sainte Foy.
- Boko, S. H. (2008). *Un aperçu sur la décentralisation fiscale et les finances locales en Afrique francophone*. Consulté le 27 Décembre 2010, de <http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:w3AY25kDiclJ:siteresources.worldbank.org/CMU/DLP/Resources/BOKO.pdf>
- Chambas, G. (2009). *Décentralisation en Afrique subsaharienne, mobilisation des ressources propres*. Université d'Auvergne. Bruxelles: P 26.
- Chambas, G., Brun, J., & Graziosi, G. (2007). *La mobilisation des ressources propres locales en Afrique* (Communication) (p. 27). Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies. Vienne.
- Coucresne, Y. (2010). *Ville et autonomie financière*. Communication au colloque: les finances locales, moteur de développement. Association internationale des maires francophones. Alexandrie (Egypte).
- Dafflon, B. (1998). *La gestion des finances publiques*. Ed: Economica. Paris.
- Dafflon, B., & Madiès, T. (2008). *Décentralisation: Quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier*. Consulté le 1er Janvier 2011, de http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:cCobQNOx_NkJ:www.fondchanoux.org/lefederalismefiscaltheorieetrealite_1_0_540.aspx+D%C3%A9centralisation:+Quelques+principes+issus+de+la+th%C3%A9orie+du+f%C3%A9d%C3%A9ralisme+financier&cd=1&hl=fr&ct=clnk
- Decentralization Thematic Team. (2006). *Qu'est-ce que la décentralisation?* Consulté le 05 Janvier 2011, de <http://www.ciesin.org/decentralization/French/General/Qu%27est-ce%20que.html>
- Frizon, R., Marand, A., Renard, S., & Scarbonchi, F. (2001). *La perception de l'autonomie financière des Collectivités Locales en Europe: Quels enseignements pour la France?* Consulté le 06 Janvier 2011, de <http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:4zZpf5hqkuQJ:www.unilim.fr/prospeur/fr/prospeur/telechargements/finances/rapport.pdf>
- Guy, G. (2009). *Fiscalité locale : une grille de lecture économique*. Consulté le 27 Décembre 2010, de <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:kd4YL5bpBDkJ:www.afd.fr/jahia/Jahia/home/publications/documentsdetavail/pid/41100+Fiscalit%C3%A9+locale+:+une+grille+de+lecture+%C3%A9conomique&cd=1&hl=fr&ct=clnk>
- Ky, A. (2010). *Décentralisation au Burkina Faso: une approche en économie institutionnelle*. Fribourg. Suisse:
- Mairie de Cotonou. (2008). Plan de développement de la ville de Cotonou (PDC - Cotonou).222 pages.
- Muzellec, R. (2005). *Finances locales*. Ed: Dalloz. Paris.
- Olson, H. B. (2007). *Décentralisation et gouvernance locale, module 1: Définitions et concepts*. Consulté le 07 Janvier 2011, de http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:st5XMhIbDhWJ:www.deza.admin.ch/ressources/ressource_fr_167288.pdf+www.deza.admin.ch/ressources/ressource_fr_167288.pdf&hl=fr&pid=bl&srcid=ADGEESjyScdi-u_ppavWbNpvKuxtMK05JOGUKjrC-

- Poulin, Y. (2004). *La décentralisation administrative en Afrique subsaharienne*. Télescope. Consulté le 1er Janvier 2011, de <http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:2bSn3ie0s4MJ:www.enap.ca/observatoire/docs/telescope/volumes6->
- Renno, J. (2010). *Les actions et les outils de l'AIMF*. Communication au colloque: les finances locales, moteur de développement. Association internationale des maires francophones. Alexandrie (Egypte): p. 44.
- Yatta, P. (2009). *La décentralisation fiscale en Afrique*. Ed: Karthala. France.
- République du Bénin, Loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant *organisation des communes en République du Bénin* ;
- République du Bénin, Loi n°98-05 du 15 janvier 1999 portant *organisation des communes à statut particulier* ;
- République du Bénin, Loi n°98-07 du 15 janvier 1999 portant *régime financière des communes en République du Bénin* ;
- République du Bénin, Loi n°98-006 du 09 mars 2000 portant *régime électoral communal et municipal en République du Bénin*.
- République du Bénin, Loi n°97-028 du 15 janvier 1999 portant *organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin* ;
- Commune de Cotonou (2004) : *Compte administratif de la commune de Cotonou 2004* ;
- Commune de Cotonou (2005) : *Compte administratif de la commune de Cotonou 2005* ;
- Commune de Cotonou (2006) : *Compte administratif de la commune de Cotonou 2006* ;
- Commune de Cotonou (2007) : *Compte administratif de la commune de Cotonou 2007* ;
- Commune de Cotonou (2008) : *Compte administratif de la commune de Cotonou 2008* ;

Annexes

Annexe 1 : Tableaux des données financières

Tableau 1 : Charges financières supportées par la commune de Cotonou au regard de son statut particulier

LIBELLE	2004	2005	2006	2007	2008	Total dépenses
Entretien de signalisation	0	4 453 145	0	0	0	4 453 145
Maintenance réseau de signalisation	0	0	31 272 821	40 210 555	50 568 518	122 051 894
Forces de sécurité publiques	18 247 890	0	0	0	0	18 247 890
Charges de maintien d'ordre et de renseignement	9 000 000	8 000 000	6 000 000	12 000 000	0	35 000 000
Charge de sécurité municipale	0	23 624 000	121 223 960	64 424 600	21 010 000	230 282 560
Charge d'alphabétisation et d'éducation des adultes	400 000	0	0	0	0	400 000
Personnel, commissariat des FSP	8 724 130	9 507 088	9 034 780	9 798 530	11 090 412	48 154 940
Construction, reconstruction, ou réfection des CEG	59 624 342	18 052 100	0	5 748 600	22 928 740	106 353 782
Equipement en matériel de signalisation	0	25 531 572	41 907 133	60 285 016	75 606 990	203 330 711
Dépenses de la commune	95 996 362	89 167 905	209 438 694	192 467 301	181 204 660	768 274 922
Transferts Etat	0	0	0	12 432 907	307 107 753	319 540 660
Total dépenses						1 087 815 582

Source : Sawadogo, 2011

Tableau 2 : Evolution du taux de recouvrement des recettes propres (fiscales et non fiscales)

	2004	2005	2006	2007	2008	total
Emissions	9 310 326 954	8 985 921 001	8 326 778 734	8 516 096 108	9 959 085 206	45 098 208 003
Recouvrements	7 395 854 331	6 314 313 412	7 511 279 933	7 713 221 497	8 523 384 211	37 458 053 384
<i>Taux de recouvrement des recettes fiscales</i>	79,44%	70,27%	90,21%	90,57%	85,58%	83,06%
Emissions	661 340 434	1 038 185 475	1 163 450 854	1 497 943 378	1 631 853 860	5 992 774 001
Recouvrements	925 874 049	1 038 369 475	1 163 567 254	1 497 943 378	1 632 024 060	6 257 778 216
<i>Taux de recouvrement des recettes non fiscales</i>	140,00%	100,02%	100,01%	100,00%	100,01%	104,42%
<i>Taux de recouvrement des recettes propres⁴⁵</i>	83,45%	73,35%	91,41%	91,98%	87,62%	85,56%

Source : Sawadogo, 2011

⁴⁵ Le taux est calculé en faisant le rapport « total recouvrements » sur « total émissions ».

Tableau 3 : Evolution des ressources propres de 2004 à 2008 en f.cfa.

	2004	2005	2006	2007	2008	Total
<i>Impôts indirects</i>	7 395 854 331	6 314 313 412	7 511 279 933	7 713 221 497	8 523 384 211	37 458 053 384
Taxes d'enlèvement ordures ménagères	5 000 000	6 135 000	88 822 976	113 619 758	141 209 967	354 787 701
Patentes	2 726 471 661	2 737 586 119	3 180 837 718	3 245 911 846	3 862 434 241	15 753 241 585
Taxes professionnelles uniques	69 658 016	68 237 529	84 306 797	73 773 723	77 255 178	373 231 243
Taxes foncières uniques	1 158 427 701	1 791 090 202	2 172 989 781	2 096 434 041	2 262 357 773	9 481 299 498
Autres impôts directs et taxes assimilées	1 058 283 737	31 264 561	42 722 661	47 482 129	44 127 052	1 223 880 140
Reversement et restitution impôts	2 378 013 216	1 680 000 001	1 941 600 000	2 136 000 000	2 136 000 000	10 271 613 217
<i>Recettes non fiscales</i>	925 871 049	1 038 369 475	1 163 567 254	1 497 943 378	1 632 024 060	6 257 775 216
Produits du patrimoine	60 184 500	42 436 500	26 521 000	27 640 000	22 988 000	179 770 000
Prestation de services	313 829 510	492 493 799	662 094 654	718 789 343	788 772 461	2 975 979 767
Produits accessoires	343 144 665	223 114 740	208 659 540	220 556 610	217 615 605	1 213 091 160
Impôts indirects	180 382 000	192 536 804	236 346 772	360 416 610	469 268 078	1 438 950 264
Autres produits accessoires	0	300 000	280 160	0	1 510 000	2 090 160
Autres recettes	28 330 374	87 487 632	29 665 128	170 540 815	131 869 916	447 893 865
<i>Recettes propres</i>	8 321 725 380	7 352 682 887	8 674 847 187	9 211 164 875	10 155 408 271	43 715 828 600

Source : Sawadogo, 2011

Tableau 4 : Evolution des ressources propres par habitant en f.cfa

	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre d'habitants ⁴⁶	723 517	744 036	771 891	793 504	808 018
Recettes propres	8 321 725 380	7 352 682 887	8 674 847 187	9 211 164 875	10 155 408 271
Recettes propres par habitant	11502	9882	11238	11608	12568

Source : Sawadogo, 2011

Tableau 5 : Evolution des dépenses de la commune de Cotonou en f.cfa

	2004	2005	2006	2007	2008	Total dépenses
<i>Dépense de fonctionnement</i>	6 031 818 180	6 020 060 024	6 712 557 390	7 144 311 080	7 479 419 727	33 388 166 401
Fonctionnement administration	1 368 429 090	1 529 265 882	1 772 162 907	1 894 384 230	1 905 479 380	8 469 721 489
Fonctionnement services aux populations	3 468 181 950	3 134 717 450	3 393 588 483	3 287 752 508	3 544 111 843	16 828 352 234
Dépenses du personnel	1 195 207 140	1 356 076 692	1 546 806 000	1 962 174 342	2 029 828 504	8 090 092 678
<i>Dépenses investissement</i>	2 322 021 772	1 330 460 580	1 767 803 227	2 213 064 520	2 435 563 992	10 068 914 091
Investissement administration	462 804 263	497 258 423	422 994 821	366 822 966	349 526 892	2 099 407 365
Investissement en biens collectifs	1 859 217 509	833 202 157	1 344 808 406	1 846 241 554	2 086 037 100	7 969 506 726
<i>Dépenses totales</i>	8 353 839 952	7 350 520 604	8 480 360 617	9 357 375 600	9 914 983 719	43 457 080 492

Source : Sawadogo, 2011

⁴⁶ Les populations de 2004 et de 2007 ont été estimées sur la base d'un taux de croissance de la population de 2,79% du « Tableau de bord social 2008 du ministère de l'économie et des finances ».

Tableau 6 : Evolution des dépenses par habitant

	2004	2005	2006	2007	2008	Dépenses moyenne par an
Dépenses de fonctionnement / ht						
Dépenses d'investissement / ht	3209	1788	2290	2789	3014	2618
Dépenses totales / ht	11546	9879	10986	11792	12271	11295

Source : Sawadogo, 2011

Tableau 7 : Evolution de l'épargne brute de gestion en f cfa et le taux de l'épargne brute

	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Recette de fonctionnement	8 370 572 138	7 355 437 633	8 679 764 216	9 410 568 474	10 221 034 052	44 037 376 513
Dépense de fonctionnement	6 031 818 180	6 020 060 024	6 712 557 390	7 144 311 080	7 479 419 727	33 388 166 401
Epargne de gestion	2 338 753 958	1 335 377 609	1 967 206 826	2 266 257 394	2 741 614 325	10 649 210 112
taux d'épargne brute	27,94%	18,15%	22,66%	24,08%	26,82%	24,18%

Source : Sawadogo, 2011

Tableau 8 : Evolution du taux d'autofinancement

	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Epargne de gestion	2 338 753 958	1 335 377 609	1 967 206 826	2 266 257 394	2 741 614 325	10 649 210 112
Dépenses d'investissement	2 322 021 772	1 330 460 580	1 767 803 227	2 213 064 520	2 435 563 992	10 068 914 091
Taux d'autofinancement	100,72%	100,37%	111,28%	102,40%	112,57%	105,76%

Source : Sawadogo, 2011

Tableau 9 : Evolution de la capacité d'investissement en f cfa

	2004	2005	2006	2007	2008	Moyenne
Capacité d'autofinancement	2 338 753 958	1 335 377 609	1 967 206 826	2 266 257 394	2 741 614 325	2 129 842 022
Subventions	0	0	0	12 432 907	307 107 753	63 908 132
Capacité d'investissement	2 338 753 958	1 335 377 609	1 967 206 826	2 278 690 301	3 048 722 078	2 193 750 154

Source : Sawadogo, 2011

Tableau 10 : Evolution de l'excédent brute de financement en f cfa

	2004	2005	2006	2007	2008
Capacité d'investissement	2 338 753 958	1 335 377 609	1 967 206 826	2 278 690 301	3 048 722 078
Dépenses d'investissement	2 322 021 772	1 330 460 580	1 767 803 227	2 213 064 520	2 435 563 992
Excédent brut de financement	16 732 186	4 917 029	199 403 599	65 625 781	613 158 086

Source : Sawadogo, 2011

Tableau 11 : Taux d'exécution des dépenses d'investissement

	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008	Total
Dépenses d'investissement payées	2 335 999 212	1 330 460 580	1 767 803 227	2 213 064 520	2 435 563 992	10 082 891 531
Dépenses d'investissement réalisées prévues	6 183 766 960	3 104 919 103	3 250 833 629	3 241 268 935	3 725 816 273	19 506 604 900
Taux de réalisation des investissements	37,78%	42,85%	54,38%	68,28%	65,37%	51,69%

Source : Sawadogo, 2011

Annexe 3 : Guide d'entretien

I. Appréciation générale

- a) Quelle définition faites-vous de l'autonomie financière d'une commune ?
- b) Quelles sont les contraintes liées à la jouissance de l'autonomie financière de la commune de Cotonou ?
- c) Quelles sont les compétences octroyées par la loi dont l'Etat a toujours une main mise ?
- d) Que doit faire la commune pour améliorer son autonomie financière ?
- e) Parmi des domaines suivant, à quel niveau y a-t-il plus d'efforts à consentir pour améliorer les recettes de la commune ?

Assiette fiscale Taux d'imposition Emission Recouvrement Relation Etat

- f) Quelles sont les difficultés liées à la mobilisation des ressources ?
- g) Quelle appréciation globale faites-vous du niveau de mobilisation des recettes de la commune ? (le financement de la commune)

Mauvais Moyen Bon

II. Forces et faiblesses du système de recouvrement

1. Emission

- a) Comment la matière imposable est-elle déterminée ? (fiscale et non fiscale)
- b) Qu'en est-il de l'assiette fiscale ? (fiscale et non fiscale)
- c) Le potentiel fiscal est-il estimé ? Si oui comment ? Si non pourquoi ?
- d) L'identification de la matière imposable et la détermination de l'assiette fiscale couvrent-elles tous les contribuables ? (fiscale et non fiscale)
- e) Le système d'identification de la matière imposable et de détermination de l'assiette fiscale présente-t-il des insuffisances ? (fiscale et non fiscale)
- f) Comment peut-on remédier à ces insuffisances ?
- g) L'émission des rôles effectuée est-elle exhaustive ?
- h) Quelles sont les insuffisances liées à l'émission des recettes ?
- i) Si la municipalité n'administre pas ses impôts cela a-t-il un effet sur la gestion financière de la municipalité ?
- j) Comment peut-on améliorer l'émission des recettes ?
- k) L'essentiel de la fiscalité de la municipalité repose sur quelles catégories de contribuables ?
- l) Quelle est la stratégie utilisée pour améliorer la base fiscale ?

2. Recouvrement

- a) Quelles sont les stratégies déployées par la commune pour améliorer le niveau de recouvrement ? qu'en est-il des contribuables réticents ?
- b) Quelles sont les relations du service avec les autres services publiques ?
- c) Quelles sont les insuffisances du système de recouvrement ?
- d) Qu'est-ce qui justifie les restes à recouvrer ?
- e) Comment vous gérez les restes à recouvrer ?
- f) Comment peut-on améliorer le recouvrement des recettes de la ville ?
- g) Les services de la municipalité disposent-ils d'un système d'information et de suivi des recouvrements ?

III. Marge de manœuvre de la commune sur les recettes fiscales et non fiscales

- a) Pourquoi la ville ne peut-elle pas créer librement ses impôts et taxes ?
- b) Pourquoi la ville ne peut-elle pas fixer librement ses taux d'imposition ?
- c) La ville peut-elle définir librement la base d'imposition de ses impôts ?

- d) Quelles sont les décisions importantes récentes qui ont été prises en faveur d'une mobilisation conséquente des recettes ?

IV. Relations Etat - Commune

- a) Quelles sont les relations qui existent entre l'Etat et la commune en matière de mobilisation des ressources ?
- b) Qu'est ce que l'unicité de caisse ?
- c) Quelles sont les avantages de l'unicité de caisse ?
- d) Quelles sont les difficultés que rencontre la mairie en relation avec l'unicité de caisse ? (contraintes de la commune face à l'unicité de caisse ?)
- e) Pourquoi les communes ne sont pas libres de créer leur propre compte ?
- f) Comment est décidé le partage des ressources entre la commune et l'Etat ?
- g) Quelle appréciation faites- vous de la relation entre la commune et l'Etat sur les transferts de ressources ?
- h) Comment le taux de transfert est fixé ?
- i) Quelles sont les marges de manœuvre de la ville sur le montant des transferts ?
- j) Comment l'Etat répond-il aux besoins d'urgence de la commune ?
- k) Les ressources transférées par l'Etat sont-t-elles régulières ? permanent disponible ?
- l) Si non, comment la commune s'y prend-t-elle ?
- m) Les ressources octroyées par l'Etat à la commune sont toutes exécutées ?
- n) Quelles autres ressources pourraient êtres mises à la disposition des communes ?
- o) Pourquoi l'Etat n'accorde pas l'autonomie à la commune de fixer elle même (i) l'assiette fiscale ? (ii) de créer des impôts ? de fixer le taux d'imposition ?

V. Les autres sources de financement

1. Quelles sont les contraintes liées à l'accès aux crédits par la commune ?
2. De quelles autres ressources alternatives la commune peut-elle ?

Recommandation

1. Si vous devriez faire une recommandation pour améliorer l'autofinancement de la commune, laquelle feriez-vous ?

Annexe 2 : Organigramme de la Mairie de Cotonou

