



COTONOU

EVALUATION DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES MUNICIPALES

RAPPORT PEFA SUR LES PERFORMANCES

Février 2012



Un projet exécuté par :

ACE International Consultants and Afrique Etudes



Evaluation de la gestion des finances publiques de la Ville de Cotonou

Soumis par :

ACE, International Consultants S.L. (Espagne)



En collaboration avec :

Afrique Etudes (Benin)



Rédigé Par

Giovanni Caprio (Chef de mission)

Nicolas Lokpe, Félicien Akaba

Sous la supervision de Brahim Ould Abdelwedoud
Chargé de projet à la Banque mondiale

Equivalence Monétaire

Unité monétaire : Franc CFA
1 Euro = FCFA 655,95 (20 février 2012)
1 US \$ = FCFA 499.11 (20 février 2012)

Exercice financier de la Ville

1 janvier - 31 décembre¹

Poids et mesures

Système métrique

Cet ouvrage est financé par le Programme d'Assistance Technique Infra- étatique (*Sub - National Technical Assistance Program, SNTA*), un programme créé pour aider les entités infra-étatiques et les entreprises publiques à améliorer leur solvabilité. SNTA fait partie du Fonds de Conseil en Infrastructure Publique-Privée (*Public-Private Infrastructure Advisory Facility, PPIAF*), un fonds d'assistance technique constitué par plusieurs bailleurs de fonds---et géré par la Banque mondiale----créé pour assister les gouvernements qui désirent explorer des partenariats avec le secteur privé afin de développer et améliorer leurs services d'infrastructure².

Cet ouvrage est l'œuvre des services de la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement/Banque mondiale. Le contenu de cette publication fait l'objet d'un dépôt légal. Aucune partie du présent ouvrage ne peut être reproduite ou transmise sans l'autorisation préalable de la Banque mondiale. La Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement/Banque mondiale encourage la diffusion de ses études et, normalement, accorde sans délai l'autorisation d'en reproduire des passages.

¹ Loi N° 98-007 du 15 janvier 1999 Portant Régime Financier des communes en République du Bénin, art 4

² <http://www.PPIAF.org>

Liste des abréviations

AFD	Agence Française de Développement
AGEFIB	Agence de Financement des Initiatives de Base
AGETIP	Agence pour l'Exécution de Travaux d'Intérêt Public
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
BM	Banque mondiale
CCMP	Cellule de Contrôle des Marchés Publics
DNCMP	Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics
DSEF	Direction des Services Économiques et Financiers
DSF	Département des Services Financiers
MCOT	Mairie de Cotonou
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
PAD	Plan Annuel de Développement
PDC	Plan de Développement Communal
PAACO	Projet d'appui à l'agglomération de Cotonou
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability (<i>Dépenses Publiques et Responsabilité Financière</i>)
PRMP	Personne Responsable des Marchés Publics
RFU	Registre Foncier Urbain
SBEE	Société Béninoise d'Énergie Électrique
SNV	Netherlands Development Organization
SONEB	Société Nationale des Eaux du Bénin
SYSCOA	Système Comptable Ouest Africain
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest Africaine

Table des matières

Liste des abréviations	iv
Avant - Propos.....	vi
Résumé de l'évaluation	vii
1. Introduction	1
2. Données générales sur le Bénin et sur la Commune de Cotonou.....	4
2.1 DESCRIPTION DU CONTEXTE NATIONAL ET DU CONTEXTE DE LA COMMUNE DE COTONOU	4
2.2 DESCRIPTION DES OBJECTIFS BUDGETAIRES	9
2.3 CADRE INSTITUTIONNEL ET CADRE JURIDIQUE DE LA COMMUNE DE COTONOU	10
3. Evaluation des systèmes, des processus et institutions de gestion des finances publiques .16	
3.1 CREDIBILITE DU BUDGET	16
3.2 EXHAUSTIVITE ET TRANSPARENCE.....	24
3.3 BUDGETISATION FONDEE SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES	36
3.4 PREVISIBILITE ET CONTROLE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE	41
3.5 COMPTABILITE, ENREGISTREMENT DES INFORMATIONS ET RAPPORTS FINANCIERS	66
3.6 SURVEILLANCE ET VERIFICATION EXTERNES.....	70
3.7 PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS.....	74
4. Le processus de réformes	82
4.1 DESCRIPTION DES REFORMES RECENTES ET EN COURS.....	82
4.2 FACTEURS INSTITUTIONNELS CONTRIBUANT A LA PLANIFICATION ET L'EXECUTION DES REFORMES	83
ANNEXES	84
ANNEXE 1 : CALCULS POUR PI-1, PI-2 & PI-3	85
ANNEXE 2 : RESUME DES NOTES PAR INDICATEURS/COMPOSANTES.....	90
ANNEXE 3 : NOTES AVEC JUSTIFICATIONS.....	91
ANNEXE 4 : LISTE DE PERSONNES RENCONTREES.....	94
ANNEXE 5 : BIBLIOGRAPHIE	96

Avant-Propos

Ce rapport en date du 20 février 2012 sur la performance de la gestion des finances publiques de la Ville de Cotonou a été rédigé par Giovanni Caprio, chef de mission, Nicolas Lokpe, expert international en finances publiques et Félicien Akaba, expert local spécialiste du Trésor. Il est le produit d'un exercice conjoint piloté par la ville de Cotonou et les Partenaires Techniques et Financiers (PPIAF³ – Banque mondiale, Agence Française de Développement).

Les membres de l'équipe remercient de façon particulière le Maire de Cotonou, Monsieur le Président Nicéphore Soglo qui a donné toutes les instructions pour faciliter la tâche des consultants, ainsi que Monsieur le Premier Adjoint au Maire Monsieur Lehady Soglo qui a lancé la procédure PEFA.

Les membres de l'équipe remercient également le Directeur de Cabinet de la Mairie, le Secrétaire Général de la Mairie, le Contrôleur Général des Services Municipaux, le Directeur des Services Économiques et Financiers, le Directeur des Services administratifs et Juridiques, le Directeur des Services à la Population, le Directeur des Ressources Humaines, le Directeur de la Prospective et du Développement Municipal et tous les chefs de département qu'ils ont rencontrés. De même, les membres de la mission remercient les représentants des Ministères des finances, de la Chambre des Comptes, de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics qui les ont reçus et leur ont fourni des informations et données utiles pour l'évaluation.

La mission exprime particulièrement sa gratitude à Monsieur Mouftaou Alidou, Directeur des services Économiques et Financiers et Monsieur Urbain Agbodaïnon, Chef du Département des Services Économiques pour l'excellente qualité de l'accueil, leur grande disponibilité et l'appui logistique constant qu'ils lui ont fourni pendant la mission de terrain.

Enfin, l'équipe remercie les représentants du PPIAF, de la Banque mondiale, du Secrétariat PEFA et de l'Agence Française de Développement.

Le contenu de cette évaluation n'engage que les membres de l'équipe. Il n'engage ni la Ville de Cotonou, ni la Banque mondiale, ni le PPIAF, ni l'Agence Française de Développement, ni le Secrétariat PEFA à Washington DC, USA.

Le 20 février 2012

³ *Sub National Technical Assistance Program - Public –Private Infrastructure Advisory Facility*

Résumé de l'évaluation

L'évaluation PEFA de la Ville de Cotonou est la troisième expérimentation en Afrique francophone et sub-saharienne de l'utilisation de la méthode pour une municipalité. Ce niveau, comme souligné lors des deux évaluations précédentes, a des objectifs, des missions, des préoccupations différentes de celle d'un Etat. La collectivité de Cotonou (comme celle de Dakar et de Ouagadougou) est notamment directement en contact avec la population, les usagers, les contribuables. Tous les indicateurs PEFA ont leur intérêt pour le niveau décentralisé, mais la position d'une collectivité partiellement sous tutelle de l'administration centrale, gouvernée par un corpus de textes contraignant peut en modifier l'interprétation. Le partage des tâches entre la collectivité qui décide de l'utilisation des fonds et les fonctionnaires de l'Etat central qui manient les fonds publics ou émettent l'impôt entraîne un partage des responsabilités alors qu'au niveau d'un Etat, par définition, toutes ces tâches lui reviennent.

Cette situation, caractéristique d'un système financier francophone, sans dégager totalement la responsabilité de la collectivité, en atténue le degré.

C'est à la lumière de ces quelques remarques déjà formulées lors des deux évaluations précédentes qu'il convient d'apprécier l'évaluation PEFA et les notes des indicateurs : pour certains d'entre eux, la ville est entièrement responsable, pour d'autres, le jugement porte sur chacun des maillons d'une chaîne de décision, enfin pour d'autres, la ville n'y peut rien.

i) Évaluation synthétique de la performance de la gestion des finances publiques municipales

1. Crédibilité du budget —

La crédibilité du budget de la ville de Cotonou n'est pas satisfaisante. Les taux de réalisation des recettes (hormis les transferts fiscaux et non fiscaux) ont été inférieurs à 92% sur les trois années couvertes par l'évaluation (2008 à 2010). En matière de dépenses, les taux d'exécution enregistrés sont assez satisfaisants et révèlent une assez bonne crédibilité des prévisions budgétaires. Mais cette crédibilité a été affectée négativement par la forte variation de la composition des dépenses et par une accumulation significative d'arriérés de paiement.

2. Exhaustivité et transparence —

Le budget de la Commune de Cotonou n'est pas exhaustif du fait principalement qu'il n'intègre pas les opérations sur les projets financés sur ressources extérieures (c'est une exigence des Partenaires Techniques et Financiers qui veulent que tous les projets qu'ils financent soient gérés hors budget pour des facilités de décaissement). La seule classification économique utilisée par la Commune de Cotonou pour la présentation, l'exécution et le contrôle de l'exécution du budget est insuffisante pour assurer la transparence du budget qui conditionne la bonne lisibilité de l'action publique. De plus, très peu d'informations sont mises à la disposition du Conseil municipal à l'occasion du vote du budget. Par ailleurs, l'accès du public à l'information n'est pas bien organisé et se limite à quelques documents budgétaires.

3. Budgétisation fondée sur les politiques nationales —

Le processus d'élaboration du budget de la Commune de Cotonou n'est pas satisfaisant. Il existe un calendrier budgétaire, mais qui n'est pas fixe. Un calendrier budgétaire est élaboré chaque année, mais il n'est pas toujours respecté. La lettre de cadrage budgétaire adressée aux services n'indique pas de plafonds de dépense. Bien que le budget de la Commune soit préparé sur la base des Plans Annuels de Développement (PAD) qui constituent la tranche annuelle du Plan de Développement de la Ville de Cotonou (plan décennal), la préparation du budget ne s'inscrit pas dans une perspective pluriannuelle. Ainsi, la relation entre le budget d'une année et les estimations de dépenses à moyen terme n'est pas assurée. Toutefois, malgré les faiblesses du processus, les budgets de la Commune ont été toujours votés et approuvés dans les délais légaux fixés par le régime financier applicable aux communes.

4. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget —

La transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables est assez bonne. La législation et les procédures relatives à la plupart des principales catégories d'impôts et de taxes donnent des pouvoirs discrétionnaires relativement limités aux responsables. Les contribuables ont accès à certaines informations sur les obligations fiscales et les procédures administratives correspondantes mais l'information ne couvre pas la totalité de ces obligations. Elles sont incomplètes ou ne sont pas à jour. En outre le mécanisme de recours existant a besoin d'être remanié de manière profonde pour en garantir l'équité, la transparence et l'efficacité.

Le taux de recouvrement des arriérés d'impôts pour 2009 et 2010 est très faible (4.35% et 3.74% respectivement) tandis que le stock d'arriérés d'impôts reste important (plus de 3 fois le montant des recettes en 2009 et 2010).

Les bases de données sur l'immatriculation des contribuables à la Mairie (pour les impôts relevant de la Mairie) et à la DGID (pour les impôts relevant de la DGID) sont reliées entre elles. Cependant il n'y a pas de liens entre les bases de données existantes et d'autres systèmes d'immatriculation du gouvernement. Les contribuables pour les recettes propres de la mairie sont identifiées à l'aide d'enquêtes. Les pénalités ne sont pas appliquées de façon systématique et sont mal administrées ce qui fait qu'elles ont peu d'incidence sur le respect des obligations fiscales. Des vérifications annuelles auprès d'entreprises et de particuliers sont réalisées par la DGID en utilisant des critères d'évaluation du risque.

Toutes les recettes fiscales perçues par la Mairie sont versées directement à la Recette perception. Des dépôts y sont effectués tous les jours ouvrables par le Régisseur Principal de Recettes de la Mairie. Les montants perçus pour le compte de la mairie par la DGID sont déposés chaque décade à la Recette Perception. Il n'y a pratiquement pas de rapprochement complet des évaluations de l'impôt, des recouvrements, des arriérés et des transferts au Trésor au niveau de la mairie (et pour les impôts concernant la mairie directement). Pour les recouvrements un rapprochement est réalisé 2 fois par an entre les données de la DGID et celles du Receveur Percepteur.

La planification de la trésorerie est assez bien assurée. Des plans de trésorerie sont élaborés et communiqués trimestriellement aux services. Ils sont développés dans le même format que le budget et servent rigoureusement de base pour l'exécution du budget.

La commune de Cotonou n'a pas de dette au 31 décembre 2010 (en 2008 et 2009 non plus). Tous les soldes de trésorerie sont calculés journalièrement et consolidés sauf quelque fonds extrabudgétaires. Les prêts contractés par la Ville sont approuvés par une seule entité compétente, mais si la décision se prend sur la base de critères clairs il n'y a pas de plafonds fixés pour le total de la dette et des garanties

Actuellement les fichiers du personnel sont gérés manuellement à la mairie et il n'y a pas de lien direct entre ces premiers fichiers et les états de paie qui sont informatisés. La mise à jour des états de paie est donc retardée (jusqu'à 4 mois de retard) suite aux modifications des fichiers du personnel. Il y a de nombreux ajustements rétroactifs. La modification des fichiers du personnel et des états de paie est restreinte et ne peut avoir lieu que sur la base d'un acte visé. Une vérification partielle des fichiers du personnel de la mairie et des états de paie a été réalisée en 2008.

Le cadre législatif et réglementaire qui régit la passation des marchés de la Commune de Cotonou est le code national des marchés publics et ses textes d'application qui sont globalement bien élaborés et est respectés par la Mairie de Cotonou sauf pour ce qui concerne la mise à la disposition du public de certaines informations.

Le système de contrôle interne des dépenses non salariales n'est pas performant. Le Contrôle Général des Services Municipaux qui doit assurer ce contrôle de façon

indépendante des services en charge de l'exécution du budget, n'est pas fonctionnel. Le recours à des procédures dérogatoires d'exécution des dépenses est très peu fréquent. Un service d'audit interne est prévu par les textes mais il n'est pas opérationnel faute de capacité.

5. Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers —

Des rapports d'exécution budgétaire trimestriels sont élaborés par la mairie. Ces rapports sont finalisés dans les huit semaines suivant la période couverte. L'information fournie n'est pas auditée. Elle permet toutefois la comparaison entre le budget primitif, les engagements et les paiements au niveau de certains agrégats. Certaines incertitudes pourraient exister quant à l'exactitude des données incluses dans les rapports. Néanmoins, les informations fournies sont utiles.

Des informations complètes sur les recettes et les dépenses sont incluses dans les comptes administratifs et de gestion qui sont préparés annuellement. Les derniers comptes administratifs et de gestion sont les comptes de l'année 2007. Ils ont été reçus à la Chambre des Comptes plus de trois ans après la période couverte (septembre 2011). Pour les comptes administratifs et pour les comptes de gestion des normes comptables alignées sur les normes du Système Comptable Ouest Africain (SYSCOA) sont utilisées.

6. Surveillance et vérification externes —

La vérification externe de la Commune par la Chambre des comptes est irrégulière. La dernière vérification a eu lieu en 2009. Il n'y a pas eu de vérification de la performance et il s'agissait plutôt d'une vérification de la régularité et de la conformité à la législation. Les derniers comptes vérifiés par la Chambre des comptes sont ceux de l'exercice 2003. Les comptes des 3 dernières années (2008-2010) n'ont pas été envoyés à la Chambre. Aucune recommandation n'est formulée par la Chambre des comptes sur les comptes administratifs et de gestion de la mairie de Cotonou.

En ce qui concerne l'examen du projet de budget primitif par le Conseil Municipal (qui dispose de moins d'un mois pour ce travail), il est limité aux détails des dépenses et des recettes, mais seulement à un stade où les propositions détaillées ont été finalisées. Des procédures simples existent pour l'examen du budget par le Conseil et elles sont respectées. Il n'y a pas de règles qui établissent les montants d'éventuelles réallocations budgétaires en cours d'exercice. Cependant la règle de base qui est respectée requiert toujours que le budget soit en équilibre.

L'examen du compte administratif et du fascicule du compte de gestion est généralement achevé par le Conseil au grand maximum dans les 3 mois suivant la réception des rapports. Toutefois le Conseil Municipal ne conduit aucune audition et ne formule aucune recommandation.

ii) Évaluation de l'incidence des faiblesses de la gestion des finances publiques municipales

A première vue la discipline budgétaire est bien confortée par la faible différence entre les dépenses réelles totales et les dépenses approuvées initialement, de même que par les faibles montants des opérations extra- budgétaires. La qualité moyenne et les délais acceptables des rapports d'exécution budgétaires produits en cours d'année et les mécanismes existants de contraction des emprunts et d'octroi des garanties agissent également de façon positive (mais dans une moindre mesure) sur la discipline budgétaire. Toutefois, la grande différence entre les recettes réelles et celles inscrites au budget primitif de la Commune, les montants élevés d'arriérées de paiement et le manque d'estimations sur les charges récurrentes des investissements affectent de façon significative la discipline budgétaire.

Dans l'ensemble l'allocation des ressources n'est pas faite de façon stratégique même si les délais d'approbation du budget primitif sont bien respectés et les rapports d'exécution budgétaire en cours d'année sont d'assez bonne qualité. En plus beaucoup d'éléments dont la classification budgétaire (non conformes aux normes internationales), l'absence d'information dans le budget sur les ressources externes, l'inexistence d'une budgétisation pluriannuelle, le manque de stratégies sectorielles assorties de coûts, l'examen assez partiel du projet de budget primitif par le Conseil municipal conforte cette tendance à une allocation des ressources à caractère très peu stratégique.

La prestation des services municipaux est en partie efficace dans la mesure où les informations sur les ressources reçues par les unités de base sont disponibles. En outre il y a une bonne utilisation des ressources et de bons contrôles de systèmes de passation des marchés publics. Il y a également une bonne disponibilité de fonds pour l'engagement des dépenses et des contrôles internes des dépenses non salariales d'une assez bonne efficacité. Toutefois ces éléments positifs ne conforte que partiellement l'efficacité dans la prestation de services municipaux car les contrôles des états de paie sont peu efficaces. En outre il n'y a pas de services d'audit interne et le contrôle externe de la Chambre des comptes est peu performant.

On peut à peine parler de l'intégrité des données budgétaires à cause de l'état incomplet des comptes administratifs et de gestion et de leur soumission tardif à la Chambre des comptes. En outre l'absence dans la pratique de contrôle externe et le faible contrôle et examen des comptes administratifs et de gestion par le Conseil municipal fragilisent également l'intégrité desdites données

Conclusion, il convient de signaler que la performance du système de gestion des finances municipales de Cotonou dans son ensemble affecte plus qu'elle ne conforte les trois objectifs budgétaires, c'est-à-dire la discipline budgétaire, l'allocation adéquate des ressources et la prestation efficace des services municipaux.

Nombre d'insuffisances ont été constatées au niveau de la programmation et de la classification budgétaire, de la budgétisation pluriannuelle, de l'audit interne et du contrôle externe. Dans de nombreux cas la municipalité de Cotonou n'a aucun contrôle sur le niveau de cette performance. Pour des domaines spécifiques tels la budgétisation pluriannuelle, les contrôles des états de paie et l'audit interne il y a dans ce contexte une opportunité pour les autorités municipales qui ont déclaré leur désir de mieux servir la communauté. Des mesures rectificatives pour ces domaines où une grande marge de manœuvre existe pourraient en fait être élaborées avec l'effet d'une plus grande discipline budgétaire de même qu'une meilleure allocation des ressources disponibles. En dernière instance ces mesures pourraient également avoir un impact positif sur l'efficacité de la prestation des services municipaux ainsi que sur la qualité des mêmes services destinés à la communauté de Cotonou.

iii) Perspectives concernant la planification et la mise en œuvre des réformes municipales

La Mairie de Cotonou ne dispose pas d'une stratégie en matière de réformes des finances publiques clairement formulée dans un document et assortie de plan d'actions. Il n'y existe pas un cadre institutionnel pour la planification, l'exécution et le suivi de la mise en œuvre des réformes. Cette absence de dispositifs institutionnels ne facilite pas l'exécution harmonieuse et en temps voulu des réformes. Il convient également de souligner que dans l'état actuel il semble que le cadre institutionnel existant au niveau municipal dispose de capacités limitées pour une mise en œuvre fructueuse d'un plan de réformes en GFP.

TABLEAU 1 : LA SÉRIE D'INDICATEURS DE HAUT NIVEAU SUR LA GFP DE LA VILLE DE COTONOU

A. RESULTATS DU SYSTÈME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES : Crédibilité du budget		Notation
PI-1	Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	B
PI-2	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	D+
PI-3	Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	D
PI-4	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	D
B. SPECIFICITES TRANSVERSALES: Couverture et transparence		
PI-5	Classification du budget	D
PI -6	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	C
PI -7	Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	D+
PI -8	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	NA
PI -9	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	NA
PI -10	Accès du public aux principales informations budgétaires	C
C. CYCLE BUDGÉTAIRE		
C (i) Budgétisation basée sur les politiques publiques		
PI -11	Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	C+
PI -12	Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	D
C (ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget		
PI -13	Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	C+
PI -14	Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane	D+
PI -15	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	D+
PI -16	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	C+
PI -17	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	C+
PI -18	Efficacité des contrôles des états de paie	D+
PI -19	Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics	B+
PI -20	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	C+
PI -21	Efficacité du système de vérification interne	D
C (iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers		
PI -22	Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	C+
PI -23	Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires	A
PI -24	Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	C+
PI -25	Qualité et respect des délais des états financiers annuels	D+
C (iv) Surveillance et vérification externes		
PI -26	Etendue, nature et suivi de la vérification externe	D
PI -27	Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	D+
PI -28	Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	D+
D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS		
D-1	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	NA
D-2	Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide -projet et l'aide –programme et établissement des rapports y afférents	D
D-3	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	NR
HLG-1	Prévisibilité des transferts du Gouvernement Central	D

1. Introduction

L'objectif de l'exercice

Une meilleure connaissance des systèmes de gestion des finances publiques municipales est un objectif recherché par de nombreuses collectivités territoriales. Dans ce cadre, désireuse d'atteindre cet objectif, la Ville de Cotonou a décidé de réaliser un exercice d'évaluation du système de gestion de ses finances se basant sur la méthodologie développée par le programme PEFA⁴. Cette méthodologie a déjà été appliquée au Gouvernement Central du Bénin (2007) et est en cours d'adaptation au niveau des collectivités locales. Il s'agit de permettre à la Ville d'envisager un renforcement ultérieur de ses systèmes de gestion pour mieux utiliser ces ressources de même que d'éventuelles sources de financement externes. Au vu du diagnostic PEFA, et c'est un des avantages de la méthodologie, des propositions d'amélioration de la gestion pourront être faites. L'utilisation périodique (tous les trois ans, par exemple) permettra de mesurer les effets des efforts entrepris par la Ville. Le diagnostic pourra également constituer une référence pour les bailleurs désirant octroyer un financement à la ville.

Le processus de préparation du rapport

L'équipe PEFA composée de trois experts a réalisé une première mission de terrain à Cotonou entre le 20 novembre et le 3 décembre 2011⁵. Un atelier PEFA de démarrage de l'exercice a eu lieu à Cotonou le 1 décembre 2011 et a rassemblé près d'une cinquantaine de participants. Ces derniers étaient pour la majorité des agents de la commune, des représentants de l'ANCB (Association Nationale des communes du Bénin), des représentants d'agences (AGETIP, AGEFIB, AGETUR, SGI etc.), des fonctionnaires de l'Administration Centrale et des représentants des bailleurs (AFD, UE, BM, SNV, CITES ALLIANCE et Ambassade de France). La tenue de l'atelier a permis d'établir un échéancier de la mission prévoyant la finalisation d'un rapport préliminaire pour le 19 décembre 2011 et la conclusion de la mission au 15 février 2012. Un deuxième atelier de restitution a eu lieu le 13 février 2012. Il a rassemblé environ une soixantaine de participants.

La Direction des Services Économiques et Financiers (DSEF) a été à travers son Directeur, M. Mouftaou ALIDOU, le point focal de l'exercice et a préparé dès le début de

⁴ PEFA- *Public Expenditure and Financial Accountability* (Dépense Publiques et Responsabilité Financière). Le PEFA est un programme de partenariat entre plusieurs institutions parrainé par la BM, la CE, le FMI, le Département du Royaume-Uni pour le Développement International (DFID), le Ministère Français des Affaires Etrangères, le Secrétariat d'Etat Suisse pour les Affaires Economiques, le Ministère Norvégien des Affaires Etrangères et le Partenariat Stratégique pour l'Afrique. Voir également www.pefa.org et www.oecd.org/cad.

⁵ L'équipe était composée de Giovanni Caprio, chef de mission, de Nicolas Lokpe, expert en finances publiques et Félicien Akaba, expert local, spécialiste du Trésor.

la mission de terrain une abondante documentation d'appui. Le chef de service du Département des Services Economiques M. Urbain AGBODAÏNON a assuré et de façon efficace toute la logistique de l'organisation des séances de travail avec les structures concernées. Au niveau des bailleurs, les membres de l'équipe ont bénéficié pendant la mission de terrain de la collaboration de M. Gaston HOUNTONDJI, chargé de projet à l'Agence Française de Développement (AFD). Il n'y pas eu de mécanismes de coordination des bailleurs intéressés à l'exercice (AFD et BM essentiellement) et l'intervention et participation de chacun d'entre eux dans le processus de préparation du rapport se sont faites de façon individuelle.

Etant donné qu'un des deux experts internationaux M. Nicolas Lokpe est basé à Cotonou, il a effectué des visites régulières à la Mairie pendant la période du 5 au 16 décembre pour compléter les données nécessaires à l'évaluation. La préparation du rapport a été par conséquent facilitée. Suite à la finalisation du rapport préliminaire M. Lokpe a également travaillé avec les représentants de la Mairie durant la dernière semaine du mois de décembre 2011 pour les assister dans la formulation de divers commentaires. Les commentaires de la Mairie ont été finalisés au 30 décembre 2011. Une deuxième série de commentaires de la Mairie été envoyé à l'équipe le 17 février après l'atelier de restitution. La Banque mondiale a également remis des commentaires à l'équipe à la même date.

Le Secrétariat PEFA à Washington DC a été informé de l'exercice, de son déroulement progressif⁶ et a assuré avec l'AFD le processus de contrôle de la qualité du rapport. Des commentaires détaillés ont été préparés à ce sujet. Comme les commentaires de la Mairie, ceux de l'AFD et de la Banque mondiale, ils ont tous été pris en compte dans cette version finale du rapport datée du 20 février 2012.

La méthodologie utilisée pour la préparation du rapport

L'équipe PEFA pour l'évaluation des finances municipales de la Commune de Cotonou a utilisée le Cadre PEFA révisé pour son application au niveau décentralisé⁷. Les informations ont été recueillies auprès de diverses structures de la Commune au moyen de séances de travail. Ces informations ont été complétées par la revue des sources primaires (budgets primitifs⁸, rapports d'exécution budgétaire en cours d'année, comptes administratifs, comptes de gestions, textes de lois etc.) et par la revue d'autres sources (thèses, plans de développement, etc.) dans le domaine de la gestion des finances publiques de la Commune⁹. Les communications spécifiques des structures ont été utilisées et citées comme sources dans le rapport uniquement quand celles-ci n'étaient pas disponibles au niveau des sources primaires et secondaires. Dans ce cas

⁶ M. Frans Ronsholt, Mme Helena Ramos et M. Charles Siebert sont les principaux contacts au Secrétariat.

⁷ *Guidelines for application of the PEFA performance measurement framework at Sub National Government level*, Volumes 1 & 2- annex, PEFA secretariat, march 2008. Une version française de ce texte est maintenant disponible.

⁸ La Loi de Finances de la Ville de Cotonou s'intitule budget primitif.

⁹ Voir la bibliographie en annexe.

et dans la mesure du possible, elles ont été corroborées par une communication d'une autre structure.

Le champ de l'évaluation tel qu'il ressort du rapport

Sur le plan administratif, la commune de Cotonou est composée de treize (13) Arrondissements subdivisés en cent quarante quatre (144) quartiers de Ville. La commune est dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Ce n'est pas le cas pour les arrondissements (et les quartiers) qui ne sont pas des collectivités locales. Les arrondissements ne disposent pas de budget propre (et pas de ressources propres) et sur le plan budgétaire, ils sont traités de la même manière que les directions de la Mairie. Toutes leurs dépenses sont intégrées au budget de la Commune. En plus la commune de Cotonou n'a jusqu'à ce jour aucune agence autonome propre.

L'évaluation des finances municipales couvre la totalité (100%) du budget de la commune proprement dite et de ses 13 arrondissements. En 2009 et 2010 les dépenses totales (fonctionnement et investissement) réelles de la commune se sont élevées à 11 545,8 millions de FCFA et à 11 907,6 millions de FCFA respectivement.

2. Données générales sur le Bénin et sur la Commune de Cotonou

2.1 Description du contexte national et du contexte de la Commune de Cotonou

Le contexte économique général du Bénin¹⁰

Le Bénin est un petit pays d'Afrique de l'Ouest (114 000 km²) avec une population d'environ 9,6 millions d'habitants (2010). Le Bénin se place dans le groupe des pays à faible revenu ayant un revenu annuel par habitant de 681.7 dollars (2010). Le pays est membre de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Avec 32 % du PIB et presque 70 % des emplois du pays le secteur agricole est et demeure le plus important secteur en termes d'activités économiques. Le coton est le principal produit d'exportation avec environ 30 % du total des exportations en 2008-2009. Le commerce de passage avec le Nigéria est estimé représenter entre 6,5 et 7,5 % du PIB. La forte dépendance de l'économie vis-à-vis du coton et du commerce de passage explique sa grande vulnérabilité aux variations externes.

Les résultats économiques se sont nettement améliorés suite à d'importantes réformes politiques et économiques entreprises depuis 1989 (stabilisation macro-économique, libéralisation du commerce et désinvestissement des entreprises d'État). Entre 1990 et 2006 la croissance réelle du PIB a été de 4,4 % en moyenne annuelle. Malgré l'augmentation des prix du pétrole et des denrées alimentaires, la croissance économique a encore progressé, jusqu'à atteindre 5 % en 2008, son niveau le plus élevé depuis 2001. Les principaux moteurs de croissance ont été un bon niveau de la production agricole, la forte activité du port de Cotonou et la demande élevée du Nigéria. Dans l'ensemble, l'inflation a été maintenue à un niveau inférieur à 3 % (maximum autorisé en conformité avec le critère de convergence de l'UEMOA) au cours des dernières années mais a atteint un plafond de 8 % en 2008 suite à l'augmentation des prix des denrées alimentaires et des carburants à l'échelon international.

La crise économique et financière mondiale a cependant eu des conséquences négatives sur l'économie. Le déficit sur le plan fiscal ainsi que le déséquilibre de la balance des paiements se sont aggravés. Selon les estimations du FMI, la croissance réelle du PIB a ralenti pour atteindre 2,7 % en 2009 et 2.6% en 2010 respectivement, comparé à 5 % en 2008. Le ralentissement des activités est dû en grande partie à une demande plus faible à l'exportation, notamment de la part du Nigéria, un moindre flux d'envois de fonds et d'investissements étrangers, et des prix du coton plus bas. Le déficit global de la balance externe des paiements s'est accru pour atteindre -1,6 % du PIB en 2009 (1.6% en 2008), traduisant une forte chute du commerce de passage, des exportations de coton plus faibles et un déclin des envois de fonds des travailleurs. Des

¹⁰ Sources : Banque mondiale & FMI

données préliminaires font état d'un léger excédent de 0.8% de la balance des paiements pour 2010. Il est attendu que la croissance reprennent en 2011.

Le contexte politique général du Bénin

Le Bénin a accédé à l'indépendance le 1^{er} août 1960, sous la dénomination de République du Dahomey. En 1972, l'officier Mathieu Kérékou prend le pouvoir. Il adopte en 1974 le marxisme-léninisme comme idéologie officielle du gouvernement et, en 1975, rebaptise le pays République populaire du Bénin. À la fin des années 1980, de graves difficultés économiques mettent fin au régime. Le Bénin entame un processus de transition démocratique et, en 1990, adopte une nouvelle constitution. Le nom de Bénin est conservé, le pays devenant simplement la République du Bénin. Mathieu Kérékou, battu aux élections de 1991, abandonne le pouvoir. Il y revient démocratiquement par les urnes en 1996, et ne rétablit pas la dictature. Il reste au pouvoir jusqu'en 2006. L'actuel président de la République est Yayi Boni, qui a succédé à Mathieu Kérékou lors des élections du 19 mars 2006. Il a été réélu en 2011

La capitale officielle est Porto-Novo, Cotonou étant la capitale économique. Depuis 1990, le Bénin possède une image très forte de pays démocratique dans toute l'Afrique subsaharienne.

Le contexte de la Commune de Cotonou (économie et administration)

La ville de Cotonou est la première ville du Bénin et la capitale économique du pays. Bâtie au-dessous du niveau de la mer sur un terrain sablonneux et marécageux la ville est située au sud du Pays sur le littoral, entre l'océan Atlantique et le lac Nokoué. Cotonou a une superficie d'environ soixante dix neuf (79) km².

La ville représente à ce jour plus de 10% de la population totale du Bénin, soit près d'un million habitants. Cette population est relativement jeune. En effet, 34% de la population ont entre 0 et 14 ans, parmi eux 42% ont entre 0 et 5 ans. En moyenne 63% ont entre 15 et 59 ans. Les plus âgés à savoir ceux qui ont 60 ans et plus ne représentent que 3% de la population. Cette structure de la population signifie que la ville fera face dans les années à venir à de grands défis en matière d'infrastructures et de création d'emplois.

La Ville de Cotonou a connu une croissance extrêmement rapide après les années 1950. Dans le domaine économique elle a bénéficié depuis l'indépendance (1960) d'une forte concentration des investissements (publics et privés) entraînant une offre d'emploi supérieure et des revenus salariaux substantiels. L'une des conséquences de ce développement est la croissance de la Ville de Cotonou qui est passée de 5,4% entre 1961 et 1979, à 7,7% entre 1979 et 1992 avant de chuter à 2,17% entre 1992 et 2008¹¹.

¹¹ Plan de développement, déjà cité, page 20

Cet accroissement démographique important s'est accompagné d'une grande urbanisation des quartiers périphériques de Cotonou et des communes limitrophes (Abomey-Calavi et Sèmè-Podji) à tel point que ces trois communes forment une agglomération (agglomération de Cotonou) de plus de 1.3 millions d'habitants. Il s'en est suivi un déséquilibre entre l'espace fonctionnel de l'agglomération qui s'est constitué au niveau territorial, la structure institutionnelle et le niveau des services.

La ville de Cotonou abrite un grand nombre de structures administratives du pays, des équipements publics et des activités du secteur tertiaire, et les activités économiques les plus importantes du Bénin (en gros près de 50% des actifs des dix principales villes du Bénin)¹².

La ville de Cotonou contribuerait à environ 33% du PIB national¹³. L'essentiel de la valeur ajoutée de la Ville (77%) est générée par les entreprises du secteur de la production (alimentation, textile, bois, imprimerie, chimie, électricité, etc.). Le commerce où il y a le plus grand nombre d'unités de production (57.2% du total de la ville) ne contribue que pour 15% à la valeur ajoutée de la Ville.

En 2008 la Ville de Cotonou comptait 61 000 ménages pauvres sur la base des conditions d'habitation (dont 30 874 familles très pauvres)¹⁴.

Sur le plan administratif, la commune de Cotonou est une commune à statut particulier. Elle remplit comme Porto Novo et Parakou les trois critères lui permettant d'accéder à ce statut particulier : avoir au moins 100 000 habitants, s'étendre de façon continue sur une distance de 10 km au moins et disposer des ressources budgétaires suffisantes pour faire face aux dépenses de fonctionnement et d'investissement¹⁵.

La ville de Cotonou est composée de treize (13) Arrondissements conformément à la législation en vigueur¹⁶. Les arrondissements sont subdivisés en cent quarante quatre (144) quartiers de Ville. Depuis le 3 mars 2003, la Ville de Cotonou est passée de son statut de Circonscription Urbaine au statut de Commune de Cotonou, avec l'élection de son tout premier Maire, en la personne de l'ancien Président Nicéphore Dieudonné SOGLO.

La commune de Cotonou détient la maîtrise légale de l'élaboration de son budget et de son exécution¹⁷. Les budgets approuvés par le Conseil Communal (budgets primitifs et comptes administratifs et de gestion) doivent toutefois être visés par la Tutelle, le Préfet de Département¹⁸.

¹² RÉPUBLIQUE DU BÉNIN, Mairie de Cotonou, Direction de la prospective et du Développement Municipal, *Plan de Développement de la Ville de Cotonou*, janvier 2008, page 20

¹³ AFD, *Financement de la Municipalité de Cotonou*, Fiche Projet, 2011

¹⁴ Plan de développement, déjà cité, page 99

¹⁵ Loi N° 98-005 du 15 janvier 1999 Portant Organisation des Communes à Statut Particuliers, art 2

¹⁶ *Idem*, art 4

¹⁷ Loi 98-007 du 15 janvier 1999 Portant Régime Financier des Communes en République du Bénin, art 39 et suivants

¹⁸ Loi 98-005, déjà cité art 32 et Loi 98-007, déjà cité, art 30 et 44

La ville jouit d'une certaine autonomie financière : Elle a ses recettes propres qu'elle perçoit directement comme la Taxe foncière unique, la Taxe professionnelle unique, la Taxe d'enlèvement des ordures, etc. Des impôts directs de montants relativement plus importants (3 à 4 fois plus importants) que les précédents telles les Contributions foncières des propriétés bâties et non bâties, et les Contributions des patentes sont prélevés par la Direction Générale des Impôts et Domaines (DGID) pour le compte de la Mairie.

Les services urbains de base¹⁹

En tant que capitale économique du Bénin, Cotonou demeure la ville qui bénéficie de plus d'infrastructures socio- communautaires. La couverture sanitaire avec plusieurs centres médicaux dont le Centre National Hospitalier Universitaire est la meilleure du pays. L'accès à l'eau potable dans la Ville est bien assuré même si pour l'instant certains ménages ne sont pas raccordés²⁰. L'éducation publique au primaire et au secondaire souffre d'insuffisance d'infrastructures. Toutefois elle est compensée par un nombre beaucoup plus important d'établissements privés.

La ville dispose d'une quarantaine de marchés, d'une vingtaine d'aires de stationnement et d'un abattoir.

La gestion des déchets de même que l'assainissement en général sont des activités importantes de la Mairie de Cotonou²¹.

Il convient également de mentionner l'approvisionnement, la demande énergétique et les services de télécommunications qui ne relèvent pas directement de la responsabilité de la ville mais qui font partie intégrante de son infrastructure de base. Les services en énergie et télécommunications de Cotonou sont les plus développés du pays.

¹⁹ Plan de développement, déjà cité, 4.2

²⁰ La Commune en général a la charge de la fourniture et de la distribution d'eau potable (Loi N° 97-029 du 15 janvier 1999 Portant Organisation des Communes en république du Bénin, art 93)

²¹ Elle est également prévue par la loi (Loi 97-029 Ibidem)

Le programme de réformes des autorités communales

Le programme de réformes des autorités de la commune de Cotonou est présenté de façon détaillée dans le Plan de Développement de la Ville de Cotonou (PDC Cotonou)²². Ce plan a été finalisé en janvier 2008 et couvre une période de dix (10) ans, de 2008 à 2017. Il est dans l'ensemble cohérent avec la stratégie nationale de croissance et de réduction de la pauvreté du Bénin.

L'objectif général du PDC est de planifier/programmer les investissements et actions nécessaires à l'amélioration des conditions de vie des populations de Cotonou. Cet objectif sera atteint par l'amélioration du cadre de vie (lutte contre l'insalubrité, lutte contre les inondations, lutte contre la pollution...) et la valorisation des potentialités économiques, socio- communautaires de base de même que le renforcement des capacités techniques et financières.

Le PDC a également 4 objectifs spécifiques :

- Le renforcement des capacités et des compétences de la ville pour une administration performante et efficace ;
- Le renforcement de la gouvernance locale;
- L'amélioration de la qualité des services municipaux ;
- Le renforcement des bases de l'économie locale.

Plusieurs axes stratégiques (5 au total) sont associés à chaque objectif spécifique.

Un Plan d'Action est associé au PDC. Il comprend des programmes et projets de même que des actions spécifiques. Les structures responsables de la mise en œuvre des actions sont également mentionnées. Un plan de financement des diverses activités est partie intégrante du PDC.

Le PDC est exécuté par séquences annuelles au moyen de Plans Annuels de Développement (PAD) dont les coûts sont également estimés. Un rapport sur la mise en œuvre des actions spécifiques, leur budget et sources de financement est également préparé.

Le programme de réformes de la Gestion des Finances de la Commune

Le PDC n'a aucune action pour réformer explicitement la GFP. Néanmoins nombre d'actions concernent la GFP de façon implicite et peuvent avoir un impact positif sur la GFP. Il y a par exemple les actions pour renforcer l'administration locale (renforcement des capacités et des compétences du personnel des Directions et Services Techniques de la Mairie tels formations et recyclage), la mobilisation des ressources financières

²² RÉPUBLIQUE DU BÉNIN, Mairie de Cotonou, Direction de la prospective et du Développement Municipal, *Plan de Développement de la Ville de Cotonou*, janvier 2008

internes et externes (évaluation potentiel fiscal, mise en place système efficace recouvrement impôts et taxes, exploitation potentiels non fiscaux, renforcement capacité services financiers) et les actions pour le renforcement de la gouvernance locale.

2.2 Description des objectifs budgétaires

Etant donné qu'il n'y a pas de classification sectorielle proprement dite, il n'est pas possible de fournir des indications sur les tendances de l'allocation sectorielle des ressources de la Commune.

L'équipe a procédé toutefois à une brève analyse des dotations budgétaires par classification économique pour 2008-2010. Cette analyse est assez générale compte tenu de la nature des données disponibles pour chaque type de dépenses. Elle permet néanmoins d'établir quelques tendances importantes qui caractérisent les dépenses durant la période considérée. L'analyse se base sur les données du tableau suivant :

**TABLEAU 2.1 : DOTATIONS BUDGÉTAIRES EFFECTIVES POUR 2008-2010
PAR CLASSIFICATION ECONOMIQUE**

(En % des dotations budgétaires totales et en milliards de FCFA)

DÉPENSES	2008	2009	2010
Fonctionnement	75,44%	69,61%	68,07%
- Charges de personnel	20,47%	19,50%	19,25%
- Enlèvement & traitement Ordures et déchets	11,92%	11,19%	12,09%
Investissement	24,56%	30,39%	31,93%
TOTAL	100,00%	100,00%	100,00%
Fonctionnement	7.479,40	8.037,04	8.105,60
- Charges de personnel	2.029,80	2.251,90	2.292,50
- Enlèvement & traitement Ordures et déchets	1.181,60	1.292,20	1.439,60
Investissement	2.435,60	3.508,80	3.802,00
TOTAL	9.915,00	11.545,84	11.907,60

Sources : Calculs de l'équipe à partir de données des comptes de gestion de la commune de Cotonou pour la période 2008-2010.

Le tableau sus- mentionné met en évidence la tendance la plus accentuée qui est celle d'une augmentation significative des dépenses d'investissements relative aux dépenses totales (de même qu'en valeur absolue) pour la période considérée. En valeur relative, elles passent graduellement de 24.56% des dépenses totales en 2008 pour atteindre près de 32% de ces dépenses en 2010. En valeur absolue, elles passent de 2,435.6 millions de FCFA en 2008 à 3 508.8 FCFA en 2009, une augmentation de 44%. En 2010 elles augmentent de 8% par rapport à 2009.

Les dépenses de fonctionnement ont diminuées de façon significative durant la période 2008-2010 (de 75.4% à 68% des dépenses totales) mais elles ont augmenté en valeur absolue. Cette diminution reflète en partie la diminution moins importante des dépenses du personnel durant la même période. Les dépenses pour l'enlèvement et le traitement des ordures et déchets montrent une légère tendance à l'augmentation, ce qui est une évolution logique due à la croissance de la population.

2.3 Cadre institutionnel et cadre juridique de la Commune de Cotonou

2.3.1 Cadre institutionnel

Le découpage administratif et les organes de la commune

La Commune de Cotonou est une commune à statut particulier²³. Elle est subdivisée en treize (13) arrondissements, et les arrondissements en quartiers.

La Commune de Cotonou, à l'instar des autres communes du Bénin, est dotée d'un organe délibérant, le Conseil Municipal, et d'un organe exécutif, le Maire.

Le Conseil communal ou municipal est l'organe délibérant de la Commune. Celui de Cotonou est composé de 49 membres. Le Conseil municipal dispose d'un pouvoir de décision qui s'exerce par des délibérations dans des domaines spécifiés par la loi, notamment le budget (le Conseil Municipal adopte les projets de budgets ou budgets primitifs de même que les comptes administratifs et de gestion), le plan de développement communal, le schéma directeur d'aménagement du territoire, le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, la protection de l'environnement, l'amélioration du cadre de vie, la coopération intercommunale et la coopération décentralisée. Le Conseil municipal se réunit obligatoirement en sessions ordinaires quatre fois par an : aux mois de mars, juin, septembre et novembre. La session de novembre est une session budgétaire. Le Conseil municipal peut se réunir en session extraordinaire à la demande du Maire, du Préfet ou de la majorité absolue des membres. Les séances du Conseil Municipal sont présidées par le Maire et les

²³ La loi n° 98-005 du 15 janvier 1999 fixe ainsi qu'il suit les conditions à remplir pour être une commune à statut particulier : (i) avoir une population de 100.000 habitants au moins, (ii) s'étendre de façon continue sur une distance de 10 km au moins et (iii) disposer de ressources budgétaires suffisantes pour faire face aux dépenses de fonctionnement et d'investissement.

décisions sont prises à la majorité simple des conseillers présents, sauf dans les cas prévus par la loi ou le règlement intérieur.

Le Maire et ses adjoints sont élus par le Conseil municipal en son sein au scrutin uninominal secret et à la majorité absolue. Le Maire est le premier responsable de la Commune. A ce titre, il exerce diverses fonctions d'intérêt communal et des fonctions d'intérêt national. Au niveau communal, il est chargé d'exécuter les délibérations du Conseil municipal. Il assure notamment (i) la représentation de la commune, (ii) l'élaboration et l'exécution du budget de la commune dont il est l'ordonnateur, (iii) la direction des services communaux, (iv) le recrutement et la gestion du personnel de la commune, (v) la gestion des biens de la commune. Les fonctions d'intérêt national exercées par le Maire concernent entre autres, la police administrative, la protection civile, la police judiciaire et l'état civil. Le Maire peut déléguer certaines de ses attributions à des Adjoints, à des Chefs d'arrondissement ou au personnel communal.

Le Maire et ses Adjoints forment la Municipalité. Structure consultative et de suivi de l'action municipale, elle se réunit au moins une fois par mois dans le cadre de la gestion courante de la commune. La Municipalité n'est ni un organe exécutif, ni un organe délibérant de la commune.

Les arrondissements n'ont ni personnalité juridique, ni autonomie financière. Ils sont dotés de deux organes : (i) le chef d'arrondissement et (ii) le conseil d'arrondissement. Le chef d'arrondissement assure l'administration de l'arrondissement. Le conseil d'arrondissement est composé des chefs de village ou de quartier de ville. Il se réunit au moins deux fois dans l'année. Le conseil d'arrondissement se prononce sur toutes les affaires concernant l'arrondissement, donne son avis sur les affaires pour lesquelles il est requis par le conseil municipal.

Le Préfet est l'Autorité de tutelle des communes. La tutelle administrative qu'il exerce sur les communes comporte deux volets : l'assistance-conseil et le contrôle de la légalité. En ce qui concerne la mission d'assistance-conseil, l'État garantit aux communes l'assistance de ses services sur toutes les questions techniques. Ainsi, par exemple en matière d'élaboration du budget communal, les services déconcentrés compétents (Recette des Finances, Recette des Impôts) doivent fournir au Maire toutes les informations dont il a besoin. Pour ce qui est du contrôle de la légalité, il consiste à veiller à la conformité des actes du Maire et du Conseil communal ou municipal aux lois et aux règlements de la République. Ce contrôle de la tutelle s'exerce a priori notamment sur le budget communal et les modifications budgétaires en cours d'année. Il concerne également les comptes administratifs et de gestion. Les actes du Maire et du Conseil communal ou municipal qui sont soumis à ce contrôle a priori de la légalité ne deviennent exécutoire qu'après approbation de l'Autorité de tutelle.

L'organigramme de la Mairie de Cotonou

L'organigramme de la Mairie de Cotonou en vigueur durant la période couverte par l'évaluation PEFA est défini par l'arrêté municipal n° 2007/029/MCOT/SG/SP du 23 mars 2007. Certes, un nouvel organigramme a été institué le 10 octobre 2011 par l'arrêté municipal n° 2011/095/MCOT/SG/SP, mais il n'est pas pris en compte pour l'analyse. Les principaux changements apportés par ce nouvel organigramme concernent notamment l'érection du Service des ressources humaines précédemment logé à la DSAJ en Direction des ressources humaines, et du Service des affaires domaniales de la DSF en Département des affaires domaniales au sein de la DSEF.

La Mairie de Cotonou est structurée à deux niveaux : (i) les services centraux et (ii) les services auxiliaires d'arrondissement. Les services centraux sont composés du Maire et de ses Adjoints, du cabinet du Maire, du Secrétariat Général auquel sont rattachées des directions techniques et du Contrôle Général des Services municipaux. La Mairie de Cotonou compte cinq (5) directions techniques :

La Direction des Services Administratifs et juridiques (DSAJ) : elle est chargée de suivre les dossiers juridiques, du contentieux, d'assurances et de gérer les archives de la ville.

- La Direction des Services à la Population (DSAP) : Elle est chargée de gérer l'état civil et les affaires funéraires, de suivre les activités de recensement et les élections, de suivre les activités du secteur social, de l'éducation et de la santé, de promouvoir les activités sportives, culturelles, culturelles et de logement.
- La Direction des Services Économiques et Financiers (DSEF) : elle a pour attributions l'élaboration du projet de budget de la commune, l'exécution du budget et le suivi de son exécution, la gestion des affaires domaniales et la gestion du patrimoine de la ville. En plus la DSEF a en charge la gestion des dossiers à caractères économique et financier.
- La Direction de la Prospective et du Développement Municipal (DPDM) : elle est chargée notamment de la conception de la politique du développement de la ville, de la planification stratégique, de la planification des investissements et de l'élaboration du programme d'investissement, du suivi des projets et de la rédaction des rapports d'activités.
- La Direction des Services Techniques (DST) : elle a pour attributions l'assainissement et la propreté urbaine, l'aménagement, la réfection et l'entretien des voies urbaines ; elle est également compétente pour toutes les questions concernant l'urbanisme, l'architecture, la circulation urbaine et les transports.
- Les directions sont structurées en départements, les départements en services, les services en divisions et les divisions en sections.

- la Cellule Municipale de Passation des Marchés Publics, qui est sous l'autorité du maire.

Les services auxiliaires d'arrondissement regroupent les services municipaux déconcentrés créés au niveau de chaque arrondissement. Ils sont constitués (i) du secrétariat administratif d'arrondissement, (ii) du bureau de l'état civil, (iii) de la régie auxiliaire des recettes, (iv) et du bureau de l'assistant chargé de la prospective et du développement municipal.

2.3.2 Le cadre juridique de la gestion des finances locales

Le cadre juridique de la gestion des finances locales est constitué de lois, de décrets et d'arrêtés relatifs notamment à l'organisation et au fonctionnement des collectivités territoriales, à la gestion financière des communes, à la passation des marchés et à la répartition des recettes.

Les principaux textes sont les suivants :

Le texte constitutionnel régit dans ses grandes lignes tous les textes juridiques suivants qui doivent s'y conformer :

TABLEAU 2.2 : TEXTE CONSTITUTIONNEL

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - La loi n° 90-032 du 11 décembre 1990, portant Constitution de la République du Bénin |
|--|

Les premiers textes légaux de 1999 sur la décentralisation et les collectivités territoriales proprement dits :

TABLEAU 2.3 : PREMIERS TEXTES LEGAUX SUR LA DECENTRALISATION

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - La loi n° 97-028 du 15 janvier 1999, portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin ; - La loi n° 97-029 du 15 janvier 1999, portant organisation des communes en République du Bénin ; - La loi n° 98-005 du 15 janvier 1999, portant organisation des communes à statut particulier ; - La loi 98-007 du 15 janvier 1999, portant régime financier des communes en République du Bénin. |
|--|

Le texte de loi sur le fonctionnement des systèmes de marchés publics :

TABLEAU 2.4 : TEXTE DE LOI SUR LES MARCHES PUBLICS

- La loi n° 2009-02 du 07 août 2009, portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin

Les divers décrets d'application :

TABLEAU 2.5 : LES DIVERS DECRETS D'APPLICATION CONCERNANT LES COLLECTIVITES LOCALES

- Le décret n° 2000-413 du 15 octobre 2001, portant modalités d'avances de trésorerie aux communes de la République du Bénin ;
- Le décret n° 2001-414 du 15 octobre 2001, fixant le cadre général du règlement intérieur du conseil communal ;
- Le décret n° 2002-365 du 22 août 2002, portant création de la Commission Nationale des Finances Locales ;
- Le décret n° 2005-369 du 23 juin 2005, portant ouverture au budget des communes des crédits pour dépenses éventuelles diverses ;
- Le décret n° 2005-370 du 23 juin 2005, fixant les modalités de restitution aux communes des ristournes sur les recettes recouvrées par les institutions centrales ;
- Le décret n° 2005-371 du 23 juin 2005, fixant la liste des informations relevant des services de l'État indispensable à l'établissement du budget de la commune ;
- Le décret n° 2005-374 du 23 juin 2005, fixant les modalités d'emprunts par les communes et de leurs garanties ;

- Le décret n° 2005-393 du 29 juin 2005, fixant les modalités de mise en œuvre des interventions financières de la coopération décentralisée ;
- décret n° 2008-276 du 19 mai 2008, portant création du Fonds d'Appui au développement des Communes (FADEC) ;
- décret n° 2010-494 du 26 novembre 2010, portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics.
- Le décret n° 2010-495 du 26 novembre 2010, portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics
- Le décret n° 2010-496 du 26 novembre 2010, portant attributions, organisation et fonctionnement de la Personne responsable des marchés publics, de Commissions de passation et des Cellules de contrôle des marchés publics ;
- Le décret n° 2011-478 du 08 juillet 2011, portant code d'éthique et de moralisation dans les marchés et délégations de services publics ;
- Le décret n° 2011-479 du 08 juillet 2011, fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics ;
- Le décret n° 2011-480 du 08 juillet 2011, portant procédures d'élaboration des plans de passation des marchés

Divers arrêtés ministériels sur des sujets spécifiques:

TABLEAU 2.6 : ARRETES MINISTERIELS SUR LES COLLECTIVITES LOCALES

- L'arrêté interministériel n° 2003-0401/MISD/MFE/DC du 18 décembre 2003, portant nomenclature budgétaire et comptable des communes ;
- L'arrêté interministériel n° 2004-1145/MFE/MISD/DC du 14 septembre 2004, portant modalités de répartition du produit de la TVA perçue au cordon douanier ;
- L'arrêté interministériel n° 2004-1327/MFE/MMEHMISD/DC du 02 novembre 2004, portant répartition des produits des redevances proportionnelles et des redevances superficielles sur les substances de carrières.

Dans l'ensemble ce cadre peut être considéré comme exhaustif dans la mesure où la plupart des domaines sont couverts souvent avec un niveau de détails satisfaisant.

3. Evaluation des systèmes, des processus et des institutions de gestion des finances publiques

3.1 Crédibilité du budget

PI-1. Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé

i) Différence entre les dépenses primaires totales réelles et les dépenses primaires²⁴ initialement prévues au budget

Cet indicateur évalue les dépenses réelles totales (base paiements) par rapport aux dépenses totales approuvées initialement telles que définies dans le budget primitif²⁵, les comptes administratifs et les comptes de gestion.

Les exercices budgétaires pris en compte pour l'évaluation de cet indicateur sont les trois derniers exercices, à savoir 2008, 2009 et 2010. Les prévisions et l'exécution des dépenses au titre de ces trois années ne comprenant pas des dépenses relatives au service de la dette ainsi que des dépenses liées aux projets financés par les Bailleurs de fonds, l'évaluation de cet indicateur a porté sur l'ensemble des dépenses telles qu'elles ressortent des documents budgétaires.

Les résultats de l'exécution des dépenses sont consignés dans le tableau ci-dessous. Sur la période couverte par l'évaluation, les dépenses de fonctionnement ont été réalisées à concurrence de 102,03% en 2008, 95,38% en 2009 et 88,98% en 2010. S'agissant des dépenses d'investissement, elles ont été exécutées à hauteur de 77,22% en 2008, 102,50% en 2009 et 98,35% en 2010. Globalement, les taux d'exécution des dépenses budgétaires de la Commune de Cotonou se sont établis à 94,57% en 2008, 100,31% en 2009 et 91,21% en 2010. Ces résultats globaux traduisent une assez bonne programmation budgétaire.

L'exercice PEFA mesure la crédibilité du budget en calculant l'écart entre les dépenses primaires totales réelles et les dépenses primaires initialement prévues au budget primitif. Au cours des trois exercices considérés (2008-2010) cet écart a été respectivement de 5,43%, de 0,31% et de 8,79%. Il apparaît donc que cet écart pour l'année 2009 a été nettement inférieur à 5% et pour les deux années (2008 et 2010), supérieur à 5% et inférieur à 10%, ce qui reflète une assez bonne crédibilité du budget en dépenses.

²⁴ Les dépenses primaires font abstraction des dépenses au titre du service de la dette et celles liées à des projets financés sur des concours extérieurs.

²⁵ Le budget primitif de la ville de Cotonou est le budget qui est mis en exécution au début de l'exercice.

TABLEAU 3.1: ÉCARTS ENTRE LES DÉPENSES PRIMAIRES RÉELLES & LES DÉPENSES PRIMAIRES PRÉVUES AUX BUDGETS PRIMITIFS (DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENTS)
(En FCFA et en %)

EXERCICES	DÉPENSES	BUDGETS PRIMITIFS (I)	RÉALISATIONS (II)	TAUX DE RÉALISATION (II)/(I)	ÉCARTS VALEUR ABSOLUE %
2008	Dépenses de fonctionnement (Hors intérêts sur la dette)	7.330.518.837	7.479.419.727	102,03%	2,03%
	Dépenses d'Investissements (Hors prêts et dons externes)	3.154.083.837	2.435.563.992	77,22%	22,78%
	TOTAL	10.484.602.674	9.914.983.719	94,57%	5,43%
2009	Dépenses de fonctionnement (Hors intérêts sur la dette)	8.087.059.335	8.037.043.863	99,38%	0,61%
	Dépenses d'Investissements (Hors prêts et dons externes)	3.423.025.429	3.508.853.565	102,50%	2,50%
	TOTAL	11.510.084.764	11.545.897.428	100,31%	0,31%
2010	Dépenses de fonctionnement (Hors intérêts sur la dette)	9.109.257.783	8.105.594.166	88,98%	11,01%
	Dépenses d'Investissements (Hors prêts et dons externes)	3.946.110.479	3.802.039.656	96,35%	3,65%
	TOTAL	13.055.368.262	11.907.633.822	91,21%	8,79%

Sources : Comptes administratifs et de gestion des exercices 2008, 2009 et 2010

Indicateur	Note	Explication
PI-1. Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	B	Méthode de notation M1
(i) Différence entre les dépenses primaires totales réelles et les dépenses primaires initialement prévues au budget	B	Au cours des trois derniers exercices (2008-2009 & 2010), les dépenses primaires réelles ont enregistré pendant deux des trois années considérées (2008 et 2010) un écart correspondant à un montant équivalent à plus de 5 % des dépenses prévues au budget sans dépasser 10%.

PI-2. Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé

i) Ampleur des écarts dans la composition des dépenses au cours des trois dernières années, non compris les crédits provisionnels.

Cet indicateur décrit la mesure dans laquelle les réaffectations entre chapitres ont contribué à la variation de la composition des dépenses au-delà de la variation consécutive aux modifications du niveau global des dépenses. La variation est calculée comme étant la valeur moyenne pondérée de l'écart entre les dépenses effectives et les dépenses initialement prévues au budget primitif. Pour le budget de la Commune de Cotonou, les principaux comptes par nature de dépenses qui servent à la présentation des dépenses budgétaires et qui sont codifiés sur deux caractères ont été assimilés à des chapitres.

La variation de la composition des dépenses a été élevée pour la période considérée de 2008-2010, ce qui affaiblit la crédibilité du budget en dépenses: sur les trois années, cette variation a été deux fois supérieure à 15% (2008 et 2010) et une fois proche de 15% comme le montre le tableau ci-dessous. La forte variation de la composition des dépenses notée résulte du fait que les budgets primitifs des trois exercices couverts par l'évaluation ont été modifiés en cours d'année par des collectifs budgétaires. Ces réaménagements des budgets primitifs ont entraîné une augmentation des dotations initiales de tous les chapitres. L'analyse des comptes administratifs et de gestion de la Commune pour les trois années révèle que pour certains chapitres les dépenses réelles sont largement supérieures aux prévisions initiales tout en restant dans les limites des crédits révisés, et pour d'autres, elles sont nettement en dessous des dotations des budgets primitifs.

TABEAU 3.2: ÉCARTS DE L'EXECUTION BUDGETAIRE DE LA DEPENSE PRIMAIRE GLOBALE ET DE SA COMPOSITION EN POURCENTAGE DE LA DEPENSE PREVUE INITIALEMENT AU BUDGET

	2008	2009	2010
Écart global de la dépense primaire hors financement extérieur (a)	5,4%	0,3%	8,8%
Variation de la composition de la dépense primaire hors financement extérieur ²⁶	17,6%	14,6%	17,9%

Sources : Voir calculs détaillés tableaux A1-1, 1-2, 1-3 en Annexe 1.

ii) Montant moyen des dépenses imputées en fait à la réserve provisionnelle au cours des trois dernières années.

La constitution d'une réserve provisionnelle dans les budgets communaux est strictement règlementée. La loi n°98-007²⁷ dispose que « *le Conseil communal peut inscrire au budget un crédit pour dépenses éventuelles diverses. Ce crédit ne peut être supérieur à un pourcentage des crédits correspondant aux dépenses réelles provisionnelles fixées par décret. Ce crédit ne peut être employé que pour faire face à des dépenses en vue desquelles aucune dotation n'était prévue au budget* ». Aux termes du décret n°2005-369²⁸, les crédits à ouvrir à ce titre ne doivent pas excéder 2% du total des crédits de la section fonctionnement hors prélèvement de (i) l'excédent des recettes de fonctionnement sur les dépenses de fonctionnement, (ii) la dotation aux amortissements et (iii) la dotation aux provisions.

Sur les trois exercices couverts par l'évaluation, aucun crédit n'a été ouvert au titre des dépenses éventuelles diverses et aucune autre réserve provisionnelle n'a été constituée dans les budgets de la Commune de Cotonou.

²⁶ La variation est calculée comme étant la valeur moyenne pondérée de l'écart entre les dépenses effectives et les dépenses initialement prévues au budget, exprimé en pourcentage des dépenses prévues dans le budget sur la base de la classification par chapitres, en utilisant la valeur absolue de la déviation (Source: Cadre de mesure de la performance PEFA, juin 2005, page 16)

²⁷ Loi N°98-007 du 15 janvier 1999 Portant Régime financier des Communes en République du Bénin, art 19

²⁸ Décret N°2005-369 du 23 juin 2005 Portant ouverture au budget des communes des crédits pour dépenses éventuelles diverses

Indicateur	Note	Explication
PI-2. Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	D+	Méthode de notation M1
(i) Ampleur des écarts dans la composition des dépenses au cours des trois dernières années, non compris les crédits provisionnels.	D	Au cours des années 2008, 2009 et 2010, la variation de la composition des dépenses a été supérieure deux fois à 15%.
(ii) Montant moyen des dépenses imputées à la réserve provisionnelle au cours des trois dernières années.	A	Aucune réserve provisionnelle n'a été constituée dans les budgets des trois dernières années (2008, 2009 et 2010)

PI-3. Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé

i) Recettes intérieures réelles par rapport aux recettes intérieures initialement inscrites au budget.

Cet indicateur analyse de façon comparative les recettes prévues dans le budget primitif et les recettes effectivement réalisées afin d'apprécier la qualité des prévisions des recettes municipales.

Dans le budget de la Commune de Cotonou, on distingue les recettes de la section de fonctionnement et les recettes de la section d'investissement. Les recettes de la section de fonctionnement sont constituées de recettes fiscales et non fiscales. Les recettes de la section d'investissement sont aujourd'hui formées essentiellement de l'excédent des recettes de la section de fonctionnement sur les dépenses de fonctionnement, mais elles peuvent aussi comprendre les produits des emprunts et avances, les produits des subventions ou dotations d'investissement et d'équipement alloués par l'État et les produits des aliénations des biens de la Commune.

La création des impôts et taxes locaux est du domaine de la loi. Les recettes fiscales peuvent être classées en deux catégories :

1. Les impôts et taxes pour lesquels le Conseil municipal est compétent pour la détermination de la politique fiscale en fixant les taux dans les limites prévues par les lois de finances (patentes, taxe foncière unique par exemple) et dont le recouvrement est assuré par le receveur des impôts pour le compte de la Commune ou par les services municipaux ;

2. Les impôts et taxes prévus par les lois de finances, recouvrés pour le compte de l'État et dont une part est transférée à la ville de Cotonou (taxe sur la valeur ajoutée et taxe de voirie par exemple).

Pour l'évaluation de cet indicateur et en conformité avec la méthodologie du cadre PEFA, toutes les recettes fiscales et non fiscales ont été prises en considération à l'exclusion des recettes fiscales transférées (TVA et Taxe de voirie), des dotations de l'administration centrale et des appuis extérieurs. Les données utilisées sont celles des comptes de gestion des trois exercices 2008, 2009 et 2010. La méthode utilisée pour l'évaluation des recettes est celle de la pénultième année corrigée. Elle se base sur les résultats des exercices antérieurs qui sont corrigés par la prise en compte des résultats des derniers recensements de la matière imposable et de l'incidence des nouvelles mesures envisagées.

Le tableau A1-5 de l'annexe 1 détaille par grande nature les réalisations de recettes des trois derniers exercices. Il ressort de ce tableau que les recettes fiscales représentent plus de 80% des recettes de fonctionnement (87,16% en 2008, 82,02% en 2009 et 80,90% en 2010). Les recettes de fonctionnement ont été recouvrées à 96,97% en 2008, 99,91% en 2009 et 91,48% en 2010.

Les taux de réalisation des recettes intérieures (hors recettes fiscales transférées et dotations et subventions) qui servent de base à l'évaluation de l'indicateur PI-3 se sont établis à 91,06% en 2008, 78,53% en 2009 et 71,67% en 2010. Il apparaît donc que durant les trois années couvertes par l'évaluation, les recettes réelles ont été inférieures à 92% des prévisions initiales, ce qui traduit une faible crédibilité du budget.

**TABLEAU 3.3: RECETTES RÉELLES (REALISEES) EN POURCENTAGE
DES RECETTES PRÉVUES DANS LE BUDGET PRIMITIF**

Exercices	Budget primitif	Réalisations	Taux de réalisation
2008	8.806.169.767	8.019.408.271	91,06%
2009	9.274.084.764	7.283.638.149	78,54%
2010	10.101.568.262	7.240.378.391	71,67%

Sources : Comptes de gestion des exercices 2008, 2009 et 2010

Indicateur	Note	Explication
PI-3. Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	D	Méthode de notation M1
(i) Recettes intérieures réelles par rapport aux recettes intérieures initialement inscrites au budget	D	Au cours des 3 dernières années (2008-2010), les recettes fiscales et non fiscales réalisées (hors recettes fiscales transférées et dotations et subventions) ont été inférieures à 92% des recettes prévues au budget primitif

PI-4 Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses

Les arriérés de paiement devraient pouvoir être générés par la procédure règlementaire suivie pour l'exécution des dépenses budgétaires de la Commune de Cotonou. Suivant cette procédure, les dépenses sont exécutées en deux phases : la phase administrative et la phase comptable. La phase administrative incombe au Maire, Ordonnateur du budget de la Commune et se déroule en trois étapes : l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement (mandatement). La phase comptable est du ressort du Receveur percepteur, comptable de la Commune et consiste en la prise en charge des ordonnancements émis par l'ordonnateur et au paiement de la dépense.

L'exécution des dépenses budgétaires de la Commune de Cotonou est informatisée et se fait dans un système informatique installé au niveau du Département des Services Financiers de la Mairie et déployé au niveau de la Recette perception ainsi que des Services de recettes. L'engagement juridique intervenant au moment de la prise de l'acte emportant obligation pour la Commune, l'engagement comptable consécutif à la constatation du service fait et la liquidation, et le mandatement (établissement des titres de paiement et de règlement, des bordereaux d'émission) de la dépense sont effectués dans le système informatique. Les règlements effectués sont également enregistrés dans le système par le Comptable qui communique par la suite les informations y afférentes à la DSEF de la Mairie. Mais étant donné que les systèmes informatiques de l'Ordonnateur et du Comptable bien qu'identiques, ne sont pas reliés, les communications de données se font au moyen de supports magnétiques.

Tel qu'organisé, le système d'exécution des dépenses budgétaires de la Commune de Cotonou devrait permettre de déterminer facilement les restes à payer par différence entre les titres de dépenses pris en charge par le Comptable et les paiements.

Mais l'examen des comptes administratifs et de gestion de la Commune de Cotonou au titre des trois derniers exercices (2008-2010) révèle que les restes à payer ne sont pas dégagés et qu'il y est plutôt dégagé des restes à réaliser par différence entre les dotations budgétaires et les paiements. De plus, l'examen de l'état des dettes détaillées

par année d'origine établi au 22 février 2011 par les services de la Mairie a permis à la mission de constater que ces dettes sont déterminées par différence entre les montants des marchés conclus, des bons de commande et des lettres de commande (donc des engagements juridiques) et des paiements. En outre, cet état n'intègre pas toutes les catégories de dépenses, notamment les dépenses de personnel (salaires et charges sociales), les dépenses d'électricité, d'eau et de téléphone. En ce qui concerne les arriérés vis-à-vis de la SONEB (Société Nationale des Eaux du Bénin), ils sont évalués à 218.4 millions de FCFA au 31/12/2010 et ont fait l'objet de rapprochement entre la Mairie et cette société. En vue de leur apurement, un échéancier sur quatre ans (2011-2014) a été convenu. S'agissant des arriérés en matière de consommation d'électricité, le point des créances et des dettes réciproques de la Mairie de Cotonou sur la SBEE (Société Béninoise d'Énergie Électrique) se présente au 07/09/2011 comme suit en FCFA :

- Arriérés de paiement de la Mairie : 1,891.9 millions de FCFA
- Montant des surtaxes collectées par la SBEE & dues à la Mairie : 2,049.7 millions de FCFA
- Solde après compensation (en faveur MCOT) : 157.8 millions de FCFA

Quant aux arriérés envers Benin Télécoms, ils ont été arrêtés au 31/12/2009 à 65.2millions de FCFA et apurés en 2011 par compensation avec les créances de la Mairie sur Bénin Télécoms à concurrence de 56.2millions de FCFA et le solde, soit 8.9millions de FCFA, sur les ressources de la Commune.

Pour ce qui est des arriérés salariaux, ils concernent essentiellement les moins perçus sur salaires. En effet, du fait de la gestion manuelle de l'état nominatif du personnel, les modifications qui interviennent dans la situation des agents de la Mairie sont prises en compte tardivement dans le fichier de la paie. Ces ajustements rétroactifs des salaires engendrent des arriérés salariaux dont le montant à ce jour n'est pas maîtrisé par les services financiers de la Mairie de Cotonou. En vue de leur évaluation, un comité a été mis en place par note de service²⁹.

Au total les arriérés de paiement de la Mairie de Cotonou envers la SONEB, la SBEE et Bénin Télécoms qui sont connus et vérifiés se montent au 31/12/2010 à 2,175.5millions de FCFA compte non tenu des compensations effectuées ou envisagées. A eux seuls, ces arriérés représentent 18,26% des dépenses totales réelles de la Commune de Cotonou pour l'exercice 2010 qui se chiffrent à 11,907.6millions de FCFA.

j) Stock des arriérés de paiement sur les dépenses

Le stock global des arriérés de paiement au 31/12/2010 n'est pas disponible. Toutefois les arriérés de paiement envers la SONEB, la SBEE et Bénin Télécoms qui

²⁹ Note n°283/2011/MCOT/SG/DSEF/DSF/SBC –DEB du 14/06/2011

sont connus et vérifiés se chiffrent à 2,175.5millions de FCFA, soit 18,26% des dépenses totales de l'exercice 2010 ;

ii) Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses

Les données disponibles sur le stock d'arriérés de paiement sont incomplètes et ne sont pas fiables. Le système informatique de gestion budgétaire en place n'est pas efficacement utilisé et ne permet pas de faire le suivi de ces données.

Indicateur	Note	Explication
PI-4. Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	D	Méthode de notation M1
(i) Stock des arriérés de paiement sur les dépenses et toute variation récente du stock	D	Le stock d'arriérés connu au 31/12/2010 dépasse 10% des dépenses totales de l'exercice 2010.
(ii) Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses	D	Il n'existe pas de données fiables et complètes sur le stock d'arriérés.

3.2 Exhaustivité et transparence

PI-5 Classification du budget

i) Le système de classification utilisé pour l'établissement, l'exécution et l'établissement de rapports sur le budget de la Commune

La Loi N° 98-007³⁰ dispose que le Budget de la Commune est divisé en deux sections (section fonctionnement et section investissement) et que chaque section est subdivisée en chapitres et en articles. En application de cette loi, la structure de la nomenclature budgétaire et comptable applicable aux Communes a été fixée par arrêté interministériel³¹. Aux termes de cet arrêté, la nomenclature budgétaire et comptable des Communes doit comprendre une nomenclature des comptes par nature et une nomenclature des comptes par fonction (pour les communes de plus de 10 000 habitants).

³⁰ La Loi N° 98-007 du 15 janvier 1999 Portant Régime financier des Communes en République du Bénin, art 6

³¹ Arrêté interministériel n° 0401/MISD/MFE/DC du 18 décembre 2003 Portant Nomenclature Budgétaire et comptable des Communes

Le cadre fixé est unique pour la nomenclature budgétaire et le plan comptable. Il s'inspire du plan comptable du SYSCOA (Système Comptable Ouest Africain). Le SYSCOA est le référentiel comptable commun aux États de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africain (UEMOA). Son adoption a été consacrée par la prise et la publication du Règlement n° 04/96/CM/UEMOA du 20 décembre 1996. Il est entré en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1998. En vue de son harmonisation avec le système comptable de l'OHADA³², certaines dispositions de ce Règlement ont été modifiées, notamment par le Règlement n°07/2001/CM/UEMOA du 20 septembre 2001.

La nomenclature des comptes par nature des Communes est structurée autour des neuf (9) classes de comptes suivantes :

- Classe 1 : Comptes de ressources durables ;
- Classe 2 : Comptes d'actifs immobilisés ;
- Classe 3 : Comptes de stocks ;
- Classe 4 : Comptes de tiers ;
- Classe 5 : Comptes de trésorerie ;
- Classe 6 : Comptes de charges des activités ordinaires ;
- Classe 7 : Comptes de produits des activités ordinaires ;
- Classe 8 : Comptes des autres charges et des autres produits ;
- Classe 9 : Comptes des engagements hors bilan.

Les principales fonctions retenues pour la classification fonctionnelle des dépenses sont les suivantes :

- Fonction 0 : Services généraux de la Commune
- Fonction 1 : Enseignement
- Fonction 2 : Action culturelle, communication, alphabétisation, éducation (adultes)
- Fonction 3 : Santé
- Fonction 4 : Action sociale
- Fonction 5 : Développement local, aménagement, habitat et urbanisme
- Fonction 6 : Infrastructures et équipement
- Fonction 7 : Environnement, hygiène et salubrité
- Fonction 8 : Transports et circulation
- Fonction 9 : Activités économiques

La préparation et l'exécution du budget de la Commune de Cotonou se font sur la base d'une nomenclature budgétaire et comptable unique construite à partir de la nomenclature des comptes par nature décrite supra. La nomenclature budgétaire en vigueur à la Commune de Cotonou ne comprend donc que la classification économique qui ne s'inspire pas des normes du GFS (FMI), mais de celles du SYSCOA qui est le référentiel comptable applicable dans les États membres de l'UEMOA. Bien que l'arrêté interministériel n° 0401/MISD/MFE/DC ait rendu obligatoire la nomenclature des comptes par fonction pour les Communes à statut

³² L'OHADA est l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires dont un acte uniforme porte sur l'organisation et l'harmonisation des comptabilités des entreprises

particulier, la nomenclature budgétaire de la Commune de Cotonou n'intègre pas une classification fonctionnelle. De même, la classification administrative y est inexistante.

Enfin, il importe de faire remarquer que la Commune de Cotonou n'a aucune latitude pour modifier le cadre conceptuel de la nomenclature budgétaire et comptable défini par l'administration centrale.

Indicateur	Note	Explication
PI-5. Classification du budget	D	Méthode de notation M1
(i) Le système de classification utilisé pour l'établissement, l'exécution et l'établissement de rapport sur le budget de la Commune.	D	La préparation et l'exécution du budget reposent sur un système de classification ne comprenant qu'une classification économique différente des normes GFS (FMI), mais conforme aux normes du SYSCOA.

PI-6 Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire

Le cadre PEFA évalue l'exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire sur la base de neuf (9) critères.

La Loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant Régime financier des Communes en République du Bénin dispose en son article 5 que « Le budget de la Commune est soutenu par des annexes obligatoires qui sont déterminées par décret pris en conseil des ministres sur rapport conjoint du ministre chargé de l'administration territoriale et du ministre chargé des finances ». Mais ce décret d'application prévu par ladite loi n'est pas encore pris.

La documentation budgétaire transmise au Conseil Municipal à l'occasion du vote du budget primitif comprend outre le projet de budget primitif, une note de présentation. Préparée par le Directeur des Services Économiques et Financiers, cette note décrit le contexte et les données macro-économiques de la préparation du budget, rend compte de l'organisation des travaux préparatoires avec les services de recettes et de dépenses, expose les méthodes suivies pour l'évaluation des principales natures de recettes, présente les résultats des conférences budgétaires ainsi que les grandes orientations du projet de budget. La note de présentation du budget précise également l'impact budgétaire des nouvelles mesures de recettes et de dépenses, présente le projet de budget par grandes masses de recettes et de dépenses comparées aux prévisions budgétaires des exercices antérieurs (au moins trois) et indique les conditions de réalisation des objectifs budgétaires contenus dans le projet de budget soumis au Conseil municipal.

Les états d'exécution du budget précédent et du budget en cours ne sont pas contenus dans la documentation budgétaire. Mais les comptes administratifs et de gestion de l'exercice précédent sont disponibles au moment de l'examen du projet de budget primitif. Il en est de même du point de l'exécution du budget en cours qui peut être présenté et utilisé en cas de besoin.

Le tableau ci-dessous résume la situation de l'ensemble des critères d'information :

TABLEAU 3.4: INFORMATIONS CONTENUES DANS LA DOCUMENTATION BUDGÉTAIRE

Critères d'information	Applicabilité à la Ville	Situation	Satisfaction
1. Les hypothèses macroéconomiques, comprenant au moins les estimations de croissance totale, et les taux d'inflation et de change	Concerne dans une certaine mesure la Commune de Cotonou notamment en ce qui concerne les hypothèses relatives au taux d'inflation.	La documentation budgétaire contient des données macro-économiques relatives notamment au taux de croissance et à l'inflation.	<u>OUI</u>
2. Le déficit budgétaire, défini selon les normes GFS ou toute autre norme internationalement reconnue	Ne concerne pas la Commune de Cotonou, le budget devant être rigoureusement voté en équilibre.	Non applicable	Non applicable
3. Le financement du déficit, y inclus la description de la composition prévue	Ne concerne pas la Commune de Cotonou, le budget devant être rigoureusement voté en équilibre.	Non applicable	Non applicable
4. Le stock de la dette, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'exercice en cours.	Ne concerne pas la Commune de Cotonou car elle ne recourt pas encore à l'emprunt.		Non applicable
5. Les avoirs financiers, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'année en cours	Concerne la Commune de Cotonou.	La situation des avoirs financiers n'est pas fournie dans la documentation budgétaire.	NON
6. L'état d'exécution du budget au titre de l'exercice précédent, présenté selon le même format que la proposition de budget	Concerne la Commune de Cotonou.	N'est pas fourni dans la documentation budgétaire	NON
7. Le budget de l'exercice en cours (soit la loi de finances rectificatives ou le résultat estimé), présenté sous le même format que la proposition de budget.	Concerne la Commune de Cotonou.	N'est pas fourni dans la documentation budgétaire	NON
8. Le résumé des données sur le budget pour les recettes publiques et les dépenses selon les principales rubriques des classifications utilisées (se reporter à l'indicateur PI-5), y compris des données pour l'exercice en cours et l'exercice précédent	Concerne la Commune de Cotonou.	N'est pas fourni dans la documentation budgétaire.	NON
9. L'explication des conséquences des nouvelles initiatives des pouvoirs publics sur le budget, assorties des estimations de l'impact budgétaire des principales modifications de la politique fiscale et douanière et/ou de certaines modifications majeures des programmes de dépense	Concerne la Commune de Cotonou.	Est fournie dans la documentation budgétaire	<u>OUI</u>

j) Part des informations citées ci-dessus dans la documentation budgétaire

La documentation budgétaire satisfait à 2 critères sur les 6 qui sont applicables à la Commune de Cotonou, 3 des 9 critères du cadre PEFA ne concernant pas la Commune de Cotonou. En termes de proportion, les critères sont satisfaits à 33,33% (2/6). Sur la base des 9 critères du cadre PEFA applicables à l'administration centrale, pour obtenir la note A il faut satisfaire à 7 critères, soit 77,77% (7/9), pour la note B, satisfaire à 5 ou 6 critères, soit 55,55% ou 66,66% et pour la note C satisfaire à 3 ou 4 critères, soit 33,33% ou 44,44%. Le score obtenu par la Commune de Cotonou au terme de l'évaluation de cet indicateur, étant de 33,33%, la note C a été attribuée.

Indicateur	Note	Explication
PI-6. Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	C	Méthode de notation M1
(i) Part des informations parmi les 9 citées dans la documentation budgétaire la plus récemment émise par la Ville (pour être prise en compte dans l'évaluation, les informations requises pour chaque critère doivent être remplies)	C	Les documents récents du budget satisfont à 2 critères sur les 6 applicables à la Commune de Cotonou.

PI-7 Importance des opérations non rapportées de la Ville

Conformément au cadre PEFA, les opérations non rapportées peuvent être catégorisées comme suit:

- Dépenses et recettes connues mais non intégrées dans le budget (opérations extrabudgétaires au sens propre ou opération financées par des bailleurs de fonds mais qui ne sont pas intégrées dans le budget) ;
- Dépenses qui échapperaient au circuit « normal » de la dépense de la ville parce que ne respectant pas le principe d'universalité, des recettes étant utilisées directement pour des dépenses sans passer par le service comptable ; dans ce cas, il existerait deux variantes :
 - les recettes sont connues mais pas les dépenses qui n'apparaissent pas au budget,
 - les recettes et les dépenses ne sont pas comptabilisées (cas des fonds de lotissement avant 2011);
- Des dépenses sont partagées avec d'autres entités administratives et la ville n'exerce son contrôle que sur une partie de l'activité.

i) Niveau des dépenses extrabudgétaires non rapportées

Les seules opérations extrabudgétaires que la mission a pu identifier sont les fonds de lotissement. Ces fonds sont versés par les propriétaires des parcelles de terrain des zones à recaser et à lotir sur des comptes spécifiques à chaque zone ouverts dans les livres du Service Épargne du Trésor. Ces fonds ne sont pas retracés dans les budgets de la Commune, de même que les dépenses qu'ils servent à financer. Mais à partir de 2011, ils sont inscrits dans le budget primitif de la Commune. Les comptes de recasement/lotissement identifiés par la mission sont au nombre de cinq (5). Leurs soldes au 31 décembre des trois années couvertes par l'évaluation sont présentés dans le tableau ci-dessous :

TABLEAU 3.5 FONDS EXTRABUDGÉTAIRES DE LA MAIRIE DE COTONOU
(En francs CFA)

COMPTES LOTISSEMENT	SOLDE AU 31/12/ 08	SOLDE AU 31/12/09	SOLDE AU 31/12/10
Service Épargne No B6600010010000000068017 Lotissement AGLA-AHOGBOH	41.499.576	49.238.576	51.161.576
Service Epargne No B66000100100000000104392 Recasement AGLA-AHOGBOHOUÉ	24.232.628	24.323.628	25.025.128
Service Épargne No B66000100100000000058996 Lotissement FIDJROSSE-K	24.583.149	28.103.149	29.938.149
Service Épargne No B660001001000000HOR76663 Recasement Zones. Tranche. FONH	Non fourni	17.516.000	20.465.000
Service Épargne No B66000100100000000058608 Recasement F	7.488.743	8.178.743	8.528.743
TOTAL DES FONDS (I)	97.804.096	127.360.096	135.118.596
DÉPENSES BUDGÉTAIRES TOTALES (II)	9.914.983.000	11.545.897.000	11.907.632.000
RATIO (I)/(II)	0,98%	1,10%	1,13%

Sources : Service Épargne, Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique, MEF

ii) Les informations sur les recettes/ dépenses les projets financés par les bailleurs de fonds, qui sont incluses dans les rapports budgétaires

La Commune de Cotonou bénéficie de ressources des bailleurs de fonds, notamment la Banque mondiale et l'Agence Française de Développement pour le financement de certaines infrastructures et du PNUD. Mais les informations sur les

ressources et les dépenses des projets financés par les bailleurs de fonds (à l'exclusion des ressources PNUD) ne sont pas inscrites dans les budgets de la Commune et, partant, leur exécution n'est pas retracée dans les comptes administratifs et de gestion. C'est une exigence des Partenaires Techniques et Financiers qui veulent que tous les projets qu'ils financent soient gérés hors budget pour des facilités de décaissement. La commune n'est donc pas responsable si ces informations ne sont pas reflétées dans le budget.

Indicateur	Note	Explication
PI-7 Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale de la Ville	D+	Méthode de Notation M1
i) Niveau des dépenses extra-budgétaires non rapportées (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds, qui ne sont pas incluses dans les rapports budgétaires	B	Le niveau des dépenses extra-budgétaires non rapportées (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds), a été légèrement inférieur à 1% des dépenses totales du budget, en 2008, supérieur à 1% en 2009 et 2010.
ii) Les informations sur les recettes/dépenses les projets financés par les bailleurs de fonds, qui sont incluses dans les rapports budgétaires	D	Les informations sur les ressources et les dépenses des projets financés par les bailleurs de fonds (à part les ressources PNUD) ne sont pas inscrites dans les budgets de la Commune et, partant, leur exécution n'est pas retracée dans les comptes administratifs et de gestion.

PI-8 Transparence des relations budgétaires intergouvernementales

La Commune de Cotonou est divisée en arrondissements, et les arrondissements en quartiers de ville (en zones urbaines) ou en villages (en zones rurales)³³. L'arrondissement, le quartier de ville et le village n'ont ni la personnalité juridique, ni l'autonomie financière.

La Commune de Cotonou est découpée en 13 arrondissements. L'arrondissement est dirigé par un Chef d'arrondissement et est doté d'un conseil d'arrondissement composé des chefs de village et/ou des quartiers de ville. Le conseil d'arrondissement se prononce sur toutes les affaires concernant l'arrondissement et donne son avis pour les affaires pour lesquelles il est requis par le conseil communal. Les arrondissements ne jouissant ni de personnalité juridique, ni d'autonomie financière, ils ne disposent pas de budget propre. Au plan budgétaire, ils sont considérés comme des directions de la Commune. Ils ne disposent pas de ressources propres et toutes leurs dépenses sont intégrées au budget de la Commune. Le système de classification utilisé pour la présentation du budget de la Commune ne comprenant pas une classification

³³ Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999, Portant Organisation des Communes en République du Bénin

administrative, il n'est pas possible d'individualiser les opérations de dépenses réalisées pour le compte des arrondissements dans le budget communal. Toutefois, les Chefs d'arrondissement participent à tout le processus de préparation et de vote du budget communal. Ils expriment leurs besoins au même titre que les chefs des services centraux de la Mairie, participent aux conférences budgétaires et participent à la session budgétaire du Conseil municipal en qualité de membre à part entière. Ils sont aussi étroitement associés à l'élaboration du Plan de Développement Communal et aux Plans Annuels de développement.

i) Transparence et objectivité dans la répartition horizontale des affectations entre les administrations décentralisées

NA

ii) Communication en temps voulu d'informations fiables aux administrations décentralisées sur leur allocation

NA

iii) Degré de consolidation des données budgétaires de l'administration générale selon les catégories sectorielles

NA

Indicateur	Note	Explication
PI-8 Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	NA	Méthode de Notation M2
i) Transparence et objectivité dans la répartition horizontale des affectations entre les administrations décentralisées	NA	
ii) Communication en temps voulu d'informations fiables aux administrations décentralisées sur leur allocation	NA	
iii) Degré de consolidation des données budgétaires de l'administration générale selon les catégories sectorielles	NA	

PI-9 Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public

La Commune de Cotonou ne possède ni Établissements publics, ni Entreprises publiques

Toutes les opérations budgétaires des arrondissements étant intégrées au budget communal et exécutées par le Maire, ordonnateur du budget de la Commune, le

contrôle exercé sur les opérations budgétaires au profit des arrondissements est permanent. De plus, les arrondissements n'ayant pas une personnalité juridique et une autonomie financière, les Chefs d'arrondissement ne peuvent prendre aucun engagement entraînant des obligations financières pour la Commune.

(i) *Étendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques*

NA

(ii) *Étendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées*

NA

Indicateur	Note	Explication
PI-9 Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	NA	Méthode de Notation M1
(i) Étendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques.	NA	
(ii) Étendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées	NA	

PI-10 Accès du public aux principales informations budgétaires

Cet indicateur évalue la mesure dans laquelle les principales informations budgétaires de la Commune de Cotonou sont accessibles au public. Pour noter cet indicateur, le cadre PEFA se base sur six (6) éléments d'informations auxquels il est essentiel que le public ait accès.

La documentation budgétaire présentée au Conseil municipal à l'occasion du vote du budget de la Commune de Cotonou n'est pas mise à la disposition du public.

Toutefois, les budgets votés de la Commune de Cotonou sont mis à la disposition de toute personne qui en fait la demande³⁴. De plus, les débats des sessions budgétaires du Conseil municipal sont publics. La Mairie ne dispose pas d'une bibliothèque ou d'un

³⁴ Loi n° 98-007 du 15 janvier 1999, art 33

centre de documentation aménagé pour faciliter la consultation de ces documents. Un centre socioculturel sis dans le 6^{ième} arrondissement fait office de centre de documentation. Mais il n'est pas aménagé pour répondre aux besoins d'information du public sur les finances de la ville. La salle des archives en cours d'aménagement pourrait servir ultérieurement à cette fin. Par ailleurs, la Ville de Cotonou dispose d'un site web³⁵, mais les documents budgétaires n'y sont pas postés. Pour faciliter l'accès du public aux informations budgétaires, les autorités de la Mairie ont pris des dispositions pour que les délibérations du Conseil municipal ainsi que les grandes lignes des budgets votés soient portées à la connaissance de la population par affichage sur des supports prévus à cet effet dans les locaux de la Mairie de Cotonou.

Les rapports de vérification externe ne sont pas mis à la disposition du public. Quant aux attributions des marchés passés par la Mairie, elles sont publiées dans le Journal des marchés publics édité par la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP) sise au Ministère de l'Économie et des Finances moyennant paiement d'une somme forfaitaire de 50.000 FCFA par mois.

Les informations sur les ressources mises à la disposition des unités chargées de la prestation des services de base (écoles primaires et centres de santé primaire) sont disponibles, mais ne sont pas mises à la disposition du public.

Le tableau suivant présente les 6 critères et l'appréciation de la situation compte tenu des documents mis à disposition lors de la mission à Cotonou et des entretiens effectués.

³⁵ <http://cotonou-ca-bouge.net/>

TABLEAU 3.6 - DISPONIBILITE ET PUBLICATIONS DE DOCUMENTS

Document/information	Moyen de publication	Critère satisfait?
<i>i) Documents de budget annuel présenté au Conseil municipal.</i>	La documentation budgétaire présentée au Conseil municipal à l'occasion du vote du budget communal n'est pas rendue publique.	NON
<i>ii) Rapports intra -annuel sur l'exécution du budget</i>	Les rapports infra-annuels d'exécution du budget communal ne sont pas rendus publics.	NON
<i>iii) États financiers de fin d'exercice</i>	Les états financiers de fin d'exercice (les comptes de gestion et annexes) dûment vérifiés par la chambre des comptes ne sont pas mis à la disposition du public	NON
<i>iv) Rapports de vérification externe</i>	Les rapports de vérification externe ne sont pas rendus publics.	NON
<i>v) Attribution des marchés</i>	Les attributions des marchés sont publiées dans le Journal des marchés publics.	OUI
<i>vi) Ressources mises à la disposition des unités de service de base</i>	Les données ne sont pas disponibles et donc ne sont pas accessibles au public.	NON
<i>vii) Les données concernant les droits et les redevances collectés sur les principaux services fournis</i>	Ces données ne sont pas accessibles au public	NON

(i) Nombre de critères relatifs à l'accès du public aux informations qui sont remplis

La Ville met à disposition du public 1 des 7 éléments d'information cités

Indicateur	Note	Explication
PI-10 Accès du public aux principales informations budgétaires	C	Méthode de Notation M1
(i) Nombre de critères relatifs à l'accès du public aux informations qui sont remplis (pour être pris en compte, il faut que le critère relatif soit entièrement spécifié)	C	L'administration met à la disposition du public 1 élément d'information sur les sept requis.

3.3 Budgétisation fondée sur les politiques publiques

PI-11 Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget

L'élaboration du budget de la Commune est une prérogative du Maire. Pour ce faire, le Maire dispose de services communaux et peut recourir aux compétences des services déconcentrés de l'État notamment la Recette-perception et l'Inspection des Impôts. L'élaboration du budget de la Commune de Cotonou est assurée par la Direction des Services Économiques et Financiers (DSEF).

Suivant les dispositions de l'article 28 de la Loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant Régime financier des Communes, le budget élaboré par le Maire doit être voté par le Conseil Municipal au plus tard le 31 mars de l'exercice auquel il s'applique. Le budget communal voté par le Conseil municipal doit être approuvé par le Préfet (Autorité de tutelle) avant d'être exécutoire³⁶. En vertu des dispositions de l'article 29 de la même loi, cette approbation doit intervenir dans un délai d'un (1) mois à compter de la date de réception du budget. L'approbation est réputée acquise si passé ce délai d'un mois, aucune suite n'est donnée par l'Autorité de tutelle.

(i) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier

Il n'existe pas au niveau de la Commune de Cotonou un calendrier budgétaire annuel fixe établi par le Maire pour baliser tout le processus d'élaboration du budget sur la base des échéances légales. Chaque année, à l'occasion de l'élaboration du budget, un calendrier est établi par la DSEF. Le calendrier d'élaboration de l'avant-projet du budget primitif 2011 établi le 22 octobre 2010 se présente ainsi qu'il suit :

³⁶ Le Préfet est l'Autorité de tutelle des Communes. La tutelle administrative comprend deux voltes : l'assistance-conseil et le contrôle de la légalité. En ce qui concerne la mission d'assistance-conseil, l'État garantit aux communes l'assistance de ses services sur toutes les questions techniques. S'agissant du contrôle de la légalité, elle consiste à veiller à la conformité des actes du Maire et du Conseil communal/municipal aux lois et aux règlements de la république. Ce contrôle de la légalité est exercé par le Préfet par exemple sur le budget communal et ses modifications en cours d'exercice.

TABLEAU 3.7 : CALENDRIER BUDGÉTAIRE

PÉRIODES	ACTIVITÉS
Du 18 au 21 octobre 2010	Analyse des données chiffrées des recettes
Du 25 au 28 octobre 2010	Organisation des conférences budgétaires
Du 02 au 04 novembre 2010	Présentation du projet de budget à la coordination, au Maire et ses Adjoints, à la Commission des Affaires Économiques
Du 05 au 11 novembre 2010	Mise en forme définitive du projet de budget exercice 2011
Du 12 au 25 novembre 2010	Transmission et vote du projet de budget exercice 2011 par les Conseillers.
29 novembre 2010	Transmission du budget primitif exercice 2011 à l'Autorité de tutelle.

Source : Direction des Services Économiques et Financiers de la Mairie de Cotonou

Il convient de faire remarquer que ce calendrier budgétaire spécifique à la préparation du budget primitif 2011 vise à planifier les activités consécutives à la réception des propositions des services de recettes et de dépenses. Il ne couvre donc pas tout le processus d'élaboration du budget de la Commune, notamment les périodes d'envoi aux différentes structures concernées de la circulaire budgétaire et de réception de leurs propositions. Pour le budget primitif 2011, la circulaire budgétaire est datée du 09 septembre 2010 et la date de réception des propositions, fixée au 22 septembre 2010. Il apparaît donc que le délai imparti aux services pour l'expression de leurs besoins est de quelque deux semaines. Mais ce calendrier établi pour l'élaboration du budget primitif de la Commune de Cotonou pour l'exercice 2011 n'a pas pu être respecté. En effet, en raison de la communication tardive par la SBEE des prévisions de surtaxe de consommation électrique, les conférences budgétaires initialement prévues du 25 au 28 octobre 2010 se sont plutôt déroulées du 02 au 15 novembre 2010. Et ce retard s'est répercuté sur toutes les autres phases du processus. Ainsi la session budgétaire du Conseil Municipal qui devrait se tenir entre le 15 et le 25 novembre 2010, n'a eu lieu en définitive que du 1^{er} au 02 décembre 2010 ;

(ii) Directives concernant la préparation des propositions budgétaires

Jusqu'à la préparation du budget primitif exercice 2009 de la Commune de Cotonou, seul un message porté du DSEF fixant la date de dépôt des propositions budgétaires des structures concernées tient lieu de circulaire budgétaire. Aucune autre information sur le budget à préparer n'y est indiquée. A partir de la préparation du budget 2010, outre ce message porté, le Maire adresse à toutes les structures concernées une lettre de cadrage budgétaire appuyée des canevas à utiliser pour

l'expression des besoins. Cette lettre de cadrage forme avec le message porté la circulaire budgétaire. La lettre de cadrage indique notamment:

- Les grandes orientations budgétaires et les dispositions à observer par les services dans le cadre des travaux d'élaboration du budget ;
- Les estimations de ressources pour l'exercice budgétaire concerné ;
- La répartition des ressources attendues à respecter entre :
 - Les dépenses de fonctionnement administratif et de structure ;
 - Les dépenses de fonctionnement utiles³⁷ ;
 - Les dépenses d'investissement ;
- La date de dépôt des propositions budgétaires.

Il importe de faire remarquer que la lettre de cadrage budgétaire en fournissant aux différentes structures l'information sur les ressources attendues donne ainsi une indication sur les estimations de dépenses budgétaires globales pour l'exercice considéré. Mais des enveloppes budgétaires spécifiques à chaque service ou arrondissement ne sont pas communiquées. Par ailleurs, les grandes orientations du budget à préparer ainsi que les prévisions macro-budgétaires qui en découlent ne sont pas examinées et approuvées préalablement par le Conseil Municipal ;

(iii) Approbation du budget par les autorités législatives dans les délais prévus

Le tableau ci-dessous récapitule pour les trois derniers exercices (2008 à 2010), les dates de la tenue des sessions budgétaires, de transmission du budget à l'Autorité de tutelle et d'approbation du budget par l'Autorité de tutelle.

TABLEAU 3.8 : DATES DE VOTE ET D'APPROBATION DES BUDGETS 2008, 2009 et 2010

Exercices	Dates de tenue de la session budgétaire	Dates de transmission du budget à la tutelle	Dates d'approbation du budget par la tutelle
2008	23 novembre 2007	Non disponible	17 janvier 2008
2009	26 novembre 2008	27 novembre 2008	16 janvier 2009
2010	02 décembre 2009	08 décembre 2009	26 janvier 2010

Source : Service Budget et Comptabilité/DSF/DSEF/MCOT

³⁷ Les dépenses de fonctionnement utiles sont les dépenses qui entrent dans le cadre des services à la population.

Il ressort de ce tableau qu'au cours des trois dernières années, les budgets primitifs de la Commune de Cotonou ont été votés par le Conseil Municipal avant le début de l'exercice budgétaire et approuvés par l'Autorité de tutelle au plus tard le 26 janvier, soit bien avant la date limite du 31 mars fixée par le Régime financier des Communes.

Indicateur	Note	Explication
PI-11 Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	C+	Méthode de Notation M2
(i) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier	C	Un calendrier budgétaire est établi chaque année. Mais il ne couvre pas toutes les étapes de la préparation du budget, n'est pas généralement respecté et accorde peu de temps aux services pour l'envoi de leurs prévisions.
(ii) Directives concernant la préparation des propositions budgétaires	D	La circulaire budgétaire est émise à l'intention des directions et arrondissements est claire mais ne fixe pas des plafonds applicables à chaque unité.
(iii) Approbation du budget par les autorités législatives dans les délais prévus	A	Pour les trois derniers exercices (2008 à 2010) le budget primitif a été voté par le conseil communal avant le début de l'exercice budgétaire et approuvé par l'Autorité de tutelle avant le délai légal du 31 mars.

PI-12 Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques

La Loi 97-029³⁸ dispose en son article 84 que « la Commune élabore et adopte son plan de développement. Elle veille à son exécution en harmonie avec les orientations nationales en vue d'assurer les meilleures conditions de vie à l'ensemble de la population ».

Ainsi, la ville de Cotonou s'est dotée en janvier 2008 de son Plan de Développement Communal (PDC) sur une période de dix (10) ans³⁹. Ce plan résulte d'un large processus participatif et prévoit les actions à réaliser en vue de la satisfaction des besoins exprimés par la population de Cotonou. Il s'articule autour de cinq (5) orientations stratégiques que sont :

1. Le renforcement des capacités de la Mairie pour une administration municipale performante et efficace ;

³⁸ Loi du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin

³⁹ Voir également Section 2.1

2. Le renforcement de la mobilisation des populations de Cotonou autour des actions de développement ;
3. L'amélioration de la capacité contributive des communautés au financement des actions de développement afin de soutenir les actions des partenaires, projets/programmes, ONG en vue de pérenniser les acquis ;
4. Le développement soutenu des activités économiques ;
5. L'assainissement complet de la ville.

Le coût des différentes actions à réaliser dans le cadre du PDC est estimé à 713.151,5 millions de FCFA sur les dix (10) ans dont 684.705 millions FCFA (96%) pour l'assainissement de la ville. Le PDC est exécuté par séquences annuelles au moyen de Plans Annuels de Développement (PAD) dont les coûts sont également estimés⁴⁰. Les coûts estimatifs du PDC sont ventilés par objectifs spécifiques et par actions et ceux des PAD, par directions. Ces prévisions de coûts ne sont pas faites suivant les grandes natures de dépenses prévues par la nomenclature des comptes par nature utilisée pour la présentation et l'exécution du budget.

La lettre de cadrage budgétaire adressée aux services et arrondissements à l'occasion de l'élaboration du budget rappelle le lien et la cohérence nécessaires qui doivent exister entre le PDC, le PAD et le budget primitif de la Commune. Elle prescrit aux structures concernées d'exprimer leurs prévisions de dépenses en tenant grand compte des orientations et des actions prévues au PDC et de la perspective pluriannuelle des projets à réaliser. Pour les exercices 2010 et 2011, le lien entre le PAD et le budget primitif a été assuré. En outre, les PAD font l'objet d'un rapport d'exécution annuel.

(i) Prévisions budgétaires et allocations fonctionnelles pluriannuelles

Sur la base du PDC, des prévisions budgétaires globales glissantes ne sont établies ni suivant les principales catégories de la classification économique, ni selon une classification fonctionnelle des dépenses. Les coûts estimatifs des PAD sont regroupés par direction et par action ;

(ii) Portée et fréquence de l'analyse de la soutenabilité de la dette

La Commune de Cotonou ne recourt pas encore à l'emprunt et, en conséquence, n'a pas de dette. Aussi, cette composante de l'indicateur ne s'applique-t-elle pas à elle ;

(iii) Existence de stratégies sectorielles assorties d'états de coût

Des stratégies sectorielles assorties d'états de coût ne sont pas élaborées. Des objectifs stratégiques par secteur d'activité correspondant aux principales fonctions exercées par la Commune de Cotonou conformément aux domaines de compétence qui lui sont conférés par la loi ne sont pas définis ;

(iv) Relations entre les budgets d'investissement et les estimations des dépenses à moyen terme

Les investissements sont systématiquement sélectionnés au PAD en tenant compte des orientations stratégiques du PDC. Toutefois, leurs conséquences en termes de

⁴⁰ Jusqu'à présent aucun PAD n'a été exécuté de façon correcte

charges récurrentes ne sont pas maîtrisées et ne sont pas prises en compte lors de la préparation des budgets.

Indicateur	Note	Explication
PI-12 Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	D	Méthode de Notation M2
(i) Prévisions budgétaires et allocations fonctionnelles pluriannuelles	D	Depuis janvier 2008, la ville de Cotonou dispose d'un PDC décennal. Mais aucune prévision budgétaire globale pluriannuelle n'a été établie sur la période analysée 2008-2010.
(ii) Portée et fréquence de l'analyse de la soutenabilité de la dette	NA	La Commune de Cotonou ne recourt pas encore à l'emprunt et n'a donc pas de dette.
(iii) Existence de stratégies sectorielles assorties d'états de coût	D	La planification stratégique sectorielle, basée sur les secteurs d'activité correspondant aux principales fonctions exercées par la Commune de Cotonou conformément aux domaines de compétence qui lui sont conférés par la loi, n'est pas assurée.
(iv) Relations entre les budgets d'investissement et les estimations des dépenses à moyen terme	D	La budgétisation des dépenses d'investissement et de fonctionnement suit le même processus, mais ne donne pas lieu à des estimations relatives aux charges récurrentes.

3.4 Prévisibilité et contrôle de l'exécution budgétaire

PI-13 Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables

Au niveau de la Mairie de Cotonou et de ses recettes il convient de distinguer entre deux catégories principales : les impôts directs qui sont prélevés par la DGID pour le compte de la Mairie et les taxes assimilées et indirectes qui sont perçues directement par les services de la Mairie. Pour la première catégorie le Service fiscalité du Département des Services Financiers (de la DSEF) collabore avec la DGID pour ce travail ; pour la deuxième catégorie, le Service de la Régie Principale des Recettes (département services financiers DSF) est responsable de la perception :

A. Impôts directs prélevés par la DGID pour la Mairie :

1. Taxe foncière unique (Code articles 976-996) ;
2. Taxe professionnelle unique et Contributions des patentes (Code articles 997-1032) et des licences (Code articles 1033-1038) ;
3. Taxe sur les armes à feu (Code articles 1039-1041) ;

B. Taxes assimilées et taxes indirectes à la disposition de la Mairie (recettes propres) :

1. Taxe d'enlèvement des ordures (Code articles 1042-1044) ;
2. Taxe de Pacage (Code articles 1048-1051) ;
3. Taxe sur les spectacles, jeux et divertissements (Code articles 1058-1062);
4. Taxe sur la vente des boissons fermentées de préparation artisanale (Code articles 1063-1066) ;
5. Taxe sur les locaux loués en garni (Code articles 1067-1071) ;
6. Taxe sur la Publicité (Code articles 1072-1081) ;
7. Taxe sur la consommation d'électricité et d'eau (Code articles 1082-1084) ;
8. Taxe sur les taxis de ville de deux roues à quatre roues (Code articles 1084 bis-1084 quater) ;

Une troisième catégorie d'impôts et taxes incluant la taxe sur la valeur ajoutée et la taxe sur la voirie ne sont pas des taxes ou impôts locaux. Elles sont perçues au cordon douanier et une partie est reversée aux communes et à la Mairie de Cotonou notamment.

(i) Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales

Au niveau la commune de Cotonou, la perception des recettes est encadrée par la loi⁴¹. Le Code Général des Impôts (CGI) a été remis à jour en 2010 et présente de façon exhaustive toute la fiscalité et les impôts qui peuvent être perçus par les communes⁴². La commune de Cotonou doit se conformer à cette législation et les diverses taxes adoptées par la Mairie et les taux correspondants se décident par délibération du Conseil Municipal⁴³. En fait la législation et les procédures relatives à toutes les principales catégories d'impôts et de taxes sont exhaustives et claires. Néanmoins les administrations concernées ont des pouvoirs discrétionnaires relativement limités dans l'application de ces diverses taxes ;

(ii) Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales, et aux procédures administratives y afférentes

Les informations sur les obligations et procédures fiscales existent. Le site Web du MEF a un lien vers une section de la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) contenant nombre d'informations de caractère général dont le Code Général des Impôts⁴⁴. Néanmoins le contenu du Code pour les questions concernant les communes est peu convivial. Il n'y a pas à la Municipalité un service d'accueil des contribuables destiné à fournir des explications sur les divers types d'obligations fiscales. Quatre fois par année (principalement au début de l'année la

⁴¹ Loi 98-007 du 15 janvier 1999 Portant Régime Financier des Communes en République du Bénin, Chapitre II, Art 7-15

⁴² RÉPUBLIQUE DU BÉNIN, *Ministère de l'Économie et des Finances, Code Général des Impôts, Livre des Procédures Fiscales*, 2010, Livre Premier 2^{ième} Partie, Impositions Perçues au Profit des Communes et de Divers Organismes, Page 139-174

⁴³ Loi 98-007 Art 8

⁴⁴ <http://www.finances.bj/spip.php?article583>

Mairie finance des émissions par radio pour l'explication des impôts locaux. La Mairie organise également des réunions annuelles (en fin d'année) explicatives avec les responsables des divers marchés pour la patente foraine;

(iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions de l'administration fiscale

Les garanties des contribuables sont prévues par le Code Général des Impôts⁴⁵ mais la direction de la législation et du contentieux en charge du traitement des dossiers manque de moyens pour en assurer un traitement transparent et efficace.

Indicateur	Note	Explication
PI-13 Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	C+	Méthode de Notation M2
(i) Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales	B	La législation et les procédures relatives à toutes les principales catégories d'impôts et taxes sont exhaustives et claires. Les administrations concernées ont des pouvoirs discrétionnaires limités
(ii) Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales, et aux procédures administratives y afférentes	C	Les contribuables ont accès à des informations sur les obligations fiscales et les procédures concernant les principales catégories d'impôt et de taxes de la Municipalité (Code des Impôts). Toutefois l'accès n'est pas convivial.
(iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscale et douanière	C	Les mécanismes de recours existant ne sont ni efficaces ni transparents.

Réformes

Dans le cadre du Projet PAACO le recrutement d'un cabinet pour aider avec la communication Mairie-contribuables est prévu pour 2012.

PI-14 Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane

i) Contrôle du système d'immatriculation des contribuables

La Mairie dispose depuis juin 2010 d'une liste informatisée des contribuables immatriculés pour les recettes propres. Il existe également une base de données des contribuables immatriculés pour les impôts et taxes perçus par la DGID pour le compte

⁴⁵ Code Général des Impôts, Partie Règlementaire, Le Contentieux de l'Impôt, Chapitre I & II

de la Mairie. Cette base est gérée par la DGID et par la Mairie. Les deux bases de contribuables mentionnées sont reliées entre elles. Il n'y a pas de d'autres liens avec des systèmes d'immatriculation du Gouvernement. En 2010, le Service Fiscalité du Département des Services Financiers (DSEF) a réalisé une enquête pour l'identification de contribuables pour les recettes propres. Cette enquête a continué en 2011. La DGID procède annuellement à des enquêtes de mise à jour de la base de données foncières et fiscales;

ii) Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non respect des obligations d'immatriculation et de déclaration fiscale

Concernant la Mairie les pénalités pour les cas de contraventions sont prévues pour la majorité des domaines pertinents : Pénalités de retard⁴⁶. En principe ces pénalités de retard consistent en une majoration des sommes dues qui varie entre 20% (et 40% pour fausse déclaration) en cas de non respect des échéances de paiement. Le montant de l'impôt est majoré de 20% pour les contribuables qui n'ont pas souscrit de déclaration dans les délais prévus par la loi⁴⁷. Elle peut atteindre 80% en cas de manœuvre frauduleuse. Les pénalités ne sont pas bien administrées et leur application au niveau de la Mairie n'est pas faite de façon systématique. Ceci les rend relativement inefficace. En plus elles ne semblent pas avoir une incidence positive sur le respect des obligations fiscales. Aucune pénalité n'est prévue pour le non respect des obligations d'immatriculation.

iii) Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal

La Mairie procède de façon peu systématique à des contrôles fiscaux et à des enquêtes sur les fraudes. C'est plutôt la DGID (au moyen d'une brigade de contrôle et de vérification) qui prépare chaque année un programme de vérification et de contrôle qui couvre la totalité des contribuables (y compris ceux de la Mairie dont les obligations fiscales relèvent de la DGID) de même que particuliers et entreprises. Ces programmes reposent en général sur des critères d'évaluation de risques tels les mauvais résultats de gestion sur plusieurs années et arriérées avec la TVA et d'autres arriérés d'obligations fiscales.

⁴⁶ Codes des Impôts (2010), Art 27-28

⁴⁷ *Idem*, Art 185

Indicateur	Note	Explication
PI-14 Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane	D+	Méthode de Notation M2
(i) Contrôle du système d'immatriculation des contribuables	C	Il existe un lien entre les bases de données sur l'immatriculation des contribuables à la Mairie et à la DGID. Il n'y a pas de liens entre les bases de données existantes et d'autres systèmes d'immatriculation du gouvernement. Des enquêtes ont lieu pour la mise à jour des données foncières et fiscales.
(ii) Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non respect des obligations d'immatriculation et de déclaration fiscale	C	Les pénalités existent pour la plupart des domaines pertinents mais elles ne sont pas appliquées de façon systématique et sont mal administrées ce qui fait qu'elles ont peu d'incidence sur le respect des obligations fiscales.
(iii) Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal	D	La DGID réalise annuellement des vérifications auprès d'entreprises et de particuliers en utilisant des critères d'évaluation du risque. La Mairie réalise des contrôles fiscaux de façon peu systématique

PI-15 Efficacité du recouvrement des contributions fiscales

i) Taux de recouvrement des arriérés d'impôt/taxes bruts, calculé en pourcentage des arriérés d'impôt au commencement de l'exercice budgétaire, qui ont été recouverts au cours de l'exercice donné (moyenne des deux derniers exercices budgétaires)

Les arriérés d'impôts et de taxes représentent des montants relativement très importants : 3.3 fois et 3.4 fois le montant des recettes du budget en 2009 et 2010 respectivement. Ils se composent essentiellement (à près de 90%) d'arriérés de la Patente, des taxes foncières uniques et de la Taxe Professionnelle Unique.

Quant au taux de recouvrement annuel des ces arriérés, il est relativement faible (à peine 4.35% et 3.74% pour les deux derniers exercices respectivement).

TABLEAU 3.9 : RECOUVREMENT DES ARRIÉRÉS
(En millions de F CFA)

	2009	2010
(1) Stock d'arriérés en début d'exercice	30,969.2	35,031.0
(2) Recouvrement durant l'exercice	1,346.0	1,309.2
Taux de Recouvrement (=2/1)	4.35%	3.74%

Source : Données fournies par la Direction des Services Économiques et Financiers (DSEF)

ii) Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôt

Au niveau de la Mairie en général, les paiements des contribuables se font dans chacun des 13 arrondissements où un Régisseur Auxiliaire (RA) est présent. Les paiements se font également à la Mairie de Cotonou où le Régisseur Principal est basé de même qu'aux 6 caisses principales (Caissiers Principaux) de la Mairie et à la Direction des Services Techniques et à la direction des Affaires Domaniales. En fait au niveau de Mairie en général il y a 22 (= 1+13+6+2) possibilités pour le contribuable d'acquitter ses obligations. En moyenne chaque deux jours, le Régisseur Principal reçoit les espèces versées aux arrondissements et caisses. Chaque jour ouvrable le Régisseur Principal dépose les espèces et chèques reçus directement de même que les espèces reçues des autres points de paiements dans le compte de la Mairie géré par le Trésor. Les opérations de dépôts se font manuellement.

Au niveau de la DGID le contribuable de la Mairie (devant acquitter ses obligations fiscales à la DGID) paye à chacun des 3 centres d'Impôts disponible. Tous les dix jours les montants collectés sont déposés sur le compte de la Mairie (Trésor) même compte que précédemment ;

iii) Fréquence du rapprochement complet des comptes

Au niveau de la Mairie le Régisseur Principal ne procède pas à des rapprochements avec les Régies Auxiliaires des Arrondissements et les autres points de paiements sur les montants perçus par ces derniers et ceux versés au Régisseur Principal. Des exercices partiels de rapprochements sont réalisés au niveau de chaque point de paiement. Toutefois ces exercices sont irréguliers et incomplets dans la mesure où les comptes d'évaluation et les recouvrements sont pris en considération uniquement. Il n'y a pas de rapprochements systématiques avec les fichiers d'arriérés et les montants reçus par le Trésor. Au niveau de la DGID un rapprochement est fait 2 fois par an entre les données de la DGID et celle du Receveur Percepteur et ne concernent que les recouvrements.

Indicateur	Note	Explication
PI-15 Efficacité du recouvrement des contributions fiscales	D+	Méthode de Notation M1
(i) Taux de recouvrement des arriérés d'impôt/taxes bruts, calculé en pourcentage des arriérés d'impôt au cours de l'exercice donné	D	Le stock d'arriérés est important (plus de 3 fois le montant des recettes en 2009 et 2010. Le taux de recouvrement des arriérés pour les mêmes 2 années est très faible (4.35% et 3.74% respectivement)
(ii) Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôt et taxes recouverts par les administrations fiscale	C	Toutes les recettes fiscales perçues par la Mairie sont versées directement dans un compte géré par le Trésor. Des dépôts à ce compte sont effectués tous les jours ouvrables par le Régisseur Principal de la Mairie. Les montants perçus pour la mairie par la DGID sont déposés chaque dix jour sur le même compte.
(iii) Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor	D	Au niveau de la Mairie, Il n'y a pratiquement pas de rapprochement complet des évaluations de l'impôt, des recouvrements, des arriérés et des transferts au Trésor. Un rapprochement sur les recouvrements est réalisé 2 fois par an entre les données de la DGID et celles du Receveur Percepteur.

PI-16 Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses

i) Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie

Dans le cadre de l'exécution du budget des communes, le Régime financier⁴⁸ applicable aux communes fait obligation au Maire et au Receveur-percepteur d'élaborer un plan de trésorerie. En ce qui concerne la Commune de Cotonou, les plans de trésorerie sont élaborés conjointement par le Maire et le Receveur-percepteur suivant une périodicité trimestrielle. Ce plan détaille pour chaque mois du trimestre considéré les estimations de recettes attendues et les prévisions de dépenses à réaliser suivant le même format que le budget. Le plan de trésorerie d'un trimestre donné est élaboré à la fin du trimestre précédent. Les prévisions mensuelles du plan trimestriel de trésorerie ne sont pas actualisées d'un mois à l'autre sur la base des réalisations effectives, mais le sont d'un trimestre à un autre ;

⁴⁸ Article 35 de la Loi N° 98-007 du 15 janvier 1999

ii) Fiabilité et fréquence des informations fournies en cours d'exercice aux services

Les prévisions de dépenses contenues dans les plans trimestriels de trésorerie servent de base à l'exécution du budget par les services de l'ordonnateur et du comptable du budget de la Commune. Les tranches mensuelles constituent les plafonds des engagements de dépenses à effectuer au cours du mois. Le Receveur-percepteur, Comptable de la Commune, tient compte de ces plafonds pour autoriser la mise en paiement des dépenses ordonnancées par le Maire. Le plan de trésorerie d'un trimestre donné est communiqué généralement aux services à la fin du trimestre précédent ou au début du trimestre concerné.

iii) Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires

Les prévisions du budget primitif peuvent être modifiées en cours d'exercice soit par des virements de crédits, soit par le collectif budgétaire.

Les modalités de virement de crédits sont précisément définies par la loi⁴⁹. Au sein de la section de fonctionnement, le Maire peut procéder à des virements de crédits d'article à article au sein d'un même chapitre, mais il a l'obligation d'en rendre compte immédiatement à l'Autorité de tutelle puis au conseil municipal lors de la session suivante. Les virements de chapitre à chapitre ne peuvent intervenir que sur délibération du conseil communal et après autorisation de l'Autorité de tutelle. Au sein de la section d'investissement, tout virement de crédits relève de la compétence du conseil municipal et doit être approuvé par l'Autorité de tutelle. Au cours des trois derniers exercices couverts par l'évaluation, des virements de crédits d'article à article au sein d'un même chapitre de la section fonctionnement ont été effectués par le Maire. Bien que ces types de virement ne modifient pas la composition des dépenses qui est appréciée au niveau des principaux comptes de dépenses codifiés sur deux caractères (chapitres), leur importance numérique et leur grande fréquence méritent d'être relevées. En effet, sur la période couverte par l'évaluation, des virements de crédits ont été effectués suivant une fréquence quasi-mensuelle et ont conduit à modifier les dotations budgétaires initiales des articles 286 fois en 2008, 226 fois en 2009 et de 155 fois en 2010⁵⁰.

En cours d'exercice, un collectif budgétaire (encore appelé budget supplémentaire) peut intervenir pour réajuster les prévisions aux réalisations et aux modifications d'objectifs. Le collectif budgétaire intervient après l'adoption du compte administratif. Ainsi, il permet de reporter sur le budget de l'exercice en cours les résultats de l'exercice précédent et de réajuster aussi les prévisions initiales du budget primitif. Aux termes des dispositions de l'article 28 de la Loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes, le collectif budgétaire doit être adopté avant le 1^{er} novembre de l'exercice auquel il se rapporte, et voté puis approuvé dans les mêmes conditions que le budget primitif. Pour les exercices 2008 à 2010, un ou deux collectifs budgétaires ont été votés et approuvés par an. Ces budgets supplémentaires entraînent des modifications significatives de la composition des prévisions initiales de dépenses. Pour l'exercice 2010, le collectif budgétaire a augmenté les prévisions

⁴⁹ Articles 37 et 38 de la Loi N° 98-007, du 15 janvier 1999.

⁵⁰ Actes des virements de crédits effectués en 2008, 2009 et 2010.

initiales de dépenses de 13.030,4 millions de FCFA à 14.157,8 millions de FCFA, soit un accroissement de 11,18%.

Indicateur	Note	Explication
PI-16 Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	C+	Méthode de Notation M1
(i) Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie	B	Des plans de trésorerie trimestriels sont préparés et sont actualisés tous les trimestres sur la base des entrées et sorties effectives de fonds
(ii) Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies en cours d'exercice aux services sur les plafonds d'engagement de dépenses.	C	Les informations relatives aux plafonds d'engagement sont contenues dans les plans trimestriels de trésorerie qui sont communiqués aux services au plus tard en début du trimestre. Les services disposent d'informations fiables plus de 2 mois mais moins de 3 mois à l'avance
(iii) Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires, dont la décision est prise à un niveau hiérarchique supérieur à la direction des services	A	un ajustement budgétaire significatif en cours d'exercice a lieu une ou deux fois par an (budget supplémentaire) de manière transparente et prévisible.

PI-17 Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties

i) Qualité de l'enregistrement des données sur la dette

La commune de Cotonou n'a pas contracté d'emprunts au 31 décembre 2010 à l'exception de dettes aux fournisseurs qui sont considérés comme des arriérés de paiements et qui font l'objet de l'indicateur PI-4. Par conséquent, cette composante de PI-17 ne s'applique pas dans le cadre de cette évaluation ;

ii) Degré de consolidation des soldes de trésorerie

La Mairie de Cotonou utilise essentiellement le compte 521 intitulé Trésor Public (au Trésor Public). Ce compte est utilisé uniquement dans la comptabilité de la commune. Il reçoit la totalité des recettes (propres, perçues par la DGID pour la commune, les recettes rétrocédées et les subventions) et sert à payer la totalité des dépenses. Au niveau du Trésor proprement dit les ressources de l'ensemble des communes du Bénin utilisent le compte no 433. Chaque commune est identifiée par un code au sein de ce compte, la mairie de Cotonou ayant le code 210. Un autre compte du Trésor (service épargne, no 106 226 563) est utilisé par la mairie pour les ressources externes et les fonds de contrepartie. Ce deuxième compte est relativement beaucoup moins important que le précédent. La consolidation de ces deux comptes est un fait acquis et quotidien et une situation des disponibilités et des instances de paiement de ces deux comptes est visible à tout moment. Quelques fonds extrabudgétaires ne sont pas inclus dans ce solde, les fonds de lotissement

notamment. Ces fonds sont détenus dans cinq comptes au Trésor avec des soldes non inscrit au budget de la mairie comme suit :

TABLEAU 3.10 FONDS EXTRA-BUDGÉTAIRES DE LA MAIRIES DE COTONOU

(FCFA)

COMPTES LOTISSEMENT	SOLDE AU 31 DÉCEMBRE 2011
Service Épargne No B66000100100000000068017 Lotissement AGLA-AHOGBOH	51 161 576
Service Épargne No B660001001000000000104392 Recasement AGLA-AHOGBOHOUÉ	25 025 128
Service Épargne No B660001001000000000058996 Lotissement FIDJROSSE-K	29 938 149
Service Épargne No B660001001000000H0R76663 Recasement Zones. Tranche. FONH	20 465 000
Service Épargne No B660001001000000000058608 Recasement F	8 536 243
TOTAL	FCFA 135 146 096

Sources : Service Épargne, Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique, MEF

iii) Mécanisme de contraction des prêts et d'octroi des garanties

Le Décret 2005-374⁵¹ fixe les modalités d'emprunts par les communes et leurs garanties. Une commune (la mairie de Cotonou en l'occurrence) peut contracter des emprunts qui doivent être autorisés par délibération du Conseil Municipal. Cette délibération doit prendre en considération la capacité financière de la mairie et d'autres critères tels le taux d'intérêt, la situation d'endettement, les investissements à réaliser etc. Ces critères sont clairs mais il n'y a pas de plafonds fixés pour le total de la dette et des garanties. Ces dernières sont régies par le même décret.

⁵¹ Décret No. 2005-374 du 23 juin 2005 fixant les modalités d'emprunts par les communes et leurs garanties

Indicateur	Note	Explication
PI-17 Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	C+	Méthode de Notation M2
(i) Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports afférents	NA	La commune de Cotonou n'a pas de dette ;
(ii) Degré de consolidation des soldes de trésorerie	B	Tous les soldes de trésorerie sont calculés journalièrement et consolidés sauf quelque fonds extrabudgétaires
(iii) Mécanisme de contraction des prêts et d'octroi des garanties	C	Les prêts contractés par la Ville sont approuvés par une seule entité compétente, mais si la décision se prend sur la base de critères clairs il n'y a pas de plafonds fixés pour le total de la dette et des garanties

PI-18 Efficacité des contrôles des états de paie

La mairie de Cotonou (y compris les 13 arrondissements) a un personnel d'un peu plus de 1300 personnes au 31 décembre 2010. Le personnel permanent (1112) représente la catégorie la plus importante suivi par la catégorie des contractuels (188). Il y a en outre 9 cadres en détachement de l'Administration Centrale payés par le budget de l'Etat et 17 prestataires de contrat de service.

Les fichiers du personnel étaient détenus jusqu'au 31 décembre 2011 à la Direction des Services Administratifs et Juridiques. Ces fichiers ne sont pas informatisés et tout le travail y relatif se réalise manuellement. Les états de paie relèvent de la responsabilité du Service du Budget et de la Comptabilité du Département des Services Financiers de la DSEF. Un logiciel de la paie est utilisé pour la gestion des états (de paie). Ces deux entités responsables des fichiers du personnel et des états de paie respectivement sont localisées sur le même étage d'un même immeuble à la mairie.

i) Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif ;

Les états de paie et les fichiers du personnel ne sont pas directement reliés. Toutefois les modifications des fichiers du personnel sont communiquées par note écrite au Service du Budget et de la Comptabilité qui reflètent lesdites modifications au niveau des états de paie. Du fait de la gestion manuelle de l'état nominatif du personnel, les modifications qui interviennent dans la situation des agents de la Mairie sont prises en compte tardivement dans les états de paie;

ii) Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie

Les modifications nécessaires apportées aux fichiers du personnel et aux états de paie ne sont pas immédiats lorsque le nouveau statut de l'agent est établi. Les fichiers du personnel et les états de paie font l'objet d'une mise à jour mais cela peut durer plusieurs mois (jusqu'à quatre mois) ce qui entraîne des ajustements rétroactifs. Ces retards (qui causent en fin de compte à des ajustements rétroactifs des salaires) engendrent des arriérés salariaux dont le montant à ce jour n'est pas maîtrisé par les services financiers de la Mairie de Cotonou. En vue de leur évaluation, un comité a été mis en place par note de service⁵²;

iii) Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie

Un acte est rédigé et visé par le Directeur des Services Administratifs et Juridiques et par le Directeur des Services Economiques et Financiers pour toute modification du statut d'un agent de la mairie. Toute modification des fichiers du personnel doit impérativement se baser sur cet acte. La modification des états de paie ne peut avoir lieu qu'en vertu de cette note. Par conséquent toute modification du fichier nominatif et des états de paie peut être retracée. L'utilisation du logiciel des états de paie requiert un code d'accès destiné uniquement au fonctionnaire responsable (et bien entendu à son supérieur hiérarchique) ;

iv) Existence de mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou des employés fantômes

En 2008 l'Inspection Générale d'Etat (IGE) a réalisé une vérification partielle des fichiers du personnel et des états de paie. Depuis cette date il n'y a plus eu de vérification.

⁵² Voir PI-4

Indicateur	Note	Explication
PI-18 Efficacité des contrôles des états de paie	D+	Méthode de Notation M1
i) Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif	C	Il n'y a pas de lien direct entre les fichiers du personnel et les états de paie. Ces derniers sont mis à jour tardivement à chaque modification des fichiers du personnel
ii) Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie	D	En général l'actualisation des modifications dans les fichiers du personnel et pour les états de paie prend jusqu'à 4 mois. Il y a de nombreux ajustements rétroactifs.
iii) Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie	A	Le pouvoir pour la modification des fichiers du personnel et des états de paie est restreint et ne peuvent avoir lieu que sur la base d'un acte visé.
iv) Existence de mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou des employés fantômes	C	Une vérification partielle des fichiers du personnel de la mairie et des états de paie a été réalisée en 2008

PI-19 : Passation des marchés publics : transparence, mise en concurrence et mécanismes de dépôt de plaintes.

(i) Promotion de la transparence, de l'exhaustivité et de la concurrence par le cadre juridique et réglementaire.

Le cadre juridique de passation des marchés publics en vigueur en république du Bénin est applicable à la fois à l'État et aux collectivités décentralisées. Il est relativement récent et est constitué d'une loi et de six (6) décrets d'application :

1. La loi n° 2009-02 du 07 août 2009, portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin ;
2. Le décret n° 2010-494 du 26 novembre 2010, portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) ;
3. Le décret n° 2010-495 du 26 novembre 2010, portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP) ;
4. Le décret n° 2010-496 du 26 novembre 2010, portant attributions, organisation et fonctionnement de la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP), de Commissions de Passation et des Cellules de Contrôle des Marchés Publics ;
5. Le décret n° 2011-478 du 08 juillet 2011, portant code d'éthique et de moralisation dans les marchés et délégations de services publics ;

6. Le décret n° 2011-479 du 08 juillet 2011, fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics ;
7. Le décret n° 2011-480 du 08 juillet 2011, portant procédures d'élaboration des plans de passation des marchés.

Tous ces textes législatif et réglementaires sont publiés au Journal officiel de la République du Bénin et sont aussi accessibles sur le site internet de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics.

La Loi de 2009 relative au code des marchés publics a abrogé toutes les dispositions législatives et réglementaires antérieures régissant les marchés publics, notamment l'ordonnance n° 96-04 du 31 janvier 1996 portant code des marchés publics applicable en République du Bénin et la Loi n° 2004-18 du 27 août 2004 qui l'a modifiée.

Le cadre juridique de passation des marchés publics se met en place progressivement. Trois nouveaux projets de décrets d'application du code des marchés publics sont élaborés et en cours d'examen au niveau des structures compétentes. Ils sont relatifs (i) à l'approbation des délégations de services publics, (ii) à la désignation des observateurs indépendants au sein des commissions de passation des marchés publics et (iii) aux délais impartis aux organes de contrôle.

Le code des marchés publics s'applique à tous les types de marchés (travaux, fournitures, services et prestations intellectuelles) conclus par les Collectivités territoriales, par leurs établissements publics, organismes, agences ou offices et par les personnes morales de droit privé agissant pour le compte des collectivités territoriales décentralisées. Il s'applique également aux marchés financés sur ressources extérieures si les accords de financement ne contiennent pas des clauses contraires. Sont exclus du champ d'application de la loi sur les marchés publics, les marchés intéressant la défense ou la sécurité nationale exigeant le secret ou pour lesquels la protection des intérêts essentiels de l'État est incompatible avec des mesures de publicité.

Les seuils à partir desquels la passation de marchés publics est obligatoire pour la Commune de Cotonou, fixés initialement par le décret n° 2004-565 du 1^{er} octobre 2004 ont été modifiés par le décret 2011-479 du 26 juillet 2011 pris en application du code des marchés publics de 2009. Ils se présentent comme suit :

TABLEAU 3.11 : SEUILS PASSATION DES MARCHÉS
(En francs CFA)

Nature du marché	Décret de 2004	Décret de 2011
Marchés de travaux	25.000.000	60.000.000
Marchés de fournitures	10.000.000	20.000.000
Marchés de services	10.000.000	10.000.000
Marchés de prestations intellectuelles	10.000.000	10.000.000

Outre ces seuils, des limites sont fixées pour définir la compétence des organes de contrôle de passation des marchés publics. Elles sont présentées dans le tableau ci-dessous :

TABLEAU 3.12 : LIMITES COMPÉTENCES ORGANES CONTRÔLE PASSATION MARCHÉS PUBLICS
(En francs CFA)

Nature du marché	Décret de 2004	Décret de 2011
Marchés de travaux	100.000.000	200.000.000
Marchés de fournitures	40.000.000	80.000.000
Marchés de services	30.000.000	80.000.000
Marchés de prestations intellectuelles confiées à des bureaux de consultants	30.000.000	60.000.000
Marchés de prestations intellectuelles confiées à des consultants individuels	30.000.000	60.000.000

La Cellule de Contrôle des Marchés Publics de la Mairie est compétente pour exercer le contrôle a priori du processus de passation des marchés dont les montants sont inférieurs ou égaux aux seuils ci-dessous, et la DNCMP pour les marchés de montants supérieurs à ces seuils.

L'appel d'offres ouvert est le mode normal de passation des marchés publics (article 28 du code des marchés publics). Le recours à tout autre mode de passation de marché doit être exceptionnel, justifié par l'autorité contractante et autorisé au préalable par la DNCMP. Le Code des marchés publics décrit clairement le processus d'appel d'offres, les principaux intervenants et leur responsabilité. Il décrit également les conditions de recours aux autres modes de passation de marché. Il précise en outre les modalités d'exécution des marchés et de règlement des

différends. Le fractionnement des achats pour éviter le recours aux marchés publics est formellement interdit. Le délai fixé par la loi sur les marchés publics pour la réception des offres est de 30 jours au minimum. Ce délai est raisonnable et conforme aux bonnes pratiques internationales selon lesquelles il doit être au moins de 21 jours

Le code des marchés publics spécifie les conditions d'octroi de régimes préférentiels aux entreprises ressortissantes de l'espace UEMOA. La marge préférentielle prévue peut aller jusqu'à 15% de la valeur de l'offre. Cette marge est conforme aux bonnes pratiques internationales. Par ailleurs, dans le cas d'un marché d'une collectivité locale ou de l'un de ses établissements publics, un candidat étranger à l'espace UEMOA et qui aura prévu de sous-traiter au moins 30% de la valeur globale du marché à une entreprise béninoise peut bénéficier d'une marge de préférence qui ne peut être supérieure à 10%.

La Loi sur les marchés publics et le décret 2011-478 du 08 juillet 2011 portant code d'éthique et de moralisation dans les marchés et délégations de service publics prévoient de publier des informations relatives notamment aux plans de passation de marchés, aux opportunités de soumission, aux attributions de marchés et aux résultats des audits des marchés. La publication des informations sur le règlement des plaintes concernant la passation des marchés publics n'est pas expressément prévue par le cadre juridique des marchés publics.

La loi 2009-02 du 07 août 2009 a prévu au nombre des organes de l'ARMP une Commission de Règlement des Différends. Tel que prévu, cette commission est une structure du Conseil de régulation qui est un organe tripartite composé de sept (07) représentants de l'administration, six (03) du secteur privé et (03) de la société civile. La Commission de Règlement des Différends est composée de six (06) membres désignés parmi du Conseil de Régulation. La fonction de membre de l'ARMP étant incompatible avec la fonction de membres des structures de passation et des structures de contrôle des marchés publics (article 19 du code des marchés publics), les membres de la Commission de Règlement des Différends n'interviennent pas dans le processus décisionnel d'attribution des marchés. Les décisions doivent être rendues dans un délai de sept (07) jours ouvrables et peuvent avoir pour effet de suspendre la procédure de passation du marché. Les décisions de la Commission de Règlement des Différends peuvent faire l'objet de recours devant un organe juridictionnel, mais ce recours n'a pas d'effet suspensif.

Il importe de faire remarquer que la composition du Conseil de Régulation telle qu'elle est prévue par la Loi des marchés publics de 2009 quoique tripartite, n'est pas paritaire. Le nombre de représentants de l'administration (7) est supérieur au nombre des représentants de la société civile et du secteur privé. De plus, la loi de 2009 portant code des marchés publics prescrit que les six (6) membres de la Commission de Règlement des Différends soient désignés parmi les treize (13) membres du Conseil de Régulation, mais ne donne aucune indication sur sa composition.

TABLEAU 3.13: Critères d'évaluation du cadre juridique des marchés publics

N°	Critères	Satisfaction
(i)	Être organisé suivant une hiérarchie avec un ordre de préséance clairement défini	OUI
(ii)	Être librement et facilement accessible au public par des moyens adaptés	OUI
(iii)	S'appliquer à toutes les opérations de passation de marchés faisant intervenir des fonds publics	OUI
(iv)	Faire de l'appel d'offres par mise en concurrence la méthode normale de passation des marchés et définir clairement les situations dans lesquelles il est possible d'utiliser d'autres méthodes et comment cela doit être justifié	OUI
(v)	Mettre à la disposition du public la totalité des informations ci-après concernant la passation des marchés (plans de passation des marchés publics, opportunités de soumission, attributions des marchés et les informations sur le règlement des plaintes concernant la passation des marchés)	NON. Les informations le règlement des plaintes et les attributions de marchés de la compétence de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics de la Mairie ne sont pas publiées.
(vi)	Prévoir un processus d'examen administratif indépendant de la passation des marchés pour répondre aux plaintes déposées en ce domaine par des participants avant la signature des marchés	NON. Une Commission de Règlement des Différents est prévue, mais sa composition n'est pas précisément définie

(ii) Recours à des méthodes de passation des marchés faisant appel à la concurrence.

La loi sur les marchés publics prévoit des procédures exceptionnelles de passation des marchés publics notamment l'appel d'offres restreint et les marchés de gré à gré, ainsi que les conditions et le processus de mise en œuvre de ces procédures exceptionnelles. En ce qui concerne particulièrement les marchés de gré à gré, ils ne peuvent être passés qu'après autorisation spéciale de la DNCMP (article 48 du code des marchés publics) et dans des cas limitativement énumérés (article 49 du code des marchés publics). Suivant les informations recueillies⁵³ auprès de la Cellule de passation des marchés de la Mairie de Cotonou, le recours au mode de passation de marchés de gré à gré est rare. De 2008 à 2010, un seul marché de gré à gré a été passé par an, soit trois marchés sur la période couverte par l'évaluation. Et toutes les trois fois, ces marchés ont été conclus après autorisation de la DNCMP.

⁵³ Listes des marchés passés en 2008, 2009 et 2010 établies par la Cellule de passation des marchés de MCOT.

(iii) Accès du public à des informations sur la passation des marchés complètes, fiables et en temps opportun.

Suivant le cadre PEFA, les plans de passation des marchés, les opportunités de soumission, les attributions de marchés et les décisions relatives aux plaintes devraient être publiés. Quant au cadre juridique des marchés publics applicable à la Commune de Cotonou, il prescrit la publication des plans de passation, des opportunités de soumission et des informations sur les attributions de marchés. Les plans annuels de passation des marchés de la Commune de Cotonou sont publiés dans le journal des marchés publics édité par la DNCMP. Les opportunités de soumission (avis d'appel d'offres) sont publiées dans le journal des marchés publics, les quotidiens à grand tirage, à la radio et à la télévision. Pour ce qui est des informations relatives aux attributions de marchés, elles sont publiées au journal des marchés publics pour les marchés qui sont soumis au contrôle a priori de la DNCMP. S'agissant des décisions d'attribution des marchés dont le contrôle est de la compétence de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics (CCMP) de la Mairie de Cotonou, elles ne font pas l'objet de publication. Sur la base des statistiques recueillies par la mission auprès du service des marchés publics de la Mairie, les marchés qui sont de la compétence de la CCMP ont représenté en moyenne 35% du nombre total des marchés passés correspondant à 4,75% du montant total des marchés passés au cours des deux derniers exercices budgétaires.

(iv) Existence d'un organe administratif indépendant chargé de l'instruction des plaintes liées à la passation des marchés publics.

La Commission de Règlement des Différends prévue par le code n'est pas fonctionnelle. L'instruction des plaintes est assurée par le Conseil de régulation de l'ARMP, organe tripartite qui comprend treize (13) membres provenant de l'administration (7), du secteur privé (3) et de la société civile (3). Les membres du Conseil de régulation sont choisis parmi les personnalités ou cadres de haut niveau, de réputations morale et professionnelle établies dans les domaines juridique, technique, économique, ou financier et ayant une expérience avérée du système de passation des marchés publics (article 8 du décret n° 2010-494 du 26 novembre 2010, portant attributions, organisation et fonctionnement de l'ARMP).

La fonction de membre de l'ARMP étant incompatible avec la fonction de membres des structures de passation et des structures de contrôle des marchés publics (article 19 du code des marchés publics), les personnes chargées du règlement des différends ne sont pas impliquées dans les opérations de passation des marchés publics et ne participent pas au processus décisionnel conduisant à l'attribution des marchés.

La saisine de l'ARMP par un plaignant et l'instruction des plaintes par le Conseil de Régulation ne donnent pas lieu à paiement de frais. La procédure à suivre pour le dépôt des plaintes est définie par le code des marchés publics, de même que les délais à observer par le plaignant et les délais d'instruction de la plainte.

Mais suivant les informations obtenues auprès de l'ARMP, le délai de sept (07) jours ouvrables imparti par le code à la Commission pour rendre ses décisions est insuffisant et de ce fait, n'est pas généralement respecté. Au cours des années 2008, 2009, 2010 et du premier semestre de 2011, l'ARMP a été saisi de 65 recours qui ont été tous instruits. Durant cette période, un seul recours a été fait contre un marché de la Mairie de Cotonou.

Les décisions de l'ARMP ont force exécutoire pour les parties concernées et peuvent conduire à la suspension du processus de passation des marchés. En attendant l'instruction du recours et la décision de l'ARMP, des mesures conservatoires sont prises en vue de suspendre le processus de passation du marché.

TABLEAU 3.14: CRITÈRE À REMPLIR PAR L'ORGANE CHARGÉ DE L'INSTRUCTION DES PLAINTES

N°	Critères	Satisfaction
(i)	Composé de professionnels expérimentés ayant une bonne connaissance du cadre juridique régissant la passation des marchés publics et comprend des représentants du secteur privé, de la société civile, ainsi que des pouvoirs publics	<u>OUI</u>
(ii)	Ne participe à aucun titre aux opérations de passation des marchés publics ou au processus décisionnel concernant l'attribution des marchés	<u>OUI</u>
(iii)	Ne facture aucune charge interdisant l'accès des parties concernées	<u>OUI</u>
(iv)	Suit des procédures de dépôt et de règlement des plaintes clairement définies et mises à la disposition du public	<u>OUI</u>
(v)	A le pouvoir de suspendre le processus de passation des marchés	<u>OUI</u>
(vi)	Rend des décisions dans les délais spécifiés par les règles/règlementation	NON
(vii)	Rend des décisions ayant force exécutoire pour toutes les parties (sans exclure la possibilité d'un éventuel recours ultérieur auprès d'une autorité supérieure externe)	<u>OUI</u>

Indicateurs	Note	Explication
PI-19 : Passation des marchés publics : transparence, mise en concurrence et mécanismes de dépôt de plaintes.	B+	Méthode de Notation M2
(i) : Promotion de la transparence, de l'exhaustivité et de la concurrence par le cadre juridique et réglementaire.	B	Le cadre législatif et réglementaire de passation des marchés publics applicables à la Commune de Cotonou remplit quatre des six conditions exigées pour assurer la promotion de la transparence et de l'exhaustivité de la concurrence. La condition relative aux informations à mettre à la disposition du public n'est pas remplie en ce qui concerne les suites de l'instruction des plaintes. Quant à l'organe chargé de l'instruction des recours, il est prévu, mais sa composition n'est pas précisément définie.
(ii) : Recours à des méthodes de passation des marchés faisant appel à la concurrence.	A	Le recours à des modes de passation des marchés autres que l'appel d'offres ouvert est rare et, le cas échéant, est toujours justifié et autorisé conformément au code des marchés publics.
(iii) : Accès du public à des informations sur la passation des marchés complètes, fiables et en temps opportun.	B	Les plans de passation des marchés, les opportunités de soumission et les attributions de marchés sont publiés pour tous les marchés de la Commune de Cotonou qui sont soumis au contrôle de la DNCMP et dont les montants sur les deux derniers exercices correspondent en moyenne à 95,25% du montant total des marchés passés par la Mairie.
(iv) : Existence d'un organe administratif indépendant chargé de l'instruction des plaintes liées à la passation des marchés publics.	B	<p>Les plaintes déposées à l'ARMP sont instruites par le Conseil de Régulation qui est un organe tripartite comprenant des représentants de l'administration, de la société civile et du secteur privé. Les membres du Conseil de Régulation ne participent pas au processus décisionnel d'attribution des marchés. Le dépôt des plaintes ne donne pas lieu à paiement de frais par le plaignant. Les procédures de dépôt et d'examen des plaintes sont définies dans le code des marchés publics qui est accessible au public. Le Conseil de Régulation ne rend pas ses décisions dans le délai de 7 jours ouvrables fixé par le code. Il peut suspendre le processus de passation des marchés objet de plaintes et ses décisions ont force exécutoire.</p> <p>Le Conseil de Régulation de l'ARMP qui est chargé actuellement de l'instruction des plaintes satisfait aux critères (i) et (ii) et à quatre (4) des cinq (5) autres critères.</p>

PI-20 Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales

Les principaux acteurs de l'exécution des dépenses non salariales sont les services de la Mairie et ceux de la Recette-perception. Ces dépenses sont exécutées soit suivant la procédure normale qui comprend les deux phases administrative et comptable, soit par les régies d'avance. La phase administrative incombe au Maire, Ordonnateur du budget de la Commune et se déroule en trois étapes : l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement (mandatement). La phase comptable est du ressort du Receveur percepteur, comptable de la Commune et consiste en la prise en charge des ordonnancements émis par l'ordonnateur et au paiement de la dépense. Au sein de la Mairie, toutes les tâches relatives aux opérations de la phase administrative sont exécutées par les services de la DSEF et, notamment, par le Département des Services Financiers.

L'exécution des dépenses budgétaires de la Commune de Cotonou est informatisée. Le système informatique est installé à la Direction des Services Financiers de la Mairie et déployé au niveau de la Recette perception. L'engagement juridique intervenant au moment de la prise de l'acte emportant obligation pour la Commune, l'engagement comptable consécutif à la constatation du service fait et la liquidation, le mandatement (établissement des titres de paiement et de règlement, des bordereaux d'émission) de la dépense sont effectués dans le système informatique. Les règlements effectués sont également enregistrés dans le système par le Comptable qui communique par la suite les informations y afférentes au DSF de la Mairie. Mais étant donné que les systèmes informatiques de l'Ordonnateur et du Comptable ne sont pas reliés, les communications de données se font au moyen de supports magnétiques.

i) Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses

Suivant l'organigramme de la Mairie de Cotonou fixé par l'arrêté de 2007⁵⁴, le contrôle des engagements de dépenses devrait être assuré par le Contrôle Général des Services Municipaux. En effet, aux termes des dispositions de l'article 79 dudit arrêté, le Contrôleur Général des Services Municipaux a entre autres pour missions d'exercer :

- Un contrôle a priori sur toute décision à incidence budgétaire, financière et comptable immédiate ou différée ;
- Un contrôle concomitant sur l'exécution des engagements contractuels de tiers envers la Commune (contrôle de l'exécution technique des opérations budgétaires et de leur conformité avec les règles de procédures et la comptabilité publique).

Mais cet organe de contrôle n'est pas à ce jour opérationnel. Les raisons évoquées par le Contrôleur Général pour justifier cette situation sont d'ordre matériel et logistique : manque de locaux et de matériels techniques.

⁵⁴ Arrêté n° 2007/029/MCOT/SG/SP du 23 mars 2007, portant organisation, attributions et fonctionnement des services de la Mairie de Cotonou.

Le contrôle des engagements des dépenses non salariales est assuré par les services de la DSEF à travers le système informatique de gestion budgétaire en place. Sont enregistrés et suivis dans le système tous les engagements juridiques de dépenses (marchés, lettres de commande et bons de commande), toutes les liquidations donnant lieu à engagement comptable de la dépense, tous les mandatements et tous les paiements. S'agissant particulièrement des engagements juridiques, les projets de marchés, de lettres ou de bons de commande ne peuvent être soumis à la signature de l'ordonnateur qu'après la vérification de la disponibilité des crédits par la Chef de la Section Mandatement du DSF. Les projets d'acte d'engagement de dépense sont soumis au:

- Chef de la Division Budget et Comptabilité qui vérifie la bonne imputation de la dépense ;
- Chef du Service Budget et Comptabilité qui vérifie et valide l'imputation de la dépense ;
- Chef du département des Services Financiers qui vérifie que toutes les étapes ont été suivies, vise le projet et le soumet au DSEF pour signature.

Après la signature des actes d'engagement, les numéros leur sont attribués dans le système informatique et la réservation des crédits nécessaires à la couverture de l'engagement ainsi pris est faite assortie d'un numéro d'autorisation de la dépense.

En ce qui concerne les engagements des dépenses relatives à la rémunération du personnel occasionnel recruté par la Mairie pour l'exécution de certains travaux ponctuels tels que le recensement de la matière imposable et la distribution des avis d'imposition, ils suivent la même procédure. Cette catégorie de personnel est recrutée par voie de note de service du Maire qui fait l'objet d'un engagement juridique et d'un engagement comptable suivant la procédure décrite ci-dessus.

Les mesures de contrôle des engagements de dépenses ainsi conçues devraient permettre d'assurer une bonne gestion des dépenses de la Commune si elles étaient rigoureusement mises en œuvre. Toutefois, les informations relatives aux mandats de paiement rejetés par la Recette-perception qui sont récapitulées dans le tableau ci-dessous révèlent les limites du système.

TABLEAU 3.15 : SITUATION DES REJETS DE MANDATS DE PAIEMENT

Exercices	Nombre de mandats de paiement émis	Nombre de rejets
2008	2 883	362
2009	3 522	199
2010	3 643	225

Sources : Section Mandatement/DSF/MCOT et Recette-perception Cotonou

Une fiche de rejet pouvant porter deux(2) à quatre (4) mandats de paiement, le nombre de titres de paiement rejetés par la Recette-perception est estimé entre 724 et 1448 pour 2008, 398 et 796 pour 2009 et 450 et 900 pour 2010. Rapportés aux nombres de mandats émis, les taux de ces rejets sont les suivants : entre 25,11 et 50,22% pour 2008, entre 11,30 et 22,60% pour 2009, et entre 12,35 et 24,70% pour 2010.

Les motifs des rejets effectués par la Recette-perception sont notamment :

- La mauvaise imputation de la dépense ;
- Le défaut de prévision de la dépense au plan de trésorerie
- L'insuffisance de crédits ;
- Le défaut d'approbation du marché.

ii) Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/procédures de contrôle interne

Le principe de la séparation de la fonction d'ordonnateur de celle de comptable qui vise à sécuriser la bonne gestion des deniers publics est prescrit par la loi⁵⁵.

La vérification préalable de la réalité de la dette de la Commune doit être faite préalablement à la liquidation, au mandatement et au paiement de la dépense. Le contrôle de constatation du service fait est non seulement de la responsabilité de l'ordonnateur du budget (le Maire), mais aussi de celle du Contrôleur général des services municipaux et du comptable de la Commune. Outre la vérification de la réalité de la dette, le Comptable effectue conformément aux règles de comptabilité publique, des contrôles portant notamment sur :

- La qualité de l'ordonnateur ;
- L'exacte imputation de la dépense ;
- La disponibilité des crédits ;
- Le caractère libératoire du règlement.

⁵⁵ Loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant Régime Financier des Communes en République du Bénin, art 34

Les procédures actuellement applicables à la Commune de Cotonou en matière de passation des marchés publics sont édictées par la loi n° 2009-02 du 07 août 2009, portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin et ses décrets d'application. Le code des marchés publics et ses textes d'application prévoient une série de contrôles du processus de passation des marchés publics qui doivent être exercés par la Cellule de Contrôle des Marchés Publics de la Mairie et par Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics sise au Ministère de l'Économie et des Finances. Mais étant donné que l'organe de contrôle des marchés publics n'est pas encore mis en place, c'est la Commission de passation des Marchés Publics de la Mairie qui conduit et contrôle le processus.

La comptabilité des dépenses engagées prescrite aux ordonnateurs des budgets communaux⁵⁶ est régulièrement tenue par les services de la Mairie de Cotonou, ce qui permet au Maire de présenter chaque année le compte administratif. De son côté, le Receveur-percepteur, comptable de la commune présente chaque année son compte de gestion.

Le contrôle interne a posteriori devrait être assuré par le Contrôle Général des Services Municipaux qui n'est pas encore fonctionnel.

iii) Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions

D'une manière générale, les dépenses non salariales qui intègrent conformément au cadre PEFA les rémunérations du personnel occasionnel (temporaire), sont exécutées suivant la procédure normale d'exécution des dépenses publiques. Seules les dépenses exécutées sur les régies d'avance dérogent à la procédure normale. Deux régies d'avance sont créées à la Mairie de Cotonou : l'une à la Direction des Services Économiques et Financiers et l'autre à la Direction des Services Techniques. Les dépenses à exécuter par ces régies sont précisément définies par les arrêtés qui les ont instituées. Ces régies sont approvisionnées et vérifiées trimestriellement par le receveur-percepteur. Les dépenses effectuées par ces régies en 2009 et 2010 sont récapitulées dans le tableau ci-dessous.

TABLEAU 3.16 : PROPORTION DES DEPENSES NON SALARIALES DE FONCTIONNEMENT EXECUTEES EN REGIE
(En francs CFA)

Exercices	Dépenses exécutées en régie	Dépenses non salariales de fonctionnement	Proportion en %
2009	129.414.343	5.785.141.718	2,23%
2010	62.318.153	5.813.055.931	1,07%

Sources : Régies de la DST et de la DSEF. Comptes de gestion 2009 et 2010

⁵⁶ *Idem*, art 43

Il ressort de ce tableau que les dépenses exécutées en régie sont insignifiantes (2,23% en 2009 et 1,07% en 2010).

Indicateur	Note	Explication
PI-20 Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	C+	Méthode de Notation M1
i) Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses	C	Des mesures de contrôle de l'engagement des dépenses existent et sont en partie efficaces, mais sont enfreintes de temps à autre.
ii) Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/procédures de contrôle interne	A	Les autres règles et procédures de contrôle interne sont claires, bien comprises dans l'ensemble et globalement efficaces.
iii) Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions	A	Le taux d'observation des règles et procédures est très élevé et le recours à des procédures dérogatoires sont peu nombreux.

PI-21 Efficacité du système de vérification interne

i) Couverture et qualité de la vérification interne

Il existe à la Mairie de Cotonou un service des enquêtes et audits au sein du Département du Contrôle Administratif du Contrôle Général des Services Municipaux (qui dépend directement du Maire)⁵⁷. En outre l'élaboration de procédures d'audit appropriées est prévue⁵⁸. Néanmoins aucune activité d'audit n'a été réalisée durant la période 2008-2010 par ce service faute de capacités ;

ii) Fréquence et diffusion des rapports

Comme il n'y a pas d'activités d'audit, des rapports d'audits ne sont pas élaborés ;

iii) Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne

Il n'y a pas moyen de suivre les recommandations car il n'y en a pas (parce que les rapports ne sont pas élaborés).

⁵⁷ Arrêté no 029/MCOT/SG/SP du 23 mars 2007 portant Organisation, Attributions et Fonctionnement des Services de la Mairie de Cotonou, Art 85;

⁵⁸ MAIRIE DE COTONOU, *Manuel de Procédures Administratives, Financières, Comptables et Techniques*, Août 2007, Procédures de Contrôle, Page 2/7

Indicateur	Note	Explication
PI-21 Efficacité du système de vérification interne	D	Méthode de Notation M1
i) Couverture et qualité de la vérification interne	D	Il n'y a pas d'activité d'audit par les services de la Mairie faute de capacités
ii) Fréquence et diffusion des rapports	D	Il n'y a pas de rapport d'audit élaboré
iii) Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne	D	Il n'y a pas de recommandations

3.5 Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers

PI-22 Régularité et respect des délais des opérations de rapprochement des comptes

i) Régularité du rapprochement bancaire

Pour le compte 433 de la mairie⁵⁹ des rapprochements mensuels entre les extraits des dépenses (Receveur Percepteur) et les livres de la mairie sont réalisés (dans le mois suivant). Il n'y a pas de rapprochement entre les comptes 433 (Trésor pour la Mairie de Cotonou) et 521 (ensemble des communes). Pour le compte service épargne, no 106 226 563 de la Mairie, moins important que le compte 433 les rapprochements sont réalisés une fois par année ;

ii) Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances

Il n'y a pas de comptes d'attente à la Mairie. Il y a deux régies d'avances qui sont instituées à la Mairie et ces deux régies sont apurées trimestriellement (dans le mois suivant le trimestre) par le receveur percepteur au moment de leurs réapprovisionnements.

Indicateur	Note	Explication
PI-22 Régularité et respect des délais des opérations de rapprochement des comptes	C+	Méthode de Notation M2
i) Régularité du rapprochement bancaire	D	Le rapprochement des 2 comptes de la Ville de Cotonou se fait mensuellement et annuellement respectivement.
ii) Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances	A	Les rapprochements pour le compte d'avance et la régie d'avance de la Ville se font tous trimestres dans les 4 semaines suivant le trimestre couvert

⁵⁹ Voir le PI-17 (ii)

PI- 23 : Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation des services primaires

La Commune de Cotonou ne gère aucune école primaire et aucun centre de santé. Toutefois ces unités de prestations de service de première ligne reçoivent de façon irrégulière des dons en nature de la Mairie. La remise des dons aux diverses unités est gérée directement par les services de la Mairie (Direction des Services à la Population) et les montants destinés à l'achat de ce matériel est inscrit dans le budget de la Mairie. Les ressources en nature remises aux diverses unités est clairement consignée dans des rapports rédigés annuellement par la Direction sus- mentionnée.

En 2008 neuf (9) écoles primaires ont bénéficiés de 350 unités de tables et bancs et de quatre modules de trois classes. En 2009 la mairie a construit des portions de clôture pour deux (2) écoles primaires tandis que deux autres ont reçu des modules de trois (3) classes. En 2010 ce sont quatre (4) écoles primaires qui ont bénéficié de remises de mobilier (deux mille tables et 1200 chaises) de même que du matériel sportif (maillots, ballons, etc.)

En 2008, trois (3) centres de santé primaire ont reçu des médicaments essentiels et des matériaux de soins. Pour deux années consécutives (2009 et 2010), deux centres de santé primaire (les mêmes pour les deux années) ont reçu de la mairie de la nourriture et des boissons à l'occasion des fêtes de fin d'année.

i) Collecte et traitement des informations fournissant la preuve que les ressources sont effectivement perçues (en espèce et en nature) par la plupart des unités de prestation de services de première ligne (axées sur les écoles primaires et les centres de santé primaires) par rapport à l'ensemble des ressources affectées aux secteurs, quel que soit le niveau d'administration chargée de la gestion et du financement de ces unités

L'information sur les dons spécifiques reçus par lesdites unités de prestation de services de première ligne est connue et consignée annuellement dans des rapports⁶⁰.

Indicateur	Note	Explication
PI-23 Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation des services primaires	A	Méthode de Notation M1
i) Collecte et traitement des informations fournissant la preuve que les ressources sont effectivement perçues (en espèce et en nature) par la plupart des unités de prestation de services de première ligne	A	Des données détaillées sur les ressources perçues en nature par les écoles primaires et les centres de santé sont disponibles et l'information est consignée dans des rapports

⁶⁰ Ces rapports pour 2008, 2009 et 2010 ont été remis à l'équipe PEFA

PI-24. Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année

Le Maire est tenu de communiquer trimestriellement sa comptabilité des dépenses engagées à la Tutelle⁶¹.

i) Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires

La Division de l'Exécution du Budget du Service du Budget et de la Comptabilité (Département des Services Financiers de la DSEF) prépare des rapports d'exécution budgétaire trimestriels⁶². Ces rapports décrivent en introduction les activités du Service pendant le trimestre écoulé. Ils présentent également une brève analyse de la perception des recettes (en comparant avec la même période de l'année précédente. Une analyse plus détaillée des dépenses (fonctionnement et investissement) constitue la partie centrale de ce rapport. Dans cette partie la situation des engagements pour la période considérée de même que celle des paiements sont présentées. Dans les deux cas les engagements et les paiements respectivement sont comparés avec les montants du budget primitif au niveau de certains agrégats.

ii) Emissions dans les délais des rapports

Les rapports d'exécution budgétaire sont finalisés en général dans les huit semaines suivant la période couverte ;

iii) Qualité de l'information

L'information incluse dans les rapports d'exécution budgétaire n'est pas auditée. Par conséquent certaines incertitudes pourraient exister quant à leur exactitude. Néanmoins, en dépit de l'absence de données auditées, les données existantes sont utiles.

⁶¹ Loi 98-007, art 44

⁶² Les Rapports d'Exécution Budgétaire pour 2009 et 2010 ont été remis à l'équipe PEFA. Ces rapports sont signés par le Directeur des Services Economiques et Financiers et ont la référence No-09/MCTO/CAB/SG/DESF/DSF/SBC-DEB pour 2009 et No-10/MCTO/CAB/SG/DESF/DSF/SBC-DEB pour 2010

Indicateur	Note	Explication
PI-24 Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	C+	Méthode de Notation M1
i) Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires	B	Le Service du Budget et de la Comptabilité élabore un rapport d'exécution budgétaire trimestriel qui permet la comparaison entre le budget primitif, les engagements et les paiements (au niveau de certains agrégats).
ii) Emissions dans les délais des rapports	C	Les rapports d'exécution budgétaire sont finalisés dans les huit semaines suivant la période couverte
iii) Qualité de l'information	C	L'information fournie n'est pas audité ce qui signifie que certaines incertitudes pourraient exister quant à leur exactitude. Néanmoins, en dépit de l'absence de données auditées, les données existantes sont utiles.

PI-25. Qualité et respect des délais des états financiers annuels

La législation en vigueur prévoit l'élaboration annuelle du compte administratif par et du compte de gestion des collectivités territoriales⁶³ dont la mairie de Cotonou. Le compte administratif (préparé par le Maire) présente les résultats de l'exécution du budget. Le compte de gestion (par le Receveur Percepteur) reprend l'exécution entière du budget et fait état de la situation générale des opérations de l'exercice avec la balance définitive établie à la clôture des opérations.

Le compte administratif et le fascicule du compte de gestion doivent en principe être examinés par le Conseil Municipal qui en délibère avant le 1 juillet de l'année suivant l'exercice couvert. Ils doivent par la suite être adressés pour approbation aux autorités de tutelle le 15 juillet. Elles ont jusqu'au 30 août au plus tard pour approuver ces comptes. Ensuite le compte de gestion (et le compte administratif) doivent être adressés à la Chambre des Comptes (en transitant d'abord au bureau du Receveur Percepteur et à celui du Receveur Général des Finances au MEF).

i) Etat complet des états financiers

Les états financiers de l'exercice composés du compte de gestion (mais également du compte administratif comprennent des informations détaillées (et complètes) sur les recettes et les dépenses mais pas sur les soldes bancaires (actifs financiers) et les dettes aux fournisseurs (passif financier)⁶⁴ ;

ii) Soumission dans les délais des états financiers

Les derniers comptes (compte administratif et compte de gestion, et documentation y relative) reçus par la Chambre des Comptes sont ceux de 2007. La Chambre des

⁶³ Loi No 98-007 du 23 novembre 2000, art.49, 50, 53 & 54

⁶⁴ Les comptes administratifs de même que les comptes de gestion pour 2008, 2009 et 2010 ont été mis à la disposition de l'équipe PEFA par le Service du Budget et de la Comptabilité.

Compte les a reçus le 26 septembre 2011 soit plus de trois (3) ans après la période couverte⁶⁵. La Chambre des comptes n'a pas encore reçu les comptes de 2008, 2009 et 2010 alors que ces comptes ont déjà été élaborés et approuvés par le Conseil Municipal ;

iii) Les normes comptables utilisées

Depuis 2008, les comptes administratifs et les comptes de gestion sont élaborés par la commune en utilisant les normes du Système Comptable Ouest Africain (SYSCOA). Ces normes sont les normes préconisées par l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) dont le Bénin est membre.

Indicateur	Note	Explication
PI-25 Qualité et respect des délais des états financiers annuels	D+	Méthode de Notation M1
i) Etat complet des états financiers	C	Le compte administratif et le compte de gestion préparé chaque année incluent des informations complètes sur les recettes et les dépenses.
ii) Soumission dans les délais des états financiers	D	Les derniers comptes administratifs et de gestion de 2007 ont été reçus à la Chambre des comptes plus de trois ans après la période couverte.
iii) Les normes comptables utilisées	B	Pour les comptes administratifs et pour les comptes de gestion des normes comptables alignées sur les normes du Système Comptable Ouest Africain (SYSCOA) sont utilisées

3.6 Surveillance et vérification externes

PI-26. Etendue, nature et suivi de la vérification externe

Cet indicateur évalue les activités de vérification externe à la commune de Cotonou telle qu'exercée par la Chambre des Comptes. La commune n'a pas de contrôle sur ces activités.

Les relations entre la Chambre des Comptes et les collectivités territoriales dont la mairie de Cotonou sont encadrées par la législation en vigueur : " *Le compte de gestion et ses annexes, établis par le comptable sont soumis au contrôle juridictionnel de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême dans les conditions fixées par les textes en vigueur*⁶⁶ "

i) Etendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit)

Les dernières vérifications de la Chambre des Comptes au niveau des entités de la mairie de Cotonou sont irrégulières. Les dernières datent de 2009. Le travail effectué

⁶⁵ Communication de la Mairie corroborée par le Trésor et par la Chambre des Comptes

⁶⁶ Loi 98-007 du 15 janvier 1999 Portant Régime Financier des communes en République du Bénin, Art 54

a consisté en des contrôles de régularité et de conformité aux règlements et à la législation. Moins de 20% des dépenses de la mairie étaient couvertes. Des vérifications de performance n'ont pas été réalisées ;

ii) Présentation dans les délais des rapports de vérifications au Parlement

Dans le cas de la mairie de Cotonou, les comptes annuels (administratifs et de gestion) sont d'abord adoptés par le Conseil Municipal et approuvé par la tutelle avant d'être transmis à la Chambre des Comptes à travers le Receveur Général du MEF (voir PI-25)⁶⁷. Il convient de signaler que faute de capacité ces comptes ne sont pas audités par la Chambre des Comptes bien que prévu par la loi sus-mentionnée. Faute d'être audité aucun jugement n'est porté sur ces comptes. Le contrôle juridictionnel engagé sur la gestion 2003 de Cotonou est le dernier contrôle réalisé mais il n'a pas encore fait objet d'arrêt, ni de note au maire. Le rapport est toujours en instance d'audience.

iii) Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs

Aucune recommandation n'est formulée par la Chambre sur les comptes administratifs et de gestion de la mairie de Cotonou.

Indicateur	Note	Explication
PI-26 Etendue, nature et suivi de la vérification externe	D	Méthode de Notation M1
i) Etendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit)	D	La vérification externe de la Commune par la Chambre des Comptes est irrégulière. La dernière a eu lieu en 2009 et il s'agissait d'une vérification de la régularité et de la conformité à la législation. Il n'y a pas eu de vérification de la performance.
ii) Présentation dans les délais des rapports de vérifications au Parlement	D	Les derniers comptes vérifiés par la Chambre des Comptes sont ceux de l'exercice 2003. La Chambre des Comptes n'a pas reçu les comptes des 3 dernières années (2008-2010).
iii) Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs	D	Aucune recommandation n'est formulée par la Chambre des Comptes sur les comptes administratifs et de gestion de la mairie de Cotonou

⁶⁷ Ce processus est différent du processus des états financiers au niveau de l'Administration Centrale, processus par lequel les états doivent d'abord être vérifiés par la Chambre des Comptes avant d'être transmis au Parlement pour l'adoption de la Loi de Règlement.

PI-27 Examen du budget annuel par le pouvoir législatif

" Le budget de la Commune est proposé par le Maire voté par le Conseil Communal "⁶⁸

i) Portée de l'examen par l'organe délibérant

Le projet de budget primitif annuel (il n'y a pas de priorités à moyen terme), une fois finalisé, est analysé en détail dans ses parties de recettes et dépenses de fonctionnement et d'investissement respectivement. Ce sont ces parties qui composent le budget;

ii) Mesure dans laquelle les procédures de l'organe délibérant sont bien établies et respectées

Les procédures générales de fonctionnement du Conseil Municipal sont prévues par la loi⁶⁹. Il n'y a pas de procédures officielles prévues par la loi pour l'adoption du budget. Dans la pratique ce travail est d'abord réalisé depuis de nombreuses années par la Commission Economique et Financière du Conseil Municipal (qui est composée de 9 membres). Suite à cette étape, le projet de budget primitif est débattu et adopté en séance plénière par les membres du Conseil. Après l'adoption par le Conseil, le budget est approuvé par les autorités de tutelle. Ces procédures sont en fait relativement simples et ont été respectées ces dernières années ;

iii) L'adéquation du temps imparti à l'organe délibérant pour examiner le projet de budget en ce qui concerne les estimations détaillées et, le cas échéant, les agrégats budgétaires au début du processus de préparation du budget (temps imparti en pratique pour l'ensemble des étapes)

La législation en vigueur ne prévoit pas de durée spécifique pour l'examen et l'adoption du projet de budget par le Conseil Municipal. Dans la pratique l'ensemble du processus d'adoption du projet de budget primitif est de moins d'un mois. Cette période inclut la participation active des membres de la Commission Economique et Financière aux diverses conférences budgétaires (qui pour le budget de 2011 a duré 2 semaines du 2 au 13 novembre 2010). Un travail plus intense d'une durée de 72 heures est réalisé par les membres de ladite Commission et par les membres du Conseil avant l'adoption finale du projet de budget ;

iv) Les règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans une approbation ex-ante par l'organe délibérant

Les décisions modificatives du budget en cours d'année entraînant une modification du budget primitif doivent être officiellement préparées par l'ordonnateur (le Maire). Le budget primitif est modifié au moyen d'un budget supplémentaire (collectif) qui doit être adopté avant le 1 novembre de l'exercice auquel il s'applique⁷⁰. Il n'y a pas de

⁶⁸ Loi No. 98-007 du 15 janvier 1999 Portant Régime Financier des Communes en République du Bénin, art. 24

⁶⁹ Loi No. 97-029 du 15 janvier 1999 Portant Organisation des Communes en République du Bénin, art 14-37 ; Loi No. 98-005 du 15 janvier 1999 Portant Organisation des Communes à Statut Particulier, art 7 et 8 ; Décret No 2001-414 du 15 octobre 2001 Fixant le Cadre Général du Règlement Intérieur du Conseil Communal

⁷⁰ Loi 98-007, art 28

règles sur le montant des réallocations administratives autorisées et ces dernières peuvent être importantes. Toutefois la règle de base régissant les modifications apportées en cours d'exercice requiert que le budget soit en équilibre réel des recettes et des dépenses⁷¹. Cette règle est respectée de façon systématique (elle a bel et bien été respectée durant ces 3 dernières années 2008-2010 et le budget exécuté a même dégagé un excédent).

Indicateur	Note	Explication
PI-27 Examen du budget annuel par le pouvoir législatif	D+	Méthode de Notation M1
i) Portée de l'examen par l'organe délibérant	C	Le contrôle du Conseil Municipal porte sur les détails des dépenses et des recettes, mais seulement à un stade où les propositions détaillées ont été finalisées.
ii) Mesure dans laquelle les procédures de l'organe délibérant sont bien établies et respectées	B	Des procédures simples existent pour l'examen du budget par le Conseil et sont respectées
iii) L'adéquation du temps imparti à l'organe délibérant pour examiner le projet de budget en ce qui concerne les estimations détaillées et, le cas échéant, les agrégats budgétaires au début du processus de préparation du budget (temps imparti en pratique pour l'ensemble des étapes)	D	Le Conseil dispose de moins d'un mois pour examiner le projet de budget
iv) Les règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans une approbation ex-ante par l'organe délibérant	B	Il n'y a pas de règles qui établissent les montants d'éventuelles réallocations budgétaires en cours d'exercice. Cependant la règle de base qui est respectée requiert toujours que le budget soit en équilibre.

PI-28 Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif

i) Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par l'organe délibérant (pour les rapports reçus au cours des trois dernières années)

Il n'y a pas de délai légal prévu pour l'examen des comptes administratifs et des comptes de gestion par le Conseil Municipal. Toutefois le compte administratif et le fascicule du compte de gestion doivent être examinés par le Conseil Municipal qui en délibère avant le 1 juillet de l'année suivant la clôture de l'exercice auquel ils se rapportent⁷². Dans la pratique ces comptes sont élaborés à partir du mois de mars suivant l'exercice couvert et l'adoption par le Conseil qui s'en suit a lieu entre mars et

⁷¹ Loi 98-007, art 4

⁷² Loi No 98-007 du 15 janvier 1999, art.50, 53 & 54

juin (pour les rapports de 2009 et 2010). Pour les deux dernières années (2009 à 2010) les comptes administratifs et de gestion ont été adoptés par le Conseil Municipal les 18 mars 2009 et les 23 juin 2011 respectivement (dans les 4 et six mois après la période couverte respectivement). Le processus d'adoption des comptes qui comprend un examen par la Commission Economique et Financière et un débat du Conseil dure environ 3 jours. La dernière vérification des entités de la Commune par la Chambre des Comptes remonte à 2009. Aucun rapport de vérification externe n'a été élaboré. En outre leur examen par le Conseil n'est pas prévu par la loi ;

ii) Ampleur des auditions effectuées par le parlement concernant les principales conclusions

Le Conseil Municipal ne conduit aucune audition ;

iii) Formulation de recommandations de mesures par le parlement et suite donnée par l'exécutif

Le Conseil Municipal ne formule aucune recommandation

Indicateur	Note	Explication
PI-28 Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	D+	Méthode de Notation M1
i) Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par le parlement (pour les rapports reçus au cours des trois dernières années)	A	L'examen du compte administratif et du fascicule du compte de gestion est généralement achevé par le Conseil au grand maximum dans les 3 mois suivant la réception des rapports (pour 2009 et 2010)
ii) Ampleur des auditions effectuées par le parlement concernant les principales conclusions	D	Le Conseil Municipal ne conduit aucune audition
iii) Formulation de recommandations de mesures par le parlement et suite donnée par l'exécutif	D	Le Conseil Municipal ne formule aucune recommandation

3.7 Pratiques des bailleurs de fonds

Le Chargé de Mission pour les Affaires Internationales et la Coopération décentralisée de la Mairie de Cotonou travaille sous la supervision du Directeur de Cabinet. Il a la responsabilité du suivi des affaires internationales et des dossiers de coopération décentralisée. Il contribue également à l'élaboration d'accord ou de convention de coopération avec les partenaires au développement. En outre il suit également la réalisation des programmes de coopération⁷³.

⁷³ Arrêté Municipal Portant Organisation, Attributions et Fonctionnement des Services de la Mairie de Cotonou, Année 2007/029/MCOT/SG/SP, art 19, section 8

Coopération avec l'Agence Française de Développement (AFD)

Projet d'Appui à l'Agglomération de Cotonou (PAACO)

La coopération avec l'AFD a été et est jusqu'à présent la plus significative de ces dernières années. Elle finance actuellement le projet d'Appui à l'Agglomération de Cotonou (PAACO)⁷⁴, dont l'objectif est d'améliorer le fonctionnement de l'agglomération par la création d'infrastructures et d'équipements. Le projet PAACO fournit également un appui aux trois communes pour la mise en place d'une dynamique intercommunale en matière de développement.

Le projet PAACO qui a démarré en décembre 2006 consiste en une subvention de l'AFD de 11 millions d'Euro à la République du Bénin rétrocédée aux communes pour les composantes de renforcement des capacités des trois municipalités, la réalisation d'infrastructure primaire (voiries et drainage) et pour la réalisation d'équipement de quartiers. La date limite de versement de fonds est prévue pour le 30 juin 2012.

Dans l'ensemble il a été prévu que ce projet ait un impact non négligeable sur l'emploi local et sur la structuration des comités de quartiers (en renforçant le lien social au sein des quartiers). Toutefois des impacts positifs majeurs sont prévus au niveau environnemental (ouvrages drainage et de voirie réalisés) ce qui devrait permettre une amélioration sensible de l'environnement et cadre de vie des populations (diminution des inondations, des eaux stagnantes et des maladies liées, amélioration de la salubrité).

La Mairie de Cotonou a introduit fin 2010 une requête auprès de l'AFD pour avoir recours à un emprunt direct sans garantie de l'Etat pour le financement d'équipements urbains marchands générateurs de recettes propres (marchés secondaires, parking poids lourds, gares routières). L'AFD a démarré depuis fin 2010 l'étude tant financière que technique de la faisabilité de l'octroi d'un prêt direct à la commune de Cotonou pour le financement de la réhabilitation de marchés secondaires, à hauteur d'un montant ne dépassant pas 6M€. L'étude se poursuit, notamment par la mission d'un consultant chargé d'auditer les arriérés de paiement de la commune de Cotonou, ainsi que le niveau de créances vis-à-vis de l'Etat. Cette mission d'expertise permettra de déterminer la possibilité ou non pour l'AFD d'accompagner la Mairie de Cotonou dans la voie de l'emprunt.

Coopération avec la Banque mondiale (BM)

Second Projet de Gestion Urbaine Décentralisée (PGUD 2)

En octobre 2008 un financement de 12 000 millions de FCFA a été mis à disposition de la mairie de Cotonou pour des travaux de voirie et d'assainissement. La plus grande partie de cette somme 10 146 millions de FCFA représente un prêt IDA (prêt

⁷⁴ L'agglomération de Cotonou qui compte aujourd'hui 1.3 millions d'habitants inclue la ville de Cotonou et les deux villes adjacentes, Abomey-Calavi et Sèmè-Podji

concessionnel avec une forte composante en don) à l'Etat Béninois qui a contribué à ce financement à la hauteur de 1 235 millions de FCFA. La contribution de la mairie de Cotonou a été de 617 millions de FCFA.

Il a été prévu que les travaux d'exécution soient réalisés par AGETUR SA. Le budget des travaux de voirie et d'assainissement proprement dit est de 10 473 millions de FCFA. Un budget de 686.4 millions de FCFA a été prévu pour des études et audits tandis que les honoraires d'AGETUR SA ont été de 557.9 millions de FCFA.

Coopération avec l'ONU

Promotion des toilettes publiques et reboisement Des artères dans la ville de Cotonou

Il s'agit d'un projet d'assainissement, qui se veut pilote devant contribuer d'une part, à l'assainissement de la ville de Cotonou et à l'amélioration du cadre de vie de ses populations par l'installation de toilettes publiques gérées par des jeunes en situation difficile et d'autre part à mettre en place une stratégie de leur mobilisation pour le reboisement des artères et espaces publics de la ville de Cotonou. Le projet a adopté une approche participative itérative axée sur les résultats et la gestion des toilettes par les jeunes en situation difficile. Tout cela doit en principe contribuer à développer la capacité des communautés locales à la gestion des infrastructures d'assainissement que constituent les modules de toilettes et à la préservation de la qualité de l'air. Le budget du projet est d'un montant de 265.413 USD dont une petite partie a déjà été déboursé en 2010. Le Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature est le partenaire institutionnel du projet.

Les programmes de jumelage

Créteil a été la première ville française à se jumeler avec une ville du Bénin en 1986. Depuis, de nombreux projets ont vu le jour, comme la réalisation d'un centre de santé dans le quartier de Houenousson en 1993.

Il y a eu d'autres initiatives telles des microprojets permettant au groupement de femmes d'Ahouansori de développer des activités génératrices de revenus : installation de fours pour le fumage de crevettes et aménagement d'une brulerie pour les noix d'anacarde.

Dans le cadre du programme de jumelage un site maraîcher a pu également être développé à Cadjehoun pour la production de fruits et légumes.

Actuellement d'autres projets sont à l'étude, comme la production et la vente de farine protéinée, ou encore l'installation de panneaux photovoltaïques.

D-1. Prévisibilité de l'appui budgétaire direct

Dans le cadre de l'assistance de l'AFD et du PNUD, les ressources à destination de la commune de Cotonou sont créditées aux maîtres d'ouvrage ou octroyées au Gouvernement Central. Dans aucun cas elles sont créditées directement au budget de la commune (à travers du compte de la commune au Trésor)⁷⁵. Par conséquent, d'un point de vue purement technique la commune ne reçoit pas d'aide budgétaire directe. L'indicateur ne s'applique pas (NA).

D-2. Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide -projet et de l'aide -programme et l'établissement des rapports y afférents

i) Etat complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets

La plupart des informations concernant l'aide projet financée par l'AFD, la BM et le PNUD ne sont pas communiquées en conformité avec les délais ;

ii) Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets

Des rapports sur l'exécution de l'aide-projet ne sont pas élaborées par l'AFD, la BM et le PNUD (et par conséquent pas communiqués à la Mairie).

Indicateur	Note	Explication
D-2 Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et de l'aide-programme et l'établissement de rapports y afférents	D	Méthode de Notation M1
i) Etat complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets	D	Les informations concernant l'aide projet financée par l'AFD, la BM et le PNUD ne sont pas communiquées en conformité avec les délais
ii) Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets	D	Les informations concernant l'aide projet financée par l'AFD, la BM et le PNUD n'est pas communiquée en conformité avec les délais

⁷⁵ Voir PI-17 (ii)

D-3 Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales

i) La proportion globale des fonds versés à la commune au titre de l'aide qui est gérée sur la base des procédures nationales

Les ressources de l'AFD et du PNUD d'origine externe destinées à la commune de Cotonou en 2009 et 2010 ont été exécutées suivant les procédures nationales (passation des marchés et paiements). Néanmoins, pour ces deux dernières années des données quantitatives précises sur le montant relatif (% de l'aide totale à la commune) de cette aide ne sont pas disponibles pour pouvoir évaluer cet indicateur.

Indicateur	Note	Explication
D-3 Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	NR	Méthode de Notation M1
i) La proportion globale des fonds versés à la commune au titre de l'aide qui est gérée sur la base des procédures nationales	NR	Information disponible insuffisante

HLG-1 Prévisibilité des transferts du Gouvernement Central

Cet indicateur mesure la capacité de l'Administration Centrale à respecter ses prévisions en matière de transferts de façon à permettre à la Mairie de les prendre en compte lors de l'élaboration du budget primitif.

Durant la période 2008-2010 la Mairie de Cotonou a reçu de l'Administration Centrale des ressources sous formes de subventions diverses. Dès 2010 ces transferts ont eu lieu dans le cadre du Fond d'Appui au Développement des Communes (FADEC) et du PNUD.

Le FADEC est de création récente⁷⁶. C'est un mécanisme national de financement des communes matérialisé par des lignes directrices dans le budget général de l'état aux fins de financer le fonctionnement et les investissements des Communes. Par conséquent les ressources du FADEC se divisent entre les ressources pour les dépenses de fonctionnement (74211) et celles pour les dépenses d'investissements. Les dotations de fonctionnement sont essentiellement des contributions de l'Etat allouées dans le cadre de la Loi de Finances. Elles viennent en complément aux ressources propres communales destinées au fonctionnement. Les dotations d'investissement aux Communes sont constituées des dotations non affectées (141112) et affectées (141111), ces dernières étant utilisées par la Commune pour exécuter des investissements de compétences communales. Les Ressources du FADEC sont

⁷⁶ Décret No 2008-276 du 19 mai 2008 Portant création du Fonds d'Appui au Développement des Communes

allouées aux communes sous forme de dotations annuelles suivant une clé de répartition définie par la Commission Nationale des Finances Locales.

Les ressources du PNUD sont disponibles depuis 2010 (14118). Elles sont fournies par le PNUD à l'Administration Centrale qui les transfère à la Mairie (Trésor). C'est un Programme annuel (sur 2010 et 2011) pour la promotion des toilettes publiques et le reboisement des artères dans la ville de Cotonou⁷⁷.

Le détail des transferts de l'Administration Centrale à la Commune de Cotonou pour la période 2008-2010 sont bien indiqués dans les comptes administratifs et dans les comptes de gestion (les prévisions du budget primitif et les réalisations) comme mentionnés au paragraphe précédent (74211, 141111, 141112 et 14118). Il convient de noter que cette transparence n'existe que depuis 2010. En 2009 les fonds du FADEC ont été comptabilisés sous 7428. Ces données sont présentées dans le tableau ci-dessous :

⁷⁷ Voir D-1

TABLEAU 3.17 : TRANSFERTS ANNUELS DU GOUVERNEMENT CENTRAL A LA COMMUNE DE COTONOU
(Prévisions et Réalisations en milliers de FCFA)

TYPES TRANSFERT	2008		2009		2010	
	Prévision	Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	Réalisation
1. FADEC Fonctionnement (74211)	--	--	--	--	772 800	720 000
2. Autres organismes (7428)	--	--	100 000 (*)	724 922, 9 (*)	100 000	19 734,3
3. FADEC Investissement - Affectés (141111) - Non affectés (141112)	--	--	--	--	63 280 147 833	63 280 160 289,8
4. Subventions D'équipements Etat & autres (1411 & 14118)	12 432, 9	307 107,7	--	340 915, 3	60 000	18 000
5. Total transferts (=1+2+3+4)	12 432,9	307 107,7	100 000	1 065 838,2	1 142 913	981 304,1
6. Total transferts en % des recettes totales (recouvrements) (**)	--	3.83 %	--	14.6%	--	13.5%

Sources : Service Budget et Comptabilité du Département des Service Financiers de las DSEF
Comptes Administratifs et Comptes de Gestion (2008-2010)

(*) Fonds FADEC inscrit sous 7428 avant 2010 (**) Comme définit dans l'indicateur PI-3

i) Variation annuelle entre le total des transferts réels du Gouvernement Central et le montant des estimations totales des transferts communiqué à la Commune pour l'élaboration de son budget

Durant les années 2008, 2009 et 2010, le Gouvernement Central n'a communiqué aucune estimation sur les transferts sus- mentionnés à la commune de Cotonou pour l'élaboration de son budget;

ii) Variation annuelle entre les estimations de transferts de dons et les transferts réels de dons

Toutes les ressources reçues par la Commune de Cotonou sont des dons. Pour ces dons, comme sus- mentionné le Gouvernement Central ne communique aucune estimation à la commune pour l'élaboration de son budget ;

iii) Opportunité des transferts en provenance du Gouvernement Central (conformité avec le calendrier annuel de distribution des déboursements établi un mois au plus tard après le début de l'année fiscale de la Commune)

Durant la période 2008-2010 il n'y a pas eu de calendrier préétabli de déboursements pour tous les types de transferts du Gouvernement Central à la commune de Cotonou. Sauf pour les ressources du FADEC investissements qui sont déboursées en 2 tranches durant l'année les autres transferts sont déboursés en une seule tranche au plus tard le 30 juin de chaque exercice.

Indicateur	Note	Explication
HLG-1 Prévisibilité des transferts du Gouvernement Central	D	Méthode de Notation M1
i) Déviation annuelle entre le total des transferts réels du Gouvernement Central et le montant des estimations totales des transferts communiqués à la Commune pour l'élaboration de son budget	D	Pour l'élaboration de son budget la commune de Cotonou n'a reçu du Gouvernement Central aucune estimation sur les transferts (2008-2010)
ii) Variation annuelle entre les estimations de transferts de dons et les transferts réels de dons	D	Les ressources FADEC ainsi que celles du PPEA sont les dons du Gouvernement Central à la commune de Cotonou. Le Gouvernement Central ne communique aucune estimation de ces dons à la commune pour l'élaboration de son budget.
iii) Opportunité des transferts en provenance du Gouvernement Central (conformité avec le calendrier annuel de distribution des déboursements établi un mois au plus tard après le début de l'année fiscale de la Commune)	D	Durant ces trois dernières années (2008-2010), il n'y a pas eu de calendrier annuel de distribution des déboursements qui se sont faits en une fois pour chaque type de transferts (sauf pour les ressources du FADEC investissements).

4. Le processus de réformes

4.1 Description des réformes récentes et en cours

Recettes

Les réformes récentes et en cours visent principalement l'accroissement des recettes de la Commune de Cotonou par l'amélioration du système d'identification des contribuables, des procédures de recouvrement et de suivi des arriérés fiscaux.

Ainsi, en vue d'améliorer le recouvrement des impôts directs, les actions suivantes sont engagées :

- La mise en ligne d'une nouvelle base de données unique du Registre Foncier Urbain (RFU) ;
- La mise en réseaux extranets de la Direction Départementale des Impôts avec le Département des Affaires Domaniales et le Service de la Fiscalité de la Mairie ;
- La correction du système d'adressage de la ville pour l'adapter aux nouvelles réalités de la ville ;
- L'organisation d'une taxe foncière foraine ;
- Le redressement des valeurs locatives le cas échéant de certains immeubles de la ville, notamment les gros immeubles ;
- La mise à jour constante et ordonnée des fichiers du volet foncier et fiscal.

En ce qui concerne le recouvrement des arriérés

- La sensibilisation des gros débiteurs ;
- La communication constante avec les contribuables ;
- L'intensification des actions en recouvrement ;
- L'admission en non valeur des cotes irrécouvrables de 1990 à 1999
- L'encouragement des bons contribuables.

En matière d'impôts indirects, les réformes engagées visent à mieux appréhender la matière imposable et à améliorer les procédures de recouvrement. Elles ont consisté notamment en :

- La révision des modalités de recouvrement dans le sens du respect du principe de la séparation de la fonction d'ordonnateur de celle du comptable ;
- La révision du mécanisme de gestion des panneaux publicitaires ;
- L'amélioration de la gestion du domaine public à des fins d'activités lucratives par le recensement des contribuables et la constitution d'un fichier informatisé ;

- L'amélioration du secteur des manifestations bruyantes par l'implication des Élus locaux dans le processus de taxation.

Dépenses

Les réformes engagées en matière de dépenses visent principalement la chaîne de la dépense et une optimisation du système informatique de gestion budgétaire.

4.2 Facteurs institutionnels contribuant à la planification et l'exécution des réformes

La Mairie de Cotonou ne dispose pas d'un document définissant la stratégie ou la vision du Maire en matière de réformes des finances publiques. Les différentes réformes entreprises jusqu'à présent ne sont pas coordonnées et sont initiées par les chefs des services en vue de remédier à des déficiences constatées dans le système de gestion des finances publiques. Il n'existe donc pas un cadre institutionnel chargé de la planification, de l'exécution et du suivi de la mise en œuvre des réformes. En outre dans l'état actuel il semble que le cadre institutionnel existant au niveau municipal a des capacités limitées pour une mise en œuvre fructueuse d'un plan de réformes en GFP.

ANNEXES

Annexe 1 : Calculs pour PI-1, PI-2 & PI-3

Tableau Annexe 1-1 : Dépenses primaires du budget primitif et dépenses primaires réalisées en FCFA (2008)

Données pour l'exercice = 2008						
Chapitre fonctionnel	prévu	réalisé	budget ajusté	différence	valeur absolue	pourcentage
60 Achats et variation stocks	422000	607665	399,073.1	208,591.9	208,591.9	52.3%
61 Transports	75900	107509	71,776.4	35,732.6	35,732.6	49.8%
62 Services extérieurs A	4008011	3544112	3,790,259.4	246,147.4	246,147.4	6.5%
63 Services extérieurs B	127500	161177	120,573.0	40,604.0	40,604.0	33.7%
65 Autres charges	1062516	1027639	1,004,790.5	22,848.5	22,848.5	2.3%
66 Charges de personnel	1632591	2029828	1,543,893.8	485,934.2	485,934.2	31.5%
67 Frais fin, et charges assimilées	2000	1489	1,891.3	-402.3	402.3	21.3%
20 Charges immobilisées	67000	31460	63,360.0	-31,900.0	31,900.0	50.3%
21 Immobilisations incorporelles	5000	9971	4,728.4	5,242.6	5,242.6	110.9%
22 Terrains	183000	247029	173,057.8	73,971.2	73,971.2	42.7%
23 Bâtiments, installations techniques	2266500	1797577	2,143,363.1	345,786.1	345,786.1	16.1%
24 Matériel	632584	349527	598,216.3	248,689.3	248,689.3	41.6%
Dépense allouée	10,484,602	9,914,983	9,914,983	0.0	1,745,850.1	
Imprévus	0.0	0.0				
Dépense totale	10,484,602.0	9,914,983.0				
Variation globale (PI-1)						5.4%
Décomposition de la variation (PI-2)						17.6%
Affectation proportionnelle des imprévus budgétés						0.0%

Sources : Budget primitif et compte administratif de la Commune de Cotonou, 2008

Tableau Annexe 1-2 : Dépenses primaires du budget primitif et dépenses primaires réalisées en FCFA (2009)

Données pour l'exercice = 2009						
Chapitre fonctionnel	Prévu	réalisé	budget ajusté	différence	valeur absolue	pourcentage
60 Achats et variation stocks	803467	666350	805,966.9	-139,616.9	139,616.9	17.3%
61 Transports	85000	143838	85,264.5	58,573.5	58,573.5	68.7%
62 Services extérieurs A	3756500	3576223	3, 768,188.1	-191,965.1	191,965.1	5.1%
63 Services extérieurs B	178000	204860	178,553.8	26,306.2	26,306.2	14.7%
65 Autres charges	1137986	1193870	1, 141,526.8	52,343.2	52,343.2	4.6%
66 Charges de personnel	2126106	2251902	2, 132,721.3	119,180.7	119,180.7	5.6%
67 Frais fin, et charges assimilées	0	0	0.0	0.0	0.0	
20 Charges immobilisées	55000	14202	55,171.1	-40,969.1	40,969.1	74.3%
21 Immobilisations incorporelles	0	20454	0.0	20,454.0	20,454.0	
22 Terrains	80000	33519	80,248.9	-46,729.9	46,729.9	58.2%
23 Bâtiments, installations techniques	2438000	3014025	2, 445,585.7	568,439.3	568,439.3	23.2%
24 Matériel	850025	426654	852,669.8	-426,015.8	426,015.8	50.0%
Dépense allouée	11, 510,084.0	11, 545,897.0	11, 545,897.0	0.0	1, 690,593.9	
Imprévus						
Dépense totale	11, 510,084.0	11, 545,897.0				
Variation globale (PI-1)						0.3%
Décomposition de la variation (PI-2)						14.6%
Affectation proportionnelle des imprévus budgétés						0.0%

Sources : Budget primitif et compte administratif de la Commune de Cotonou, 2009

Tableau Annexe 1-3 : Dépenses primaires du budget primitif et dépenses primaires réalisées (2010)

Données pour l'exercice = 2010						
Chapitre fonctionnel	Prévu	réalisé	budget ajusté	différence	valeur absolue	pourcentage
60 Achats et variation stocks	1300372	664782	1, 186,052.5	-521,270.5	521,270.5	44.0%
61 Transports	55000	144969	50,164.8	94,804.2	94,804.2	189.0%
62 Services extérieurs A	4603071	3831658	4, 198,401.4	-366,743.4	366,743.4	8.7%
63 Services extérieurs B	181500	171067	165,543.8	5,523.2	5,523.2	3.3%
65 Autres charges	1131024	1000579	1, 031,592.3	-31,013.3	31,013.3	3.0%
66 Charges de personnel	1838291	2292538	1, 676,681.4	615,856.6	615,856.6	36.7%
67 Frais fin, et charges assimilées	0	0	0.0	0.0	0.0	
20 Charges immobilisées	55000	24169	50,164.8	-25,995.8	25,995.8	51.8%
21 Immobilisations incorporelles	20000	10450	18,241.7	-7,791.7	7,791.7	42.7%
22 Terrains	170000	42268	155,054.8	-112,786.8	112,786.8	72.7%
23 Bâtiments, installations techniques	2659333	2573880	2, 425,543.2	148,336.8	148,336.8	6.1%
24 Matériel	1041777	1151272	950,191.3	201,080.7	201,080.7	21.2%
Dépense allouée	13, 055,368.0	11, 907,632.0	11, 907,632.0	0.0	2, 131,203.1	
Imprévus						
Dépense totale	13055368	11907632				
Variation globale (PI-1)						8.8%
Décomposition de la variation (PI-2)						17.9%
Affectation proportionnelle des imprévus budgétés						0.0%

Sources : Budget primitif et compte administratif de la Commune de Cotonou, 2010

Tableau Annexe 1-4 : Dépenses primaires, variation et déviations globales (2008-2010)

	2006	2007	2008
Écart global de la dépense primaire hors financement extérieur (a)	5.4%	0.3%	8.8%
<i>Variation de la composition de la dépense primaire hors financement extérieur (b)</i>	23,0%	14,9%	26,7%
Mesure dans laquelle la variation de la composition des dépenses primaires dépasse la déviation globale des dépenses primaires (b)-(a)	17.6%	14,6%	17,9%

Sources : Tableaux Annexe 1-1, Annexe 1-2, Annexe 1-3

TABLEAU A1-5: RÉALISATIONS DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT DES EXERCICES 2008 à 2010
(En milliers de FCFA)

CPTES	LIBELLÉS	2008			2009			2010		
		PRÉVISION	RÉALISATION	TAUX %	PRÉVISION	RÉALISATION	TAUX %	PRÉVISION	RÉALISATION	TAUX %
70	Produits des services du domaine et ventes diverses	1.120.008	1.170.416	104,50%	1.690.408	1.279.021	75,66%	2.469.891	1.423.684	57,64%
71	Impôts et taxes dont : <i>Recettes transférées</i>	9.352.162 (1.666.000)	8.851.613 (2.136.000)	94,64%	9.719.677 (2.136.000)	9.433.024 (3.491.581)	97,05%	9.627.677 (1.996.000)	9.600.096 (3.885.352)	99,71%
72	Travaux en régie	0	0	0	0	0		0	0	
73	Variations des stocks des biens et des services produits	0	0	0	0	0		0	0	
74	Dotations, subventions et participations	0	0	0	100.000	724.923	724,92%	872.800	739.734	84,75%
75	Autres produits	0	131.870	0	0	41.301	0	0	91.892	0
77	Revenus financiers et produits assimilés	0	0	0	0	5.514	0	0	2.966	0
78	Transferts de charges	0	0	0	0	0	0	0	0	0
79	Reprises de provisions	0	0	0	0	0	0	0	0	0
82	Produits de cession d'immobilisations	0	1.510	0	0	16.360	0	0	7.092	0
RECETTES TOTALES DE FONCTIONNEMENT		10.472.170	10.155.409	96,97%	11.510.085	11.500.143	99,91%	12.970.368	11.865.464	91,48%
Recettes fiscales transférées		1.666.000	2.136.000		2.136.000	3.491.581		1.996.000	3.885.352	
Dotations et subventions		0	0		100.000	724.923		872.800	739.734	
RECETTES TOTALES hors recettes fiscales transférées et dotations et subventions		8.806.170	8.019.409	91,06%	9.274.085	7.283.639	78,53%	10.101.568	7.240.378	71,67%

Sources : Comptes de gestion des exercices 2008, 2009 et 2010

Annexe 2 : Résumé des notes par indicateurs/composantes

A. RESULTATS DU SYSTÈME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES : Crédibilité du budget					
Indicateur	Méthodes de Notations et Notes	(i)	(ii)	(iii)	(iv)
PI-1 /M1	B	B	--	--	--
PI-2 /M1	D+	D	A	--	--
PI-3 /M1	D	D	--	--	--
PI-4 /M1	D	D	D	--	--
B. SPECIFICITES TRANSVERSALES: Couverture et transparence					
PI-5 /M1	D	D	--	--	--
P-6 /M1	C	C	--	--	--
PI-7 /M1	D+	B	D	--	--
PI-8 /M2	NA	NA	NA	NA	--
PI-9 /M1	NA	NA	NA	--	--
PI-10 /M1	C	C	--	--	--
C. CYCLE BUDGÉTAIRE					
C (i) Budgétisation basée sur les politiques publiques					
PI -11 /M2	C+	C	D	A	--
PI -12 /M2	D	D	NA	D	D
C (ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget					
PI -13 /M2	C+	B	C	C	--
PI -14 /M2	D+	C	C	D	--
PI -15 /M1	D+	D	C	D	--
PI -16 /M1	C+	B	C	A	--
PI -17 /M2	C+	NA	B	C	--
PI -18 /M1	D+	C	D	A	C
PI -19 /M1	B+	B	A	B	B
PI -20 /M2	C+	C	A	A	--
PI -21 /M1	D	D	D	D	--
C (iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers					
PI -22 /M2	C+	D	A	--	--
PI -23 /M1	A	A	--	--	--
PI -24 /M1	C+	B	C	C	--
PI -25 /M1	D+	C	D	B	--
C (iv) Surveillance et vérification externes					
PI -26 /M1	D	D	D	D	--
PI -27 /M1	D+	C	B	D	B
PI -28 /M1	D+	A	D	D	--
D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS					
D-1	Ne s'applique pas à la Commune	--	--	--	--
D-2	D	D	D	--	--
D-3	NR	NR	--	--	--
HLG-1 /M1	D	D	D	D	--

Annexe 3 : Notes avec justifications

	A. RESULTATS DU SYSTEME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES : Crédibilité du budget	Note	EXPLICATIONS SUCCINCTES ET DONNEES IMPORTANTES UTILISEES
PI-1	Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	B	Budget Primitif et Compte Administratif de la Commune de Cotonou pour 2008, 2009 et 2010
PI-2	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	D+	Budget Primitif et Compte Administratif de la Commune de Cotonou pour 2008-2009 & 2010
PI-3	Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	D	Budget Primitif, Compte Administratif et Compte de gestion de la Commune de Cotonou pour 200, 2009 & 2010
PI-4	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	D	Service du Budget et Comptabilité
	B. SPECIFICITES TRANSVERSALES: Couverture et transparence		
PI-5	Classification du budget	D	Budget Primitif et Compte Administratif de la Commune de Cotonou pour 2008, 2009 et 2010
P-6	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	C	Budget Primitif et Compte Administratif de la Commune de Cotonou pour 2008, 2009 et 2010
PI-7	Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	D+	Budget Primitif et Compte Administratif de la Commune de Cotonou pour 2008, 2009 et 2010
PI-8	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	NA	NA
PI-9	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	NA	NA
PI-10	Accès du public aux principales informations budgétaires	C	Direction des Services Economiques et Financiers
	C. CYCLE BUDGETAIRE		
	C (i) Budgétisation basée sur les politiques publiques		
PI -11	Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	C+	Service du Budget et Comptabilité
PI -12	Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	D	Service du Budget et Comptabilité et PDC Cotonou

C. CYCLE BUDGÉTAIRE			
C (ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget			
PI -13	Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	C+	Service de la Fiscalité et Service de la Régie Principale de la Recette
PI -14	Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des	D+	Service de la Fiscalité et Service de la Régie Principale de la Recette
PI -15	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	D+	Service de la Fiscalité et Service de la Régie Principale de la Recette
PI -16	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	C+	Service du Budget et de la Comptabilité, Receveur Percepteur
PI -17	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	C+	DSEF
PI -18	Efficacité des contrôles des états de paie	D+	Direction des Ressources humaines, Service du Budget et de la Comptabilité

PI -19	Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics	B+	Marchés publics et législation en vigueur
PI -20	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	C+	Contrôleur Général des services Municipaux
PI -21	Efficacité du système de vérification interne	D	Contrôleur Général des services Municipaux

C. CYCLE BUDGÉTAIRE			
C (iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers			
PI -22	Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	C+	Receveur Percepteur, DSEF
PI -23	Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires	A	Direction des Services à la Population
PI -24	Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	C+	Rapports d'exécution budgétaire (2008-2010)
PI -25	Qualité et respect des délais des états financiers annuels	D+	Comptes Administratifs et comptes de gestion (2008-2010)
C (iv) Surveillance et vérification externes			
PI -26	Etendue, nature et suivi de la vérification externe	D	Chambre des Comptes

PI -27	Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	D+	Secrétariat Général, Conseil
PI -28	Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	D+	Chambre des Comptes, Secrétariat Général
	D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS		
D-1	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	NA	--
D-2	Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide - projet et l'aide -programme et établissement des rapports y afférents	D	AFD, BM
D-3	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	NR	
HLG-1	Prévisibilité des transferts du Gouvernement Central	D	

Annexe 4 : Liste de personnes rencontrées

ABDELWEDOUD Brahim, *Sr, Urban specialist, Banque mondiale Nouakchott ;*

ADJOVI Léonard, *Cellule de passation des marchés publics ;*

AGBODAINON Urbain, *Chef Départements Services Économiques, DSEF ;*

AKAKPO Maxime Bruno, *Chambre des Comptes du Bénin ;*

ALIDOU Mouftaou, *Directeur des Services Économiques et Financiers, DSEF;*

APITHY Noëlie, *Secrétaire Générale de la Mairie ;*

ATODJINOUE Marcel, *Chef Service Fiscalité ;*

AWOUEKON Blaise, *Chef Section Comptabilité/Recette-perception Cotonou ;*

AZAMMAVO Jérôme, *Chef division archives, DSAJ ;*

AZONDEKON Maxime, *Chef Service Promotion Micro-entreprises et tourisms, DSEF ;*

BAGUIRI Bio, *Chef Service assurance, DSAJ ;*

BONOU Antoine, *Chef Section Mandatement ;*

BOTTHY Faustin, *Chef du 11^{ième} Arrondissement de Cotonou ;*

CAKPO-TOZO Edmond, *Directeur de Cabinet de la Mairie ;*

CHANCOCO Colette, *Receveur-percepteur Cotonou ;*

D'ALMEIDA Séverin, *Chef du 7^{ième} Arrondissement de Cotonou ;*

DACOSTA Marc, *Directeur Ressources Humaines DRH ;*

DJIMAN Adolphe, *Chef Département Services Financiers, DSEF ;*

DOSSOU-YOVO Arcadius, *Directeur Service à la Population, DSAP ;*

FREMOND P. Olivier, *Représentant Résident de la Banque mondiale.*

HOUNLEKPO Mexmin, *Chef Service Recrutement, DRH ;*

HOUNMONTO Dominique, *Régisseur d'avances/MCOT* ;

HOUNTONDJI Gaston, *Chargé de projets à l'AFD* ;

HOUNTONDJI Gaston, *Economiste Chargé de Projet, Agence Française de Développement, Cotonou*

LANMADOUCELO Expédit, *Chef Département Gestion emploi, DRH* ;

LOKO Charlotte, *Chef Service Budget et Comptabilité, Département Services Financiers, DSEF* ;

MAKPENON Michel, *Directeur Prospective et Développement, Mairie de Cotonou* ;

MARTIN-CORREA Louis-Jacques, *Directeur de la Réglementation et des Affaires Juridiques/ Autorité de Régulation des Marchés Publics* ;

MEHINTO Marie Roméo, *Chef Service Juridique et Contentieux, DSAJ* ;

MITHOUN Wilfrid, *Chef Régie Principale Recettes Fiscales, Département Services Financiers, DSEF* ;

NAHOUM Calixte Mesmer, *Chef de Services Marchés, DSEF* ;

NOUMETOU Julien, *Directeur Services Administratifs et Juridiques, DSAJ* ;

OHONYI Edouard, *Chef Service Affaires Culturelles et Cultuelles, DSAP*

SOGLO Lehady, *1 Adjoint au Maire de Cotonou*;

SOGLO Richard, *Chef Département Services Juridiques, DSAJ* ;

TOKOIGNON Charles-Louis, *Président de la Commission des Travaux Publics/ Association Nationale des Entreprises de Construction et Activités connexes (ANECA)* ;

VIGBE A. Prosper, *Contrôleur Général des services Municipaux* ;

Annexe 5 : Bibliographie

COMMUNE DE COTONOU, *Budget Primitif Gestion 2008* ;

COMMUNE DE COTONOU, *Collectif budgétaire 2008* ;

COMMUNE DE COTONOU, *Compte de gestion 2008* ;

COMMUNE DE COTONOU, *Compte administratif 2008* ;

COMMUNE DE COTONOU, *Budget Primitif Gestion 2009* ;

COMMUNE DE COTONOU, *Collectif budgétaire 2009* ;

COMMUNE DE COTONOU, *Compte administratif 2009* ;

COMMUNE DE COTONOU, *Compte de gestion 2009* ;

COMMUNE DE COTONOU, *Budget Primitif 2010* ;

COMMUNE DE COTONOU, *Collectif budgétaire 2010*

COMMUNE DE COTONOU, *Compte administratif 2010* ;

COMMUNE DE COTONOU, *Compte de Gestion 2010* ;

COMMUNE DE COTONOU, *Note de présentation du budget primitif exercice 2008* ;

COMMUNE DE COTONOU, *Note de présentation du budget primitif exercice 2009* ;

COMMUNE DE COTONOU, *Note de présentation du budget primitif exercice 2010*

COMMUNE DE COTONOU, *Note de présentation du budget primitif exercice 2011* ;

PEFA, (Dépenses Publiques et Responsabilité Financière), *Cadre de Mesure de la Performance*, Secrétariat PEFA, Washington DC, USA, juin 2005 ;

PEFA, (Dépenses Publiques et Responsabilité Financière), *Guidelines for application of the PEFA Performance Measurement Framework at Sub National Government Level*, Vol 1- Main Guidelines & Vol 2 – Annex, Secrétariat PEFA, Washington DC, USA, mars 2008 (versions non finalisées) ;

RÉPUBLIQUE DU BÉNIN, Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance locale, de l'Administration Territoriale et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT), *Le Guide du Maire*, Novembre 2007 ;

RÉPUBLIQUE DU BÉNIN, Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance locale, de l'Administration Territoriale et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT), *Le Guide à l'usage du Receveur-Percepteur comptable de la Commune*, Janvier 2003 ;

RÉPUBLIQUE DU BÉNIN, Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance locale, de l'Administration Territoriale et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT), *Recueil des lois sur la décentralisation*, Décembre 2010 ;

RÉPUBLIQUE DU BÉNIN, Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance locale, de l'Administration Territoriale et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT), *Recueil des décrets d'application des lois sur la décentralisation*, Décembre 2010 ;

RÉPUBLIQUE DU BÉNIN, Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation, Ministère des Finances et de l'Économie ; *La nomenclature des comptes par fonction des communes*, Janvier 2003 ;

RÉPUBLIQUE DU BÉNIN, Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation, Ministère des Finances et de l'Économie ; *La nomenclature des comptes par nature des communes*, Janvier 2003 ;

RÉPUBLIQUE DU BÉNIN, Mairie de Cotonou, *Manuel de Procédures Administratives, Financières, Comptables et Techniques*, Août 2007

RÉPUBLIQUE DU BÉNIN, Mairie de Cotonou, Direction de la prospective et du Développement Municipal, *Plan de Développement de la Ville de Cotonou*, janvier 2008

RÉPUBLIQUE DU BÉNIN, Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance locale, de l'Administration Territoriale et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT), *Manuel de Procédures Administratives, financières et techniques des communes*, 3 Tomes, 2008 ;

RÉPUBLIQUE DU BÉNIN, Ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche Scientifique, Ecole Nationale D'Administration et de Magistrature, *Contribution des recettes non-fiscales au renforcement de la capacité financière des communes : Cas de la ville de Cotonou*, mémoire de fin de formation au cycle I par Lisette Marlène d'Almeida, 2008-2009 ;

RÉPUBLIQUE DU BÉNIN, Ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche Scientifique, Ecole Nationale D'Administration et de Magistrature, *Impact du transfert non intégral des compétences et des ressources sur le développement local : cas de la commune de Cotonou*, mémoire de fin de formation au cycle I par Sylvia Rosalinda Houtoukpe, Janvier 2010 ;

RÉPUBLIQUE DU BÉNIN, Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance locale, de l'Administration Territoriale et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT), Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale, *Recueil de Lois sur la Décentralisation*, Septembre 2010;

VILLE DE DAKAR, *Evaluation de la Gestion des Finances Publiques Municipales – Rapport PEFA sur les Performances* par G. Caprio et V. Chomentowski, 30 janvier 2009 ;

VILLE DE OUAGADOUGOU, *Evaluation de la Gestion des Finances Publiques Municipales – Rapport PEFA sur les Performances* par G. Caprio et V. Chomentowski, 15 mai 2010.