



REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT
SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II

OPTION

Administration des Finances

FILIERE

Administration des Finances et du Trésor

ANNEE ACADEMIQUE : 2010-2011

THEME

Contribution à une meilleure reddition des
comptes de gestion des communes : cas de la
commune de Sèmè-Podji

Réalisé et soutenu par : Justin MESSI

Sous la direction de :

Maître de stage

Zéinabou COLES
Receveur-Percepteur
De la commune de
Sèmè-Podji

Directeur de mémoire

Justin GANDJIDON
Administrateur du Trésor
Chargé de cours à l'ENAM

Mars 2012

Identification du jury

Président : Charlemagne IGUE, Professeur Agrégé.

Vice – Président : Camille MIGAN

Membre : Victorin TOHOU

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

Dédicace

Ce mémoire est dédié :

A ma chère épouse pour son soutien moral et financier.

A mes parents, pour leur soutien et sacrifice indéfectibles ;

A mes frères et sœurs pour leur assistance de toute nature ;

A tous mes ami(e) s pour leurs soutiens et conseils ;

A tous ceux qui me sont chers.

Remerciements

Ce travail a été réalisé particulièrement avec le concours de Monsieur Justin GANDJIDON, Administrateur du Trésor, Directeur de la Centralisation des Comptes de l'Etat.

Nos sincères remerciements à son endroit pour avoir bien voulu nous encadrer malgré ses multiples occupations.

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

- aux Président et Membres du Jury, pour avoir accepté d'apprécier ce travail et apporter leurs contributions pour le parfaire ;
- à Madame Zéinabou COLES, le Receveur-Percepteur de la commune de Sèmè-Podji pour son encadrement et ses précieux conseils;
- à tout le personnel de la Recette-Perception de la commune de Sèmè-Podji, et particulièrement à tous les agents de la Division Comptabilité et Compte de gestion pour toutes leurs contributions;
- à Monsieur Mathieu TCHANGO de la mairie pour la documentation mise à notre disposition et pour ses précieux conseils ;
- à l'Administration et au Corps Enseignants de l'ENAM, pour la qualité de la formation ;
- à mon épouse Cica Prisca Elise KPOKPOHOU et à mes enfants Priscillia et Léa pour les énormes sacrifices consentis ;
- à ma promotion ;
- à tous ceux qui ont participé à la correction et à la saisie de ce mémoire.

Liste des sigles et abréviations

CCCS : Chambre des Comptes de la Cour Suprême

CSAF : Chef du Service des Affaires Financières

CM : Conseil des Ministres

DAMF : Direction des Affaires Monétaires et Financières

DCCE : Direction de la Centralisation des Comptes de l'Etat

DCFPT : Direction du Centre de Formation Professionnelle du Trésor

DERC : Direction des Etudes et de la Règlementation Comptable

DGR : Direction de la Gestion des Ressources

DGTCP : Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique

GBCO : Gestion Budgétaire et Comptable

IGS : Inspection Générale des Services

PS : Problème (s) spécifique (s)

RF : Receveur des Finances

RGF : Recette Générale des Finances

RP : Recette (s) – Perception (s)

SAF : Service des Affaires Financières

SCL : Service des Collectivités Locales

UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

Liste des tableaux

N°	Libellés	Pages
1	Transmission hors délai des comptes de gestion à la RGF	30
2	Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt.	36
3	Tableau de bord de l'étude	48
4	Présentation des données relatives au PS n°1	60
5	Présentation des données relatives au PS n°2	61
6	Présentation des données relatives au PS n°3	63
7	Synthèse du diagnostic	66
8	Tableau de synthèse sur la contribution à la fiabilité des comptes de gestion des communes : cas de la commune de Sèmè-Podji.	72

Glossaire

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

Le billeteur de la mairie : c'est l'agent de la mairie chargé d'effectuer le paiement des dépenses par la procédure des avances à justifier. Certains mandats sont émis en son nom et il lui revient d'encaisser les fonds auprès du RP avant de procéder au paiement. Il tient aussi la caisse des menues dépenses.

Le budget : l'article 3 de la loi n°98-007 du 15 janvier 1999 définit le budget de la commune comme « l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles ». Le budget de la commune est proposé par le Maire et voté par le Conseil communal.

Budget primitif : c'est le tout premier budget établi par le maire et voté en conseil communal ou municipal et approuvé par l'autorité de tutelle. C'est aussi le document financier de base qui prévoit les recettes et les dépenses de la commune et qui est établi, voté et autorisé en principe avant le début de l'année budgétaire relative à son exécution.

Le terme budget primitif est exclusivement utilisé pour désigner ce document de base dans les collectivités locales décentralisées. Au niveau de l'Etat, ce document est appelé Budget Général de l'Etat ou budget national.

Collectif budgétaire ou budget supplémentaire: Ce document budgétaire est préparé par le maire de la commune, voté et autorisé en cours d'exécution du budget primitif dans les conditions ci-après :

- la collectivité locale décentralisée bénéficie d'un appui budgétaire des partenaires techniques et financiers, de dons ou de legs (recettes nouvelles) ;

- il est constaté un excédent de recettes sur les dépenses sur le bilan d'exécution du budget présenté après l'élaboration du compte administratif et du compte de gestion dudit budget ;
- il existe aussi des restes à recouvrer constatés après l'élaboration du compte administratif et du compte de gestion du budget précédent.

Toutes ces recettes nouvelles amènent le maire à élaborer un collectif budgétaire qui est un document modificatif du budget primitif de sorte que le budget supplémentaire vient se substituer au budget primitif en cours d'exécution. Nous avons ainsi :

Collectif budgétaire = Budget primitif + Budget additionnel.

Commune : Premier niveau de décentralisation au Bénin, c'est la plus petite division administrative. Elle est dirigée par un maire et ses adjoints (organe exécutif) et un conseil communal ou municipal (organe délibérant). Ainsi, la commune présente quelques caractéristiques essentielles à savoir :

- elle est dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière dans la gestion des affaires locales ;
- elle subit le contrôle de la tutelle de l'Etat ;
- en tant que personne morale, elle est dotée d'organe qui sont, non pas nommés par le pouvoir central, mais démocratiquement élus par les populations concernées elles-mêmes ;
- elle possède un patrimoine propre.

Compte administratif : Le compte administratif donne la situation exacte et réelle des finances de la collectivité. Il correspond à la loi de règlement pour l'Etat. Il retrace les opérations réalisées au cours de l'exercice en dépenses et en recettes, ainsi que les « restes à réaliser » (recettes non encore encaissées et dépenses non encore mandatées à la clôture des comptes). Il permet de comparer ligne par ligne, les évaluations initiales et les réalisations. Il fournit les informations nécessaires à la préparation du budget supplémentaire.

Compte de gestion : c'est un document de synthèse qui rassemble tous les comptes mouvementés au cours de l'exercice. Il est établi par le comptable public. Il permet au conseil communal de vérifier la conformité du compte de gestion et du compte administratif. Il est de plus transmis au juge des comptes. Il retrace les situations au début et à la fin de la gestion sous forme d'opérations de débit et de crédit.

Le compte de gestion vise les objectifs suivants :

- il justifie l'exécution du budget ;
- il présente l'évolution de la situation patrimoniale et financière de la commune.

Il est produit en trois exemplaires :

- l'original est conservé par le Receveur-Percepteur ;
- le deuxième exemplaire est destiné au maire ;
- le troisième est transmis au juge des comptes.

Matériellement, il comporte deux parties : le compte de gestion sur chiffre et le compte de gestion sur pièces.

Comptabilité patrimoniale : c'est celle qui présente en valeur et suivant la méthode à partie double une description complète de l'ensemble du patrimoine constitué par les terrains, bâtiments, matériels, stocks et disponibilités de trésorerie, d'une part, les prêts, avances et créances diverses, de même que les emprunts, crédits et dettes diverses d'autre part.

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

- elles doivent être dotées de la personnalité juridique,
- jouir de l'autonomie financière et

- être gérées par des conseils élus.

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

Mise en état d'examen des comptes : En principe, la mise en état d'examen des comptes est une activité administrative qui ne comporte aucun contrôle de fond. Elle permet de vérifier que le compte est établi en forme régulière et accompagné des pièces justificatives.

Patrimoine de la commune: c'est l'ensemble des biens meubles et immeubles de la commune ainsi que ses engagements envers les tiers.

Les valeurs inactives : c'est l'ensemble des valeurs constituées des tickets, timbres, ou autres formules, émis pour la perception des droits au comptant par le Receveur-Percepteur ou les correspondants et intermédiaires.

Résumé

Dans le cadre de notre soutenance de fin de formation en Administration des Finances et du Trésor, nos recherches ont porté sur les problèmes liés à la fiabilité de la reddition des comptes de gestion des communes. Rendre compte c'est bien mais il faudrait que le compte rendu présente des éléments sincères et fiables. Le respect de l'ensemble des principes comptables permet de présenter une image fidèle, c'est-à-dire homogène, pertinente et fiable de la situation financière et patrimoniale de la commune. La non fiabilité des comptes de gestion n'est donc pas l'apanage de la commune de Sèmè-Podji. Aujourd'hui, les comptes de gestion produits et expédiés par les RP à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême pour le contrôle juridictionnel doivent normalement refléter une image fidèle du patrimoine de leurs communes. C'est pour cette raison que différents contrôles ont été institués dans le cadre de la reddition des comptes de gestion afin que ces derniers présentés par les comptables publics soient dépouillés de leurs tares par les directions compétentes de la DGTCP.

Ainsi, notre thème est intitulé « Contribution à une meilleure reddition des comptes de gestion des communes : cas de la commune de Sèmè-Podji »

Les objectifs poursuivis sont les suivants :

- proposer les conditions pour une évaluation sincère et fiable du résultat des comptes de gestion;
- suggérer les conditions d'une mise en place effective de la comptabilité patrimoniale;
- envisager les mesures d'une transmission à temps au RP des justificatifs des dépenses payées, objet des avances à justifier.

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

- la surévaluation du résultat du compte de gestion s'explique par la non passation des écritures de fin de gestion ;

- la non tenue de la comptabilité patrimoniale est due à la non maîtrise par le pouvoir exécutif local du patrimoine immobilier de la commune de Sèmè-Podji ;
- la non transmission dans les délais par le billeteur de la mairie des justificatifs des dépenses payées objet des avances à justifier résulte de la difficulté rencontrée par ce dernier à faire émarger à temps les états de paiement par les bénéficiaires.

Dans le but de vérifier ces hypothèses et de proposer des solutions pour la résolution des problèmes, nous avons mené des enquêtes sur la base d'un questionnaire. De l'analyse des données recueillies, il ressort que seule la première hypothèse n'est pas vérifiée. Pour contribuer à la fiabilité de la reddition des comptes de gestion, nous avons défini quelques approches de solutions à savoir :

- la tenue de la comptabilité générale de la commune de Sèmè-Podji dans son intégralité ;
- l'application intégrale des principes de la comptabilité générale ;
- le rattachement rigoureusement à l'exercice concerné des charges de fonctionnement ayant donné lieu à service fait sans réception de facture à la fin de l'exercice ;
- le recensement exhaustif du patrimoine immobilier de la commune ;
- la valorisation du patrimoine de la commune afin de programmer son entretien et son renouvellement dans des conditions optimales ;
- la mise en place d'un dispositif de sensibilisation de tous les acteurs impliqués dans la procédure d'exécution des dépenses objet des avances à justifier.
- la mise en application effective de l'arrêté portant modalités de mise en œuvre de la procédure exceptionnelle d'exécution des dépenses communales.

Sommaire

Introduction Générale	1
<i>Chapitre premier : Cadre de l'étude, observations de stage et ciblage de la problématique.</i>	<i>3</i>
Section 1 : Présentation du cadre de l'étude et observations de stage.	4
Paragraphe 1 : Présentation du cadre de l'étude	4
Paragraphe 2 : Cadre juridique et technique de reddition des comptes de gestion des communes et état des lieux de l'étude.....	12
Section 2 : Ciblage de la problématique.	38
Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique.....	38
Paragraphe 2 : Détermination de la vision globale de résolution de l'étude	40
<i>Chapitre 2^{ème} : Cadre théorique et méthodologique de l'étude, enquêtes de vérification des hypothèses, approches de solutions et leurs conditions de mise en œuvre.</i>	<i>43</i>
Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude.	44
Paragraphe 1 : Objectifs de l'étude, hypothèses et revue de littérature.	44
Paragraphe 2 : Choix de la méthodologie.	55
Section 2 : Enquêtes de vérification des hypothèses, approches de solutions et conditions de mise en œuvre.	58
Paragraphe 1 : Préparation des enquêtes, vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.	58
Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre.....	67
Conclusion générale.....	75
Bibliographie.....	77
Annexes	
Table des matières	

Introduction Générale

Le cadre juridique et financier des communes en République du Bénin, régi par cinq (05) lois et plusieurs décrets, confèrent aux communes, le droit de s'administrer librement afin de promouvoir le développement à la base. Ainsi, ces textes législatifs et réglementaires, confèrent aux communes une autonomie financière, le pouvoir d'ester en justice, le droit d'être dirigées par un conseil élu et une personnalité juridique propre distincte de celle de l'Etat Central. Dans le même ordre d'idées, **Paul S. DEHOUMON**, dans son ouvrage intitulé « **La décentralisation entre risques et espoirs...** » (mai 2006, édition COPEF) affirme «car la décentralisation ne saurait être une panacée, une baguette magique qui transformerait notre existence humaine en paradis terrestre du jour au lendemain. Il nous faut travailler chaque jour un peu plus et laisser le temps au temps. La décentralisation à bâtir, sera l'œuvre des hommes ; elle sera faite par les hommes pour les hommes et avec les hommes. Ces hommes ont-ils bien compris leur rôle dans la réussite de la réforme et sont-ils prêts à l'assumer ? »

L'imminence des élections municipales, communales et locales met les élus locaux en état d'alerte. C'est pourquoi, l'article 50 de la loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin, dispose : « le Maire est chargé d'élaborer à la fin de chaque exercice budgétaire, son compte administratif sur lequel le Conseil Communal doit délibérer au plus tard le 1er juillet de l'année suivant l'exercice concerné.

Conformément aux dispositions des articles 49 et 50 de la loi ci-dessus citée, le Receveur - Percepteur quant à lui doit tenir la comptabilité de la Commune et produire en fin d'exercice le compte de gestion. Selon l'article 53 de la même loi citée supra, ces deux comptes seront ensuite transmis à l'autorité de tutelle au plus tard 15 jours après le délai limite fixé pour l'adoption du compte administratif. Enfin, conformément aux dispositions de l'article 54 de la même loi, « 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. Ledit compte et l'arrêt rendu par la Chambre des

Comptes font l'objet d'une large diffusion ». Les deux documents produits en fin d'exercice doivent être concordants en termes de résultat.

L'élaboration du compte de gestion par le Receveur-Percepteur est instituée dans le souci d'assurer une bonne et transparente gestion des finances locales. Cet objectif ne peut être atteint que si les conditions favorables à une bonne reddition des comptes sont réunies.

Toutefois, le processus de reddition du compte de gestion, en pratique, pose un certain nombre de problèmes majeurs qui entravent sa fiabilité et son efficacité. L'absence de la tenue d'une comptabilité patrimoniale qui est une obligation légale, constitue une infraction à l'orthodoxie financière et par conséquent compromet la fiabilité du compte de gestion produit. La comptabilité patrimoniale est une composante de la comptabilité générale ; elle permet de retracer le patrimoine de la commune en termes d'actif et de passif.

De même la surévaluation du résultat du compte de gestion affecte la sincérité et l'image fidèle du patrimoine de la commune de Sèmè-Podji. Cette situation peut conduire les élus locaux à la prise de décisions biaisées sur les plans économique et social.

Par ailleurs, il y a lieu de déplorer la non transmission au RP par les bénéficiaires des avances de fonds des justificatifs des dépenses payées, objet des avances à justifier. Cette situation constitue un handicap pour une gestion transparente des finances locales.

Au regard des problèmes qui précèdent, et pour apporter notre modeste contribution, il nous a paru opportun de réfléchir sur le thème : « **Contribution à une meilleure reddition des comptes de gestion des communes : cas de la commune de Sèmè-Podji** ». Pour ce faire, ce thème s'articulera autour de deux chapitres à savoir :

- un chapitre premier qui s'intitule : Cadre institutionnel de l'étude, observations de stage et ciblage de la problématique;
- un chapitre deuxième intitulé : Cadre théorique et méthodologique de l'étude, enquêtes de vérification des hypothèses, approches de solutions et leurs conditions de mise en œuvre.

Chapitre premier : Cadre de l'étude, observations de stage et ciblage de la problématique.

Ce chapitre présente d'une part notre structure d'accueil et les observations de stage et établit d'autre part le ciblage de la problématique.

Section 1 : Présentation du cadre de l'étude et observations de stage.

Il sera abordé ici les points ci-après :

- le cadre de l'étude ;
- l'état des lieux.

Paragraphe 1 : Présentation du cadre de l'étude

Nous aborderons d'abord l'attribution, l'organisation et le fonctionnement de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique, ensuite de ses services extérieurs dont la Recette –Perception de Sèmè-Podji où nous avons effectué notre stage pratique.

I- Présentation du cadre institutionnel de l'étude : la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP)

Dans le cadre de ses missions, la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique qui est l'une des directions techniques importantes du Ministère de l'Economie et des Finances, dispose, outre les structures de l'administration Centrale, du réseau des postes comptables du Trésor qui sont les Services Extérieurs du Trésor. Ainsi, seront présentées ici les attributions et l'organisation de la DGTCP.

A- Attributions de la DGTCP

Aux termes des dispositions de l'article 1er de l'arrêté n°1188/MF/DC/SGM/DA du 14 décembre 1998 portant attribution, organisation et fonctionnement de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP), la DGTCP a deux missions essentielles à savoir :

- la Mission « Trésor » ;
- la Mission « Comptable ».

1- Mission « Trésor »

Cette mission permet à la DGTCP :

- de gérer la trésorerie de l'Etat ;
- de proposer et de mettre en œuvre la politique financière de l'Etat ;
- de réaliser l'équilibre des ressources et des charges publiques dans l'espace et dans le temps ;
- d'émettre et négocier les effets publics ;
- d'exécuter, en collaboration avec l'Institut d'Emission, la politique monétaire de l'Etat.

2- Mission « Comptable »

Au regard de cette mission, la DGTCP doit :

- animer ses services extérieurs dont la fonction essentielle est l'exécution des opérations budgétaires de l'Etat et des Collectivités locales ;
- initier ou étudier tous les dossiers relatifs à la réglementation, à l'organisation et au fonctionnement de tous les services comptables de l'Etat ou des collectivités publiques;
- centraliser les comptes de tous les comptables publics;
- élaborer le compte général de l'administration centrale ;
- assurer la reddition du compte de gestion de l'Etat ;
- mettre en état d'examen les comptes de gestion des comptables du Trésor et en assurer la transmission à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême ».

B- Organisation de la DGTCP

L'organisation de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique comprend deux (02) volets :

- l'organisation de l'administration centrale ;
- et celle des services extérieurs du Trésor.

1- Organisation de l'administration centrale

Aux termes des articles 3, 4 et 5 du même arrêté, la **DGTCP** comprend deux services centraux et quatre (04) directions techniques.

a- Les services centraux

Nous pouvons citer :

- l'Inspection Générale des Services (IGS) ;
- la Direction du Centre de Formation Professionnelle du Trésor (DCFPT).

b- Les quatre (04) directions techniques

Nous avons :

- la Direction des Etudes et de la Réglementation Comptable(DERC) ;
- la Direction de la Gestion de Ressources (DGR) ;
- la Direction de la Centralisation des Comptes de l'Etat (DCCE) ;
- la Direction des Affaires Monétaires et Financières (DAMF).

2- Présentation des services extérieurs du Trésor

Conformément à l'article 38 de l'arrêté n°1188/MF/DC/SGM/DA du 14 décembre 1998 portant attribution, organisation et fonctionnement de la DGTCP, les services extérieurs du Trésor sont constitués par l'ensemble des unités comptables opérationnelles du Trésor, réparties en trois niveaux à savoir :

- la Recette Générale des Finances ;
- les Recettes des Finances ;
- les Recettes – Perceptions.

a- Recette Générale des Finances (RGF)

L'article 41 de l'arrêté cité supra stipule que le Receveur Général des Finances est le comptable principal unique de l'Etat. Il est également le comptable supérieur des comptables des services extérieurs du Trésor. Il est chargé à ces titres de:

- l'exécution des opérations budgétaires de l'Etat dont notamment la liquidation et le paiement sans ordonnancement préalable des soldes et accessoires courants des agents permanents de l'Etat ;
- l'exécution des opérations hors budget ou opérations de trésorerie ;
- la tenue de la comptabilité de l'Etat ;
- la reddition du compte de gestion de l'Etat ;
- la coordination du réseau du Trésor ;
- la mise en état d'examen des comptes de gestion des collectivités locales et leur transmission à la Direction de la Centralisation des comptes de l'Etat.

b- Recettes des Finances (RF)

Les Recettes des Finances sont les postes comptables des Départements. Le Receveur des Finances est chargé de centraliser selon les termes de l'article 54 du même arrêté pour le compte du Receveur Général des Finances, les opérations comptables de l'Etat constatées dans les Recettes – Perceptions de son arrondissement financier. Il centralise également les fonds provenant de l'ensemble des autres réseaux comptables situés dans son arrondissement financier.

c- Recettes – Perceptions

Aux termes des dispositions des articles 56, 57 et 58 de l'arrêté n°1188/MF/DC/SGM/DA du 14 décembre 1998, « les Recettes – Perceptions sont des unités comptables de base. Le supérieur hiérarchique direct du Receveur – Percepteur est le Receveur des Finances implanté dans le même arrondissement financier que le RP. Les Receveurs – Percepteurs sont des comptables secondaires de l'Etat ; ils réalisent des opérations se rapportant au budget de l'Etat pour le compte du comptable

principal qui est le Receveur Général des Finances. Le Receveur – Percepteur est le comptable principal de la ou des collectivités locales dont il a la gestion financière et comptable en charge. A ce titre, il rend compte de sa gestion au juge des comptes. Il est le conseiller financier de l’ordonnateur du budget des collectivités locales qu’il gère ».

II- Présentation du cadre physique de l’étude : Recette – Perception de Sèmè-Podji.

Nous aborderons dans cette rubrique l’organisation de la Recette Perception de la commune de Sèmè-Podji et les services impliqués dans la production du compte de gestion.

A- Organisation de la Recette – Perception de Sèmè-Podji

Elle est structurée en cinq (05) sections que sont :

- Section Secrétariat ;
- Section Caisse ;
- Section valeurs inactives ;
- Section Pension ;
- Section comptabilité et compte de gestion

1- Section secrétariat

Elle s’occupe de la réception, de la vérification et de l’enregistrement de tous les courriers, en vue de leur transmission au Receveur – Percepteur pour leur affectation dans les sections appropriées. Elle s’occupe également de la rédaction et de la transmission des correspondances du poste comptable en direction de la **DGTCP** ou d’autres services extérieurs.

2- Section caisse

Elle dispose d’une caissière qui gère les opérations d’encaissement et de décaissement. En fin de journée, elle regroupe par nature les pièces comptables des opérations journalières qu’elle adresse au Receveur-Percepteur pour

vérification. Elle tient aussi les livres journaux caisse, banque, et ordre d'une part et d'autre part les quittanciers de caisse et d'ordre.

3- Section valeurs inactives

Elle est chargée de la gestion des titres de perception de la Commune et de la tenue de la comptabilité des valeurs inactives.

4- Section pension

Elle a pour mission le traitement des pensions béninoises ou étrangères et la transmission des fiches des pensionnés à la caisse de la Recette-Perception pour paiement. Elle s'occupe aussi de la tenue du registre de consommation des crédits.

5- Section comptabilité et compte de gestion

Elle a pour rôle :

- le traitement des mandats émanant du Maire avant leur mise en paiement juridique et matériel ;
- la préparation de la comptabilité décadaire de la Recette – Perception ;
- la tenue de la balance générale des comptes et l'élaboration de la note d'accord par rapport au reversement des recettes fiscales effectuées par le Receveur des impôts;
- la mise à jour de la situation mensuelle des enseignants vacataires de la commune de Sèmè-Podji ;
- l'élaboration du compte de gestion de la Commune de Sèmè-Podji en vue de sa transmission à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême.

B- Les services impliqués dans la production du compte de gestion.

1- La Section caisse

Dans le cadre de la production du compte de gestion, la caisse transmet quotidiennement au Receveur-Percepteur les pièces justificatives relatives au paiement des salaires des agents de la commune, des pensions, les calepins de

caisse, les P109 c'est-à-dire les pièces justificatives du recouvrement des recettes de l'Etat, les bordereaux de transfert des recettes(BTR), les mandats payés à vue, etc.

2- La Section valeurs inactives

Elle produit la balance générale des valeurs inactives qui retrace la balance d'entrée et de sortie et la situation finale.

3- La Section comptabilité et compte de gestion.

Trois étapes conduisent à l'élaboration du compte de gestion à savoir :

- la prise en charge des mandats de paiement ;
- le développement des dépenses ;
- la centralisation des services locaux par chapitre budgétaire.

a- Prise en charge des mandats de paiement et des titres de recettes.

Le Maire émet les mandats puis les fait signer par le Chef du Service des Affaires Financières(CSAF). Ces mandats sont transmis à la Division Comptabilité de la RP pour prise en charge et contrôle des pièces justificatives (décisions de mandatement, factures liquidées et certifiées, bons de commande, fiches d'engagement de dépenses, etc. Par la suite, l'agent expédie les mandats appuyés des pièces justificatives au Receveur-Percepteur pour visa et pour paiement.

C'est en fin d'exercice que le maire émet un titre de recettes de régularisation correspondant au montant total de l'état d'exécution en recettes du budget de la commune de Sèmè-Podji.

Les mandats impayés à la fin de l'année sont retournés à l'ordonnateur avec les motifs du rejet pour annulation.

b- Développement des dépenses.

L'agent de la division comptabilité procède au regroupement des mandats par rubrique budgétaire ; il reprend ces mandats dans le bordereau de développement des dépenses puis les enregistre suivant leurs dates de paiement jusqu'au dernier mandat du mois.

Par la suite, il fait le total des dépenses payées au cours du mois, reporte la situation antérieure puis fait le total général ; il présente ensuite le récapitulatif par rubrique budgétaire qu'il adresse au RP pour permettre à ce dernier de faire le rapprochement entre le montant des mandats effectivement payés et le récapitulatif des dépenses payées établi par l'agent de la division de la comptabilité.

c- Centralisation des dépenses par rubrique budgétaire.

C'est le regroupement des mandats par chapitre et article appuyés des bons de caisse ou avis de crédit accompagnés des pièces justificatives dans un document appelé service local qui prend en compte le numéro du mandat, le bénéficiaire et le montant du mandat. Par la suite, la division comptabilité et compte de gestion enlisse les services locaux par chapitre budgétaire.

A la fin de l'année, il fait le rapprochement entre la synthèse de tous les services locaux et le bordereau de développement des dépenses payées par le RP pour s'assurer s'il y a concordance. Ainsi, c'est à partir de ces données qu'il faut préparer le compte de gestion de l'exercice écoulé (n-1). Après cette étape, le Receveur-Percepteur charge ces opérations dans le logiciel qui génère automatiquement le compte de gestion.

Les mandats payés par virement sont photocopiés et la photocopie est gardée par la division comptabilité pour contrôle éventuel.

Par contre, les mandats payés à vue sont gardés par cette division et c'est le bon de caisse annexé aux pièces justificatives qui accompagne le compte de gestion.

Paragraphe 2 : Cadre juridique et technique de reddition des comptes de gestion des communes et état des lieux de l'étude.

Cette rubrique sera consacrée d'une part à la détermination du cadre juridique et technique de reddition des comptes de gestion des communes et à la restitution de nos observations de stage faites sur le fonctionnement de la RP de Sèmè-Podji au regard de quatre centres d'intérêt à savoir :

- la mise en état d'examen des comptes ;
- le contrôle juridictionnel ;
- la reddition des comptes de gestion ;
- la gestion du personnel.

I- Cadre juridique et technique de la reddition des comptes de gestion des communes.

Ici, nous aborderons le cadre juridique et technique d'élaboration et de vérification de reddition du compte de gestion par le Receveur-Percepteur.

A- Cadre juridique de la reddition des comptes de gestion des communes.

La constitution du 11 décembre 1990, l'ordonnance n°21/PR du 26 avril 1966 relative à la Cour Suprême et plusieurs textes législatifs et réglementaires (Voir annexe n°1) régissent la production du compte administratif et du compte de gestion élaborés respectivement par le maire et par le Receveur-Percepteur. De ces textes, se dégagent des dispositions d'ordre général et spécifique.

1- Dispositions générales

A ces différents textes ci-dessus cités, se rattachent les dispositions ci-après :

- « La Cour Suprême est la plus haute juridiction de l'Etat en matière administrative, judiciaire et des comptes de l'Etat » (cf. article 131 de la loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant constitution de la République du Bénin) ;

- « Les citoyens chargés d'une fonction politique ou élus à une fonction politique, ont le devoir de l'accomplir avec conscience, compétence, probité, dévouement et loyauté dans l'intérêt et le respect du bien commun » (cf. article 35 de la constitution du Bénin) ;
- « Les biens publics sont sacrés et inviolables. Tout citoyen béninois doit les respecter scrupuleusement et les protéger. Tout acte de sabotage, de vandalisme, de corruption, de détournement, de dilapidation ou d'enrichissement illicite est réprimé dans les conditions prévues par la loi » (cf. article 37 de la constitution du Bénin) ;
- « La Chambre des Comptes exerce :
 - un pouvoir de contrôle juridictionnel sur les comptables de deniers publics et de deniers privés soumis réglementairement au maniement de deniers publics ;
 - un pouvoir de contrôle administratif sur les collectivités publiques, les établissements publics, les sociétés d'Etat, les sociétés d'économie mixte, les organismes de sécurité sociale et les organismes subventionnés par une collectivité publique ou un établissement public» (cf. article 36 de l'ordonnance n°21/PR du 26 avril 1966 portant composition, organisation et fonctionnement et attributions de la Cour Suprême).

Des dispositions générales visées supra, il s'en suit que la reddition de compte est une obligation qui s'impose à tous les gestionnaires publics aux fins de contrôle par la Chambre des Comptes de la Cour Suprême.

2- Dispositions spécifiques

Elles concernent les gestionnaires des budgets communaux suivants :

- les comptables publics (les Receveurs-Percepteurs) ;
- les ordonnateurs (les Maires).

➤ **Dispositions spécifiques relatives au comptable de la commune.**

La reddition de compte étant une charge de fonction pour le comptable public, divers textes de lois et décrets se rapportent donc à cette lourde responsabilité ainsi qu'il suit :

- « le RP tient la comptabilité de la Commune conformément aux dispositions de la loi. Il produit en fin d'exercice le compte de gestion de la Commune » (cf. article 49 de la loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des Communes en RB) ;
- « 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.

Ledit compte et l'arrêt rendu par la Chambre des Comptes font l'objet d'une large diffusion » (cf. article 54 de la loi n°98-007 du 15 janvier 1999) ;

- « Les comptes des collectivités publiques d'une part, les bilans, les comptes d'exploitation et comptes de profits et pertes des établissements publics d'autre part, affirmés sincères et véritables, datés et signés par les comptables publics et revêtus du visa du contrôle du supérieur hiérarchique, sont présentés à la juridiction dans les formes et délais prescrits par les règlements.

Ces comptes doivent être mis en état d'examen et appuyés des pièces justificatives classées dans l'ordre méthodique des opérations » (cf. article 115 ordonnance n°21/PR du 26 avril 1966 portant composition, organisation et fonctionnement de la Cour Suprême) ;

- « A défaut du comptable le compte ne peut être signé et présenté que par ses héritiers, par un fondé de pouvoir habilité par procuration ou par un commis d'office nommé par le Ministre des Finances en lieu et place du comptable ou de ses héritiers lorsque les circonstances l'exigent.

L'arrêté du Ministre des Finances nommant d'office le commis fixera le délai imparti à ce dernier pour présenter le compte » (cf. article 116 de l'ordonnance 21-PR du 26 avril 1966 visée supra) ;

- « Sauf décisions contraires du Ministre des Finances prises pour des cas individuels, les comptables remplacés en cours d'année ou d'exercice sont dispensés de rendre un compte séparé de leur gestion.

Il est établi un compte unique des opérations de l'année ou de l'exercice qui sera préparé par le comptable en fonction au 31 décembre de l'année en cours.

Ce compte fait apparaître distinctement les opérations propres à chacun des comptables qui se sont succédés dans le poste pendant l'année ou l'exercice et qui demeurent responsables de leur gestion personnelle » (cf. article 117 de l'ordonnance précitée).

➤ **Cas de l'ordonnateur de la commune**

En ce qui concerne les ordonnateurs communaux, nous avons les dispositions suivantes :

- « Le Maire élabore le compte administratif à la fin de chaque exercice budgétaire.

Le conseil communal délibère au plus tard le 1er juillet de l'année suivant l'exercice sur le compte administratif présenté par le Maire » (cf. article 50 de la loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des Communes en République du Bénin).

- « Le compte administratif voté par le Conseil Communal, accompagné du compte de gestion, est transmis à l'autorité de tutelle au plus tard 15 jours après le délai limite fixé pour son adoption.

Dans le mois qui suit la date de réception du compte administratif, l'autorité de tutelle, assistée des représentants du Ministre chargé des Finances dans le Département doit donner son approbation. L'approbation est réputée acquise si aucune suite n'est donnée à l'issue de ce délai.

Le compte administratif approuvé par l'autorité de tutelle reste déposé à la Mairie où il est tenu à la disposition du public. Le Maire en transmet un exemplaire

au Receveur - Percepteur » (cf. article 53 de la loi n°98- 007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des Communes en République du Bénin).

Au total, à l'issue de chaque gestion budgétaire, le compte de gestion établi par le comptable de la Commune et ses annexes (y compris le compte administratif du Maire) sont transmis à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême pour le contrôle juridictionnel.

B- Cadre technique de reddition des comptes de gestion des Communes.

Le compte de gestion est un document de synthèse confectionné à la fin de chaque exercice budgétaire par le Receveur-Percepteur et qui récapitule les titres de recettes émis et recouvrés et les titres de dépenses mandatés et payés. Son élaboration et sa présentation permettent d'une part de justifier l'exécution du budget dont il est le comptable principal et d'autre part de présenter l'évolution des situations patrimoniale et financière de la commune. Au plan technique, le compte de gestion comprend deux parties à savoir :

- le compte de gestion sur chiffres ;
- le compte de gestion sur pièces.

1- Le compte de gestion sur chiffres.

Il se décompose en deux parties : la première partie est relative à l'exécution du budget et la seconde, à la comptabilité générale de la commune. Il est enfin complété par les situations des valeurs inactives.

❖ Première partie du compte de gestion, tirée de la comptabilité budgétaire du Receveur – Percepteur.

A ce niveau, on distingue plusieurs états et tableaux à savoir :

- les états d'exécution du budget ;
- les bordereaux de développement des recettes et de dépenses réalisées ;
- le tableau des résultats budgétaires de l'exercice ;

- le tableau du résultat d'exécution du budget primitif et des budgets annexes ;
- le tableau d'affectation des résultats.

Cette première partie du compte de gestion permet au conseil communal de vérifier l'exacte concordance des informations qui y figurent avec celles du compte administratif.

❖ Deuxième partie du compte de gestion sur chiffres, tirée de la comptabilité générale du Receveur-Percepteur.

Elle présente l'évolution de la situation patrimoniale de la commune au cours de l'exercice écoulé. Ainsi, les pièces suivantes sont exigées :

- la balance générale des comptes ;
- le compte de résultat ;
- le bilan de la Commune ;
- le tableau financier des ressources et des emplois (TAFIRE) dans les Communes à statut particulier.

Les documents concernant la comptabilité générale de la Commune, ne font pas référence aux modalités d'ouverture de crédits budgétaires.

Il n'est donc jamais fait mention, dans cette deuxième partie du compte de gestion, des chapitres, des articles, des numéros d'opération ni de la codification fonctionnelle.

Ainsi, quel que soit le mode de vote du budget et quelle que soit la taille de la Commune, la situation patrimoniale d'une Commune est toujours présentée de la même manière.

❖ Troisième partie du compte de gestion sur chiffres : le suivi des valeurs inactives par le Receveur - Percepteur.

Les valeurs inactives sont toutes les valeurs et autres formules à l'exception des numéraires émises pour la perception des droits au comptant par le Receveur-Percepteur ou les régisseurs de recettes communales.

Ainsi, la tenue de la comptabilité des valeurs inactives se fait à travers trois comptes ouverts à ce titre :

- **le compte 9084 : « Compte de prise en charge des valeurs inactives »** présente les approvisionnements en valeurs inactives de la commune.
- **le compte 9044 : « Compte de position-valeurs inactives en portefeuille »** retrace le montant des valeurs inactives détenues ou conservées personnellement par le Receveur-Percepteur à un moment donné.
- **le compte 9045 : « Compte de position – valeurs inactives chez les correspondants ou intermédiaires »** retrace le montant et la position des valeurs inactives mises à la disposition des correspondants ou intermédiaires (Régisseurs de recettes).

2- Présentation du compte de gestion sur pièces.

Le compte de gestion sur pièces regroupe l'intégralité des documents permettant de justifier les opérations du Receveur - Percepteur. Avant d'être transmis au juge des comptes, le compte de gestion sur chiffres, doit être appuyé du compte de gestion sur pièces. Le compte de gestion sur pièces est composé des pièces générales et des pièces justificatives de l'exercice.

a- Les pièces générales

Elles sont classées en quatre (4) catégories à savoir :

- les pièces budgétaires et administratives ;
- les pièces patrimoniales ;
- les pièces se rapportant aux valeurs inactives ;
- les pièces d'entrée et de sortie de fonction.

• Les pièces budgétaires et administratives

A ce niveau, nous pouvons citer :

- le budget primitif accompagné de ses annexes dûment signés par l'ordonnateur (le Maire) et approuvés par l'autorité de tutelle (le Préfet du

Département) ;

- le budget supplémentaire encore appelé collectif budgétaire s'il y a lieu ;
- le compte administratif accompagné de ses annexes dûment signés par le Maire et approuvés par l'autorité de tutelle (Préfet du Département) ;
- l'arrêté d'approbation du budget primitif par l'autorité de tutelle;
- les décisions modificatives du budget : actes portant virement de crédits ;
- le procès verbal de délibération du conseil communal sur le vote du budget primitif ou du collectif budgétaire;
- la délibération d'affectation du résultat de l'exercice (N – 1) ;
- la liasse des titres de recettes émis ;
- la liasse des bordereaux de mandats de paiement émis ;
- la liasse de bordereaux d'annulation ou de réduction de titres de recettes ;
- la liasse de bordereaux d'annulation ou de réduction des mandats de paiement ;
- la liste des procurations données aux mandataires du comptable ;
- les arrêtés de création des régies de recettes et des régies d'avances ;
- les décisions de nomination du régisseur de recettes.

- **Les pièces patrimoniales**

On peut citer :

- la balance générale des comptes ;
- les états des restes à réaliser (restes à recouvrer et restes à payer) ;
- les états de développement des soldes des comptes de tiers et des comptes financiers ;
- l'état des immobilisations (signé par le comptable et l'ordonnateur de la commune) ;
- la balance des stocks signés par l'ordonnateur ;
- les procès-verbaux de caisse et de portefeuille ;
- la situation des disponibilités ;
- le certificat établissant la concordance du compte 433... avec le Résultat comptable de l'exercice.

- **Les pièces se rapportant aux valeurs inactives**

Elles comprennent :

- le bordereau de prise en charge des valeurs inactives ;
- le procès-verbal de réception des valeurs inactives ;
- les comptes d'emploi des valeurs inactives ;
- le procès-verbal d'incinération des valeurs inactives ;
- les procès-verbaux de recollement des valeurs inactives (à reconduire) ;
- les procès-verbaux de vérification des valeurs inactives.
- l'état de rapprochement des soldes des autres comptes de valeurs inactives.

- **Les pièces d'entrée et de sortie de fonction du Receveur - Percepteur**

Ce sont :

- l'arrêté de nomination du Receveur - Percepteur ;
- l'acte de prestation de serment du Receveur - Percepteur ;
- le certificat de constitution de cautionnement ;
- le procès-verbal de prise de fonction du Receveur-Percepteur ;
- la déclaration de réserve du Receveur - Percepteur entrant ;
- le procès verbal d'installation ou de prise de fonction du Maire.
- les actes établissant la qualité des héritiers.

L'arrêté N°1264 / MF /DC du 30 Décembre 1997 portant mise en application du manuel de procédure d'exécution des dépenses publiques et de la nomenclature des pièces justificatives détermine les pièces justificatives pour chaque catégorie de recettes et de dépenses budgétaires communales.

- b- Les catégories de pièces justificatives**

Elles sont au nombre de trois :

- les pièces justificatives de recettes ;
- les pièces justificatives de dépenses ;
- les pièces justificatives des opérations de trésorerie.

- **Les pièces justificatives de recettes**

Nous pouvons citer :

- les rôles ;
- les titres de recettes ;
- les pièces portant annulation ou réduction des titres émis ;
- les certificats de dégrèvement.

- **Les pièces justificatives de dépenses**

En ce qui concerne les pièces justificatives de dépenses nous avons :

- les factures, lettres de commande ou bons de commande ;
- les marchés publics locaux ;
- les mandats de paiement ;
- les décomptes dûment certifiés et liquidés ;
- les cautions bancaires d'avance de démarrage ou de retenue de garantie ;
- les baux administratifs ;
- les procès – verbaux de réception ;
- les Bordereaux de livraison ou bon de réception dûment signés ;
- les pièces portant annulation ou réduction des mandats émis.

- **Les pièces justificatives des opérations de trésorerie**

A ce niveau, nous avons :

- les états d'encaissement ;
- les états de décaissement ;
- la situation des disponibilités de la Commune

Pour la fiabilité du compte de gestion, plusieurs mécanismes ont été institués afin de dépouiller ledit compte de ses tares. Alors, il y a un premier contrôle qui est fait par le Service des Collectivités Locales de la RGF, un deuxième au niveau de la DCCE avant sa transmission à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême.

3- Modalités de reddition du compte de gestion des Communes

Une fois produit par le Receveur-Percepteur, le compte de gestion est transmis à la DGTCP pour sa mise en état d'examen. La mise en état d'examen en principe, est une activité administrative qui ne comporte aucun contrôle de fond. Elle permet de vérifier que le compte est établi en forme régulière et accompagné des pièces justificatives. Cette mise en état d'examen se réalise en deux phases à savoir :

- réception, vérification et certification préalable du compte de gestion des Communes par le Receveur Général des Finances ;
- modalités pratiques de la mise en état d'examen du compte de gestion de la Commune par la Direction de la Centralisation des Comptes (DCC).

a- Réception et vérification du Compte de gestion par le Service des Collectivités Locales de la RGF.

Après avoir réceptionné les comptes de gestion des Communes, le Service des Collectivités locales de la RGF procède aux contrôles ci-après :

- vérifier que le compte a été établi dans les formes prescrites par les règlements et instructions en vigueur ;
- vérifier que le Compte de gestion a été établi par le comptable compétent ;
- vérifier l'existence de procès – verbaux de passation de service des comptables sortant et entrant en cas de changement de comptable en cours de gestion ;
- vérifier que le compte a été établi en conformité avec la nomenclature budgétaire et comptable des Communes ;
- vérifier que le compte a été établi dans le respect des dotations budgétaires et des textes ou instructions en vigueur ;
- vérifier l'exacte reprise au compte de gestion des soldes de l'exercice précédent (en deniers et en valeurs inactives) ;
- rapprocher les chiffres du compte de gestion des Communes avec ceux de la balance générale du compte de gestion des Communes ;
- vérifier l'exactitude arithmétique des résultats d'exécution ;

- s'assurer que les soldes des différents comptes sont cohérents avec les règles de fonctionnement de ceux-ci (comptes uniquement débiteurs ou uniquement créditeurs) ;
- vérifier la conformité et la cohérence du solde des comptes 433-xxx « Tiers créditeurs », ouverts au nom de la Commune avec le chiffre de la dernière situation du compte de gestion dans les écritures du Trésor Public (avec les autres comptes financiers de la classe 5).

b- Certification du compte de gestion des Communes par le Receveur Général des Finances.

Lorsque les différents contrôles effectués supra ne débouchent sur aucun reproche, le Receveur Général des Finances, supérieur hiérarchique des Receveurs - Percepteurs, atteste exact par sa signature le compte de gestion de la Commune puis le transmet au Directeur de la Centralisation des Comptes pour sa mise en état d'examen proprement dite.

Dans le cas contraire, il demande au Receveur - Percepteur incriminé au moyen d'une note d'observations, de procéder aux rectifications nécessaires sur le compte de gestion qu'il lui renvoie à cet effet.

Après avoir intégré les observations considérées, dans les plus brefs délais, le Receveur - Percepteur adresse de nouveau les comptes de gestion dûment rectifiés au Receveur Général des Finances qui peut alors effectuer leur certification réglementaire.

Il convient de mentionner que le Receveur Général des Finances peut effectuer sur place (dans les Recettes - Perceptions), les opérations de vérification exposées supra.

En définitive, à l'issue des vérifications sommaires répertoriées ci-dessus suivies de la certification des comptes de gestion, le Receveur Général des Finances transmet à la **DCCE**, en vue de leur mise en état d'examen, les comptes de gestion sur chiffres qu'il a dûment certifiés exacts dans ses écritures, appuyés du compte de gestion sur pièces ainsi que des pièces et documents généraux et ou spécifiques y relatifs.

c- Modalités pratiques de la mise en état d'examen effective des comptes de gestion des Communes par la Direction de la Centralisation des Comptes de l'Etat.

C'est la deuxième phase de vérification avant la transmission du compte de gestion de la Commune à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême. Cette phase correspond à une vérification approfondie mais sélective. Elle complète la vérification sur chiffres opérée lors de la première phase et comporte principalement des contrôles sur pièces.

❖ Vérification du compte de gestion sur pièces

Il s'agit de procéder à la reconnaissance des pièces générales et des pièces justificatives détaillées des opérations de recettes et de dépenses. La reconnaissance des pièces considérées consiste exclusivement en la vérification de la présence matérielle de ces pièces. Toutefois, cette reconnaissance ne comporte aucun contrôle portant par exemple sur la régularité de l'opération justifiée par la pièce ou sur la pièce elle-même et encore moins sur les calculs de liquidation de la dépense ou de la recette. Ces contrôles qui sont des contrôles de fond relèvent de la compétence du juge des comptes. Le contrôle de la reconnaissance des pièces doit être exhaustif et comporter la vérification exhaustive systématique et permanente d'une partie fixe des pièces. Le comptable centralisateur, le Directeur de la Centralisation des Comptes de l'Etat, doit obligatoirement effectuer la reconnaissance de toutes les pièces générales que sont :

- les pièces budgétaires ;
- les pièces patrimoniales et comptables ;
- les pièces relatives aux valeurs inactives ;
- les pièces relatives à la situation des comptables des Communes (Receveurs - Percepteurs).

❖ **La vérification exhaustive des pièces relatives à certaines opérations**

Il s'agit de faire le pointage de tous les titres de recettes et de tous les mandats de paiement produits à l'appui du compte de gestion et de procéder à la vérification de la conformité de leur montant avec les bordereaux récapitulatifs, et enfin de constater l'exactitude des totaux portés sur les bordereaux.

❖ **La vérification des documents et pièces spécifiques accompagnant le compte de gestion**

Elle s'ajoute à la vérification systématique et permanente, et porte sur les documents généraux et autres documents ci-après :

- les pièces justificatives des recettes et des dépenses ;
- les bordereaux de développement des recettes et des dépenses en trois (03) exemplaires ;
- le compte administratif de l'ordonnateur en trois (03) exemplaires ;
- l'acte d'approbation du compte administratif par l'autorité de tutelle ;
- le budget primitif et budget supplémentaire ou collectif budgétaire en trois (03) exemplaires ;
- les actes modificatifs du budget.

Lorsque toutes les vérifications susvisées sont concluantes, la **DCCE** vise et signe le compte de gestion pour attester de sa mise en état d'examen effective. En effet, à l'issue des contrôles opérés, des observations éventuelles peuvent être formulées à l'égard du compte de gestion et de ses justifications. Dans ce cas, la **DCCE** établit compte par compte, un bordereau d'observation qu'il adresse au Receveur - Percepteur par voie hiérarchique.

Toutefois, les réserves formulées par la **DCCE** ne sauraient porter sur la régularité des opérations comptables, mais plutôt sur des erreurs relevées dans les écritures comptables, sur le manque ou l'insuffisance des pièces justificatives et sur le non respect des normes prescrites en matière de reddition du compte de gestion de la Commune.

Au cas où le comptable de la Commune se trouverait dans l'impossibilité de donner satisfaction aux observations relevées, il répond en exposant les motifs de cette situation, notamment lorsque les motifs tiennent au refus de l'ordonnateur de produire les pièces justificatives incriminées ou à l'impossibilité de réclamer à l'ordonnateur, lesdites pièces.

En définitive, la **DGTCP** effectue la transmission du compte de gestion à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême pour attester sa mise en état d'examen effective. Il faut noter qu'elle y joint deux (02) copies des bordereaux d'observation.

II- Observations de stage et inventaires des forces et des faiblesses

Cette rubrique sera consacrée d'une part à la restitution de nos observations de stage faites sur le fonctionnement de la Recette-Perception de Sèmè-Podji et d'autre part à l'inventaire des forces et des faiblesses.

A- Observations de stage

A ce niveau, nous avons fait plusieurs constats lors de notre stage que nous allons essayer de vous retracer en quatre centres d'intérêt comme stipulés supra à savoir :

- la mise en état d'examen des comptes ;
- le contrôle juridictionnel ;
- la reddition des comptes de gestion ;
- la gestion du personnel.

1- Mise en état d'examen des comptes de gestion et contrôle juridictionnel.

a- La mise en état d'examen des comptes de gestion.

La mise en état d'examen, en principe, est une activité administrative qui ne comporte aucun contrôle de fond. Elle permet de vérifier que le compte de gestion est établi en la forme régulière et accompagné des pièces justificatives adéquates. Les comptes de gestion des communes sont mis en état d'examen par la DCCE pour envoi à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême.

Dans l'exercice de cette activité, **la DCCE rencontre des difficultés telles que l'insuffisance numérique du personnel et en qualité ainsi que le défaut de certaines pièces générales et spécifiques.**

Nous avons aussi constaté que le décret n°2008-382 du 24 juin 2008 portant mise en application du manuel de procédures de reddition des comptes de gestion de communes n'est pas appliqué jusqu'à ce jour. Selon ce décret, c'est le RGF par le biais du Service des Collectivités Locales qui doit normalement faire la mise en état d'examen des comptes de gestion des communes. Mais il s'est fait que la DCCE continue de mettre en état d'examen les comptes de gestion des collectivités locales décentralisées.

Ce qui pose le pose **le problème de la non application du décret n° 2008-382 du 24 juin 2008 portant mise en application du manuel de procédures de reddition des comptes de gestion ;**

b- Le contrôle juridictionnel

La loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin en ses articles 49 ; 50 ; 53 et 54, dispose que : « Le Receveur-Percepteur tient la comptabilité de la Commune conformément aux dispositions de la loi. Il produit en fin d'exercice le compte de gestion de la Commune.

Le Maire élabore le compte administratif à la fin de chaque exercice budgétaire. Le Conseil communal délibère au plus tard le 1er juillet de l'année suivant l'exercice sur le compte administratif présenté par le Maire. Le compte administratif voté par le Conseil communal, accompagné du compte de gestion, est transmis à l'autorité de tutelle au plus tard quinze jours après le délai limite fixé pour son adoption par

l'article 50 de la présente loi. Dans le mois qui suit la date de réception du compte administratif, l'autorité de tutelle, assistée des représentants du ministère chargé des finances dans le Département doit donner son approbation.

L'approbation est réputée acquise si aucune suite n'est donnée à l'issue de ce délai. Le compte administratif approuvé par l'autorité de tutelle reste déposé à la Mairie où il est tenu à la disposition du public.

Le Maire en transmet un exemplaire au Receveur-Percepteur. 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.

Ledit compte et l'arrêt rendu par la Chambre des Comptes font l'objet d'une large diffusion ».

Il ressort des considérations qui précèdent que le compte de gestion et ses annexes appuyés du compte administratif ne peuvent être transmis qu'au plus tard le 15 août de l'année suivant l'exercice.

La Directive n°07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique stipule en son article 28 que : « les comptes de l'Etat sont produits à la Cour des comptes au plus tard le 30 juin de l'exercice suivant celui au titre duquel ils sont établis.

En cas de retard, des amendes peuvent être infligées aux comptables par la Cour des comptes.... »

Au plan du droit positif béninois, l'article 161 de la loi n°2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour Suprême prévoit de même diverses catégories d'amendes ainsi qu'il suit :

- « - amende pour retard dans la production des comptes : cinquante mille (50 000) à cinq cent mille (500 000) francs CFA par mois de retard ;
- amende pour non réponse dans les délais aux injonctions de la chambre : vingt mille (20 000) francs CFA par injonction et par mois de retard ;

- Le minimum ne peut être inférieur à cinquante mille (50 000) francs CFA et le maximum de l'amende peut atteindre le double du traitement ou salaire brut le plus élevé de la grille indiciaire de la fonction publique à l'époque des faits ;
- amende pour outrage à l'audience : vingt cinq mille (25 000) francs CFA à cinq cents mille (500 000) francs CFA sans préjudice de poursuites pénales éventuelles ;
 - amende pour entrave à l'action de la chambre des comptes : cent mille (100 000) francs CFA à deux cents mille (200 000) francs CFA, sans préjudice de poursuites pénales éventuelles.

Le parquet requiert l'application des amendes prévues par la loi »

En dépit du **retard criard observé dans la transmission des comptes de gestion à la Chambre des comptes de la Cour Suprême** et de l'existence de la loi n°2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour Suprême, **aucune amende n'est depuis 2003 infligée à aucun comptable public.**

Depuis l'avènement de la décentralisation, **la Chambre des Comptes de la Cour Suprême n'a encore apuré aucun compte de gestion des comptables publics. Ce n'est que des arrêts provisoires qui sont rendus.**

2- La reddition des comptes de gestion et la gestion du personnel de la RP

a- La reddition des comptes de gestion

Le compte de gestion doit être élaboré au plus le 30 juin de l'année qui suit la clôture de l'exercice budgétaire concerné conformément à la loi n° 98-07 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes. Mais lors de notre stage à la Recette-Perception de la commune de Sèmè-Podji, nous avons constaté malheureusement que ces comptes de gestion sont élaborés et transmis hors délai au Service des Collectivités Locales de la RGF. Aussi, lors du dépouillement de ces comptes, est-il souvent constaté le manque de certaines pièces spécifiques et générales.

Le tableau ci-dessous illustre ce constat pour la période allant de 2005 à 2010.

Tableau n°1 : Transmission hors délai des comptes de gestion à la RGF

Comptes de gestion	Date de transmission à la RGF		Nombre de mois de retard
	Normale	Effective	
2005	30 mai 2006	10 octobre 2007	17 mois
2006	30 mai 2007	15 mai 2008	12 mois
2007	30 mai 2008	11 juin 2009	13 mois
2008	30 mai 2009	22 octobre 2009	5 mois
2009	30 mai 2010	12 septembre 2011	16 mois
2010	30 mai 2011	En cours d'élaboration	-

Source : Recette-Perception

Il en découle à cet effet **le problème de la transmission tardive et incomplète des comptes de gestion à la RGF par le RP.**

La Directive n°07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique au sein de l'UEMOA stipule le partage des responsabilités entre les acteurs des opérations budgétaires. Ce qui signifie désormais que les comptables publics ne seront plus seuls personnellement et pécuniairement responsables de leur gestion mais les ordonnateurs aussi répondront de leur gestion. **L'internalisation de cette directive permet de ne plus sacrifier les comptables publics au profit des ordonnateurs.** Cet aspect de chose constitue à notre avis un atout majeur.

Il faut aussi remarquer que le progiciel de comptabilité (ASTER) actuellement et uniquement utilisé par les Recettes des Finances pour centraliser les opérations des RP n'est malheureusement pas d'usage dans les Recettes-Perceptions. Malgré la formation suivie par les agents des Recettes-Perceptions sur ce progiciel, ces derniers continuent de tenir les différents journaux et grands livres manuellement.

De même, signalons que le logiciel GBCO (Gestion Budgétaire et Comptable) dont la conception est financée par le Fonds d'Équipement des Nations Unies permet la tenue des comptabilités budgétaire et des valeurs inactives. Il est installé au cours de l'année 2011 au Service des Affaires Financières et à la RP et sur lequel les agents ont été formés.

Mais force est de constater que ni la mairie ni la RP n'utilise cet outil d'une importance capitale, gage de célérité, de fiabilité et de sécurité au processus d'exécution des dépenses locales et de recouvrement des recettes. Ce qui pose **le problème du défaut de l'utilisation de l'application informatique mise en place.**

Aussi l'article 81 de la Directive n°07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique au sein de l'UEMOA exige-t-il la mise en place d'une comptabilité matière. Aujourd'hui, il est difficile d'évaluer le patrimoine en termes d'actif et de passif de la commune de Sèmè-Podji dans la mesure où il n'existe aucun document comptable susceptible de retracer l'usage que les autorités locales en ont fait. Dans le même ordre d'idée, le compte de gestion ne fait pas ressortir les états financiers (le bilan de fin d'exercice, la balance générale des comptes, le compte de résultat de la comptabilité générale).

Nous en déduisons la non tenue d'une comptabilité patrimoniale ni à la section Comptabilité par le RP de la commune, ni au Service des Affaires Financières de la mairie.

En août 2007, il a été mis en place un manuel de procédure de reddition des comptes de gestion pour résoudre deux problèmes importants :

- l'absence de textes fixant limitativement les pièces constitutives du compte de gestion des communes ;
- l'absence de manuel de procédure de mise en état d'examen des comptes à la DCCE.

De même, l'existence de manuel de procédures financière et comptable au profit de la commune de Sèmè-Podji constituent de surcroît un outil de gestion efficace des finances locales.

Nous saluons à cet effet l'existence de manuel de procédures de reddition des comptes de gestion et du manuel de procédures financière et comptable.

De même pour la fiabilité du compte de gestion de la commune de Sèmè-Podji, il apparaît nécessaire de comparer le résultat dégagé par le compte de gestion et celui de la comptabilité générale de la commune. Les charges à payer telles que les factures d'électricité du mois de décembre 2010 parvenues en janvier 2011 s'élèvent à 1 081 039 F CFA. Normalement, le maire devrait émettre un mandat de paiement en décembre 2010 dont le montant doit être estimé. En début janvier 2011, dès que la mairie reçoit la facture de la société d'énergie électrique, ce mandat doit être annulé et un nouveau mandat doit être émis pour le montant réel de la facture. Alors, les 1 081 039 F CFA sont malheureusement imputés au budget de l'exercice 2011 ; cette situation constitue une violation flagrante du principe de rattachement des charges et produits à leur exercice. Ce qui favorise le biais du résultat du compte de gestion.

De même la dépréciation d'un actif de la commune est, en principe, la simple constatation que sa valeur actuelle est devenue inférieure à sa valeur nette comptable et néanmoins doit être comptabilisée de la même façon que les provisions pour dépréciation. Au bilan, elles apparaissent en déduction des actifs concernés. Ce qui n'est pas malheureusement le cas. Cet état de chose gonfle anormalement le résultat.

Alors nous pouvons dire qu'il y a **une surévaluation du résultat du compte de gestion de la commune de Sèmè-Podji.**

Pour finir, il y a lieu de remarquer que dans la procédure d'exécution des dépenses publiques locales, le Service des Affaires Financières joue un rôle très important. Ainsi, les mandats de paiement, une fois émis accompagnés des pièces justificatives sont transmis au RP pour paiement.

Cependant, les mandats de paiement émis au titre de l'article « **65838 : autres charges sur opérations diverses** » par le Maire de la commune de Sèmè-Podji au nom du billeteur de la mairie sur décisions de mandatement ne sont pas toujours accompagnés des pièces justificatives requises. Une fois les fonds décaissés par le

RP au profit du billeteur de la mairie, il revient à ce dernier après avoir payé les bénéficiaires (les conseillers pour les frais de sessions ou de fonctionnement des commissions, les agents chargés des opérations de recouvrement, etc.) de ramener dans un bref délai, les états de paiement pour justifier ces dépenses.

Nous sommes étonné de constater à cet effet qu'il y a plusieurs **mandats de paiement payés au profit du billeteur depuis le début de l'année mais qui ne sont malheureusement pas justifiés jusqu'à ce jour.**

Il convient aussi de signaler que les recettes encaissées sans émission des titres de recettes ne sont pas régularisées systématiquement. Normalement, à la fin de chaque mois, le Receveur-Percepteur devrait transmettre au Maire le certificat des recettes encaissées sans émission préalable de titres de recettes afin que ce dernier puisse émettre les titres de recettes de régularisation. Malheureusement, c'est en fin d'exercice que le Maire émet un titre global de recettes de régularisation correspondant au montant total des bordereaux de développement des recettes de l'année. Cette situation n'est pas conforme à l'orthodoxie financière locale. Il en résulte **la non émission régulière des titres de recettes de régularisation en cours d'exercice par le Maire.**

b- La gestion du personnel de la RP

Les travaux d'élaboration du compte de gestion de la commune sont fastidieux et ne sauraient être exécutés par un personnel insuffisant en nombre et en qualité. Ce qui est malheureusement le cas en ce sens qu'au niveau de la Section Comptabilité, il n'y a qu'un seul agent qui s'occupe manuellement de la comptabilité budgétaire, de la comptabilité générale et de la comptabilité des valeurs inactives et de toutes les tâches connexes.

Il en résulte **un manque de personnel en quantité et en qualité ainsi qu'une insuffisance de matériel informatique à la RP de Sèmè-Podji.**

Par ailleurs, il est à noter l'absence d'archivage au niveau de la Recette-Perception de Sèmè-Podji. Ainsi, les agents de la Recette-Perception ne sont pas informés de la mise à jour des nouveaux textes en vigueur et subissent rarement des

séminaires de recyclage. Cette situation à notre avis n'est pas de nature à favoriser la performance des ressources humaines de la RP.

Ce qui pose **le problème de la non information et du manque de recyclage périodique des agents de la RP et de la mairie sur les nouveaux textes législatifs et règlementaires relatifs à la gestion des finances locales.**

B- Inventaire des forces et des faiblesses

Il s'agit ici de faire l'inventaire des atouts et des problèmes possibles.

1- Inventaire des atouts

Au nombre des atouts relevés, nous pouvons citer entre autres :

- le partage des responsabilités entre les différents acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques ;
- l'installation et le paramétrage du logiciel GBCO à la mairie et à la Recette-Perception ;
- l'existence de manuels de procédures financière et comptable à la mairie et à la RP de Sèmè-Podji (manuel de procédures d'exécution des recettes et des dépenses et manuel de la tenue de la comptabilité) ;
- l'existence du manuel de reddition des comptes de gestion des communes.

2- Inventaire des problèmes

Nous avons recensé un ensemble de problèmes énumérés comme ci-après :

- les difficultés liées à la mise en état d'examen des comptes de gestion;
- l'insuffisance du personnel en quantité et en qualité à la DCCE ;
- non application du décret n° 2008-382 du 24 juin 2008 portant mise en application du manuel de procédures de reddition des comptes de gestion des communes;
- l'absence de certaines pièces générales et spécifiques ;
- la transmission tardive des comptes de gestion à la CCCS ;
- la non application d'amende dans le cadre de la transmission tardive des comptes de gestion à la CCCS ;

- l'inexistence d'arrêt définitif rendu par la Chambre des Comptes de la Cour Suprême ;
- la transmission tardive et incomplète des comptes de gestion de la commune à la DGTCP pour leur mise en état d'examen des comptes par la DCCE ;
- le défaut de l'utilisation de l'application informatique mise en place ;
- l'absence de la tenue d'une comptabilité patrimoniale ;
- la surévaluation des résultats du compte de gestion de la commune de Sèmè-Podji ;
- la non transmission à temps à la RP par le billeteur de la mairie des pièces justificatives des mandats payés ;
- non émission régulière des titres de recettes de régularisation en cours d'exercice par le maire ;
- le manque de ressources humaines en quantité et en qualité à la RP de Sèmè-Podji ;
- l'insuffisance de moyens matériels adéquats à la RP ;
- la non information des agents de la mairie et de la RP sur les nouveaux textes législatifs et règlementaires relatifs à la gestion des finances locales;
- le manque de recyclage périodique des agents.

Tableau n°2 : Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt.

N° d'ordre	Centre d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Problématique
1	Mise en état d'examen des comptes de gestion à la DCCE	<ul style="list-style-type: none"> - difficultés liées à la mise en état d'examen des comptes de gestion des communes; - insuffisance du personnel en quantité et en qualité à la DCCE ; - absence de certaines pièces générales et spécifiques. - non application du décret 2008-382 du 24 juin 2008 portant mise en application du manuel de procédures de reddition des comptes de gestion de communes. 	Non optimisation de la mise en état d'examen des comptes de gestion à la DCCE.	Problématique d'optimisation de la mise en état d'examen des comptes de gestion par la DCCE.
2	Le contrôle de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême.	<ul style="list-style-type: none"> - transmission tardive des comptes de gestion à la Chambre des comptes de la Cour Suprême(CCCS) ; - non application d'amende dans le cadre de la transmission tardive des comptes de gestion ; - Aucun arrêt définitif rendu depuis l'avènement de la décentralisation par la Chambre des Comptes de la Cour Suprême. 	Insuffisance dans le contrôle juridictionnel.	Problématique de renforcement du contrôle juridictionnel des comptes de gestion à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême.

3	Reddition des comptes de gestion de la commune	<ul style="list-style-type: none"> - défaut de l'utilisation de l'application informatique mise en place ; - transmission tardive et incomplète des comptes de gestion à la RGF - absence de la tenue d'une comptabilité patrimoniale ; - surévaluation des résultats du compte de gestion de la commune de Sèmè-Podji ; - non transmission à temps à la RP par le billeteur des justificatifs des dépenses payées, objet des avances à justifier ; - non émission régulière des titres de recettes de régularisation en cours d'exercice par le maire. 	non fiabilité de la reddition des comptes de gestion de la commune de Sèmè-Podji	Problématique de la fiabilité de la reddition des comptes de gestion de la commune.
4	Gestion du personnel de la RP de Sèmè-Podji	<ul style="list-style-type: none"> - non information des agents de la mairie et de la RP sur les nouveaux textes législatifs et règlementaires relatifs à la gestion des finances locales; - manque de recyclage périodique des agents ; - manque de ressources humaines en quantité et en qualité à la RP de Sèmè-Podji ; 	Inefficacité dans la gestion du personnel de la RP.	Problématique de la gestion efficace du personnel de la RP.

Source : Etat des lieux

Section 2 : Ciblage de la problématique.

Cette section sera consacrée dans un premier temps au choix et à la spécification de la problématique et dans un second temps à la vision globale de résolution de l'étude.

Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique

Dans ce paragraphe, il s'agira de choisir et de spécifier la problématique.

I- Choix de la problématique.

Pour notre étude, nous avons identifié quatre problématiques définies par centre d'intérêt à savoir :

- problématique d'optimisation de la mise en état d'examen des comptes de gestion des communes par la DCCE ;
- problématique de renforcement du contrôle juridictionnel ;
- problématique de la fiabilité de reddition des comptes de gestion de la commune ;
- problématique de la gestion efficace du personnel de la RP.

Dans le cadre de notre mémoire, nous ne serons pas en mesure de traiter les quatre problématiques. Nous avons alors écarté la problématique de la gestion du personnel parce que nous n'avons pas toutes les aptitudes et techniques d'une gestion optimale des ressources humaines. La problématique d'optimisation de la mise en état d'examen des comptes de gestion par la DCCE, quant à elle, fait actuellement l'objet d'étude par d'autres chercheurs. Enfin, en ce qui concerne la problématique de renforcement du contrôle juridictionnel, nous avons constaté qu'elle a été suffisamment abordée par plusieurs auteurs. Dès lors, la résolution des problèmes spécifiques regroupés en problématiques dans notre état des lieux permettra une élaboration fiable des comptes de gestion de la commune de Sèmè-Podji par le RP. En effet, les problèmes relatifs à la fiabilité de la reddition des

comptes de gestion des communes nous paraissent plus importants en raison de nos connaissances et aptitudes à pouvoir traiter les questions relatives aux finances locales et à la tenue de la comptabilité des collectivités locales décentralisées. Nous nous proposons alors de réfléchir sur les mesures à prendre pour une meilleure reddition du compte de gestion par le RP de Sèmè-Podji.

De cette problématique ainsi identifiée résulte un problème général libellé comme suit : « Reddition non fiable des comptes de gestion de la commune de Sèmè-Podji ». De ce problème général, se dégagent des problèmes spécifiques que sont :

- **PS n°1** : le défaut de l'utilisation de l'application informatique mise en place ;
- **PS n°2** : l'absence de la tenue d'une comptabilité patrimoniale ;
- **PS n°3** : la surévaluation des résultats du compte de gestion de la commune de Sèmè-Podji ;
- **PS n°4** : la non transmission à temps à la RP par le billeteur de la mairie des pièces justificatives des dépenses payées par la procédure d'avances à justifier ;
- **PS n°5** : la transmission tardive et incomplète des comptes de gestion à la RGF par le RP ;
- **PS n°6** : Non émission régulière par le maire des titres de recettes de régularisation en cours d'exercice.

Le souci de résolution de ces différents problèmes nous a permis de formuler notre thème de la manière suivante : « Contribution à une meilleure reddition des comptes de gestion des communes : cas de la commune de Sèmè-Podji ».

II- Spécification de la problématique

L'analyse et le traitement des problèmes spécifiques relatifs à la problématique retenue, permettra à coup sûr d'assurer une élaboration fiable des comptes de gestion des Communes.

Ainsi, pour une résolution efficace de cette problématique, nous allons écarter les problèmes spécifiques qui ne méritent plus ou qui ne méritent pas d'être résolus. A cet effet, nous traiterons principalement les problèmes spécifiques les plus

pertinents. Outre l'outil de complexité, nous avons utilisé aussi celui de regroupement des problèmes. Pour ce faire, nous avons écarté le problème spécifique n°1 relatif au défaut de l'utilisation de l'application informatique mise en place dans la mesure où nous ne serions pas en mesure de diagnostiquer les causes réelles de ce problème et d'apporter des solutions adéquates en tant que spécialiste des questions financières. Nous pensons que ce problème pourrait valablement être traité par les spécialistes de l'informatique. De même, le problème spécifique n°4 relatif à la non transmission à temps au RP par les bénéficiaires des justificatifs des dépenses payées, objet des avances à justifier englobe le problème spécifique n°5 relatif à la transmission tardive et incomplète des comptes de gestion à la RGF par le RP. C'est pour cette raison que nous avons aussi élagué le problème spécifique n°5. Le problème n°6 relatif à la non émission régulière des titres de recettes de régularisation en cours d'exercice par le Maire, présente un degré de complexité plus ou moins élevé ; mais pour défaut d'informations fiables, nous l'avons abandonné. Nous avons finalement retenu les problèmes spécifiques suivants :

- **Problème spécifique n°1(PS n°1) : la surévaluation des résultats du compte de gestion de la commune de Sèmè-Podji ;**
- **Problème spécifique n°2(PS n°2) : l'absence de la tenue d'une comptabilité patrimoniale ;**
- **Problème spécifique n°3(PS n°3) : la non transmission à temps au RP par les bénéficiaires des justificatifs des dépenses payées, objet des avances à justifier.**

Paragraphe 2 : Détermination de la vision globale de résolution de l'étude

Elle prend en compte les différentes approches génériques de résolution et les étapes de recherche.

I- Vision globale

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

spécifiques, découlant du problème général qu'est la reddition non fiable des comptes de gestion des communes.

A- Vision globale de résolution du problème général

Du problème général découlent les trois problèmes spécifiques identifiés et retenus supra. Ainsi la résolution du problème général passe nécessairement par celle des trois problèmes spécifiques. Déterminer la vision globale de résolution des problèmes spécifiques revient à déterminer les approches théoriques de résolution du problème général.

B- Vision globale de résolution des problèmes spécifiques

1- Vision globale de résolution du problème spécifique n°1

La surévaluation du résultat du compte de gestion n'est pas une exclusivité de la commune de Sèmè-Podji. Pour la résolution de ce problème, il nous faut mettre l'accent sur les facteurs de surévaluation du résultat dégagé à la suite de l'exécution budgétaire.

2- Vision globale de résolution du problème spécifique n°2

Les communes sont considérées aujourd'hui comme des entreprises dans la mesure où elles dégagent un résultat d'exploitation en fin d'exercice. Elles doivent se conformer aux règles et principes qui gouvernent les entreprises. Alors, la tenue de la comptabilité budgétaire et de la comptabilité des valeurs inactives ne suffisent pas pour obtenir une information financière et comptable de qualité. Il faut nécessairement la tenue d'une comptabilité patrimoniale (une composante de la comptabilité générale) qui obéit aux conventions universellement admises. La résolution du problème spécifique n°2 relatif à la non tenue de la comptabilité patrimoniale se fera par une approche basée sur le respect des règles et principes régissant les entreprises.

3- Vision globale de résolution du problème spécifique n°3

Quant au problème spécifique n°3 relatif à la non transmission à temps au RP des justificatifs des dépenses payées, objet des avances à justifier par le billeteur, nous pouvons affirmer que c'est la difficulté rencontrée par le billeteur à faire émarger les états de paiement par les bénéficiaires qui en est la cause. Une fois le billeteur reçoit des avances de fonds au nom de la mairie à la caisse de la RP, il est tenu de payer tous les bénéficiaires au risque de reverser en fin d'année à la caisse contre quittance les reliquats de fonds. Certains bénéficiaires pour plusieurs raisons (absence du territoire national, maladie, non information, etc.) ne viennent pas à temps pour se faire payer. Il urge nécessaire de sensibiliser les bénéficiaires sur les risques qu'ils courent et les dysfonctionnements qu'ils occasionnent à la chaîne d'exécution des dépenses communales en n'émargeant pas à temps les états de paiement. La résolution de ce problème se fera par une approche théorique de sensibilisation et de responsabilisation des élus locaux et du personnel de la mairie et des organismes bénéficiant des subventions de la commune.

II- Étapes de recherche

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

- définition des objectifs de la recherche ;
- identification des causes supposées être à la base des problèmes spécifiques et formulation des hypothèses de travail ;
- tableau de bord de l'étude
- revue de littérature ;
- exposé de la méthodologie de travail ;
- collecte et traitement des données ;
- analyse des données ou vérification des hypothèses
- rappel du diagnostic de l'étude ;
- proposition des approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre.

Chapitre 2^{ème} : Cadre théorique et méthodologique de l'étude, enquêtes de vérification des hypothèses, approches de solutions et conditions de mise en œuvre.

Nous déterminerons ici dans une première section le cadre théorique et méthodologique de l'étude à travers les objectifs et les hypothèses de l'étude ainsi que la revue de littérature et le choix de la méthodologie. Par la suite nous aborderons dans une seconde section les enquêtes et la vérification des hypothèses suivies des approches de solutions et des conditions de mise en œuvre.

Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude.

Dans cette section, nous aborderons dans un premier paragraphe les objectifs, les hypothèses et la revue de littérature de l'étude et dans un second paragraphe le choix méthodologique.

Paragraphe 1 : Objectifs de l'étude, hypothèses et revue de littérature.

Dans cette rubrique nous aborderons les objectifs de l'étude, les hypothèses et la revue de littérature.

I- Objectifs de l'étude

Nous allons déterminer d'une part l'objectif général et d'autre part les objectifs spécifiques.

A- Objectif général

L'objectif général que nous poursuivons par la réalisation de notre étude est de contribuer à une meilleure reddition du compte de gestion de la commune de Sèmè-Podji.

B- Objectifs spécifiques

Les objectifs spécifiques sont déterminés en tenant compte des problèmes spécifiques identifiés. A cet effet, ils consistent à :

- proposer les conditions pour une évaluation sincère et fiable du résultat des comptes de gestion ;
- suggérer les conditions d'une mise en place effective de la comptabilité patrimoniale dans la commune de Sèmè-Podji ;

- envisager les mesures d'une transmission à temps au RP des justificatifs des dépenses payées, objet des avances à justifier.

II- Hypothèses et revue de littérature

Nous parlerons ici des hypothèses et de la revue de littérature.

A- Hypothèses de l'étude

Trois problèmes spécifiques sont retenus.

1- Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°1

Les causes que nous supposons être à la base de la surévaluation des résultats du compte de gestion sont les suivantes:

- l'inexistence de la constatation des dépréciations aux provisions et aux amortissements ;
- la non prise en compte des charges à payer en fin d'exercice ;
- la non passation des écritures de fin de gestion ;
- l'application partielle des principes de la comptabilité générale ;
- la non utilisation des possibilités d'étalement des charges immobilisées.

En effet, la commune de Sèmè-Podji a connu deux Receveurs-Percepteurs depuis l'avènement de la décentralisation. En parcourant minutieusement les budgets de 2005 à 2010, il n'y a aucune mention relative aux provisions alors qu'il existe des créances sur les tiers (les concessionnaires des hangars, les fermiers, etc.) qui ne sont pas encore recouvrées depuis des années. De même pour obéir au principe de l'indépendance des exercices, le RP est tenu de passer les écritures de fin de gestion telles que les factures d'eau et d'électricité du mois de décembre qui ne sont pas encore parvenues mais qu'il faut estimer, les charges constatées d'avance comme les primes d'assurance, les écritures relatives aux inventaires extra comptables, les écritures d'amortissement et de provisions, etc ; ce qui permet d'imputer à chaque exercice les produits et les charges qui le concernent exclusivement. Aussi, le biais des résultats du compte de gestion découle-t-il de la non utilisation des possibilités d'étalement des

charges immobilisées dans la mesure où en 2010, la mairie a acquis un terrain pour un montant de vingt millions en utilisant les services d'un notaire dont les honoraires ne sont pas étalés sur plusieurs exercices.

Au regard, de tout ce qui précède, les principes de la comptabilité générale sont appliqués partiellement par le RP.

De toutes ces causes, nous pensons que la cause relative à la non passation des écritures de fin d'exercice est la plus plausible. C'est pourquoi nous formulons notre hypothèse de la façon suivante : **la surévaluation des résultats du compte de gestion s'explique par la non passation des écritures de fin d'exercice.**

2- Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°2

La non tenue de la comptabilité patrimoniale pourrait s'expliquer par :

- le manque de personnel qualifié ;
- l'application partielle par le RP du manuel de procédures de reddition des comptes de gestion des communes ;
- la tenue partielle de la comptabilité générale de la commune ;
- la non maîtrise par les élus locaux du patrimoine mobilier et immobilier de la commune de Sèmè-Podji .

Aujourd'hui, il est difficile de savoir comment le patrimoine meuble et immeuble de la commune est géré. Prenons l'exemple des véhicules administratifs de la mairie qui sont totalement amortis mais pour lesquels des dotations budgétaires sont encore prévues ; ce qui ne devrait pas être le cas car ils doivent normalement faire l'objet de cession ou d'échange.

De plus, le Maire et ses adjoints n'arrivent toujours pas à connaître de façon exhaustive surtout les biens immeubles de la commune. Pour cela nous nous sommes dit que la cause la plus pertinente qui pourrait être à l'origine du problème spécifique n°2 est la non maîtrise par le pouvoir exécutif local du patrimoine meuble et immeuble de la commune de Sèmè-Podji.

Notre hypothèse de travail en ce qui concerne le problème spécifique n°2 est formulée de la manière suivante : **la non tenue de la comptabilité**

patrimoniale est due à la non maîtrise par le pouvoir exécutif local du patrimoine meuble et immeuble de la commune de Sèmè-Podji.

3- Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°3

Le problème spécifique n°3 relatif à la non transmission à temps au RP par les bénéficiaires les justificatifs des dépenses payées objet des avances à justifier pourrait avoir pour cause possible : la difficulté rencontrée par le billeteur de la mairie à faire émarger à temps les états de paiement par les bénéficiaires. Pour un état de cinquante personnes par exemple, il n'est pas évident que tous ces bénéficiaires viennent émarger au même instant. Certains, pour des raisons diverses (absence du territoire, maladie, décès, non-conformité des noms avec ceux des cartes nationales d'identité, disponibilité insuffisante chez le Receveur-Percepteur etc.) prennent assez de temps pour venir émarger.

Notre hypothèse est alors libellée comme suit : **la non transmission dans les délais par le billeteur de la mairie des justificatifs des dépenses payées objet des avances à justifier, résulte de la difficulté rencontrée par ce dernier à faire émarger à temps les états de paiement par les bénéficiaires.**

Tableau n°3 : Tableau de bord de l'étude

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

Tableau n°3 : Tableau de bord de l'étude

Niveau d'analyse	Problématique		Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
Niveau Général	Problème général Reddition non fiable des comptes de gestion de Sèmè-Podji		Objectif général contribuer à une meilleure reddition du compte de gestion de la commune de Sèmè-Podji.	Cause générale -	Hypothèse générale : -
Niveaux spécifiques	1	Problème spécifique n°1 la surévaluation du résultat du compte de gestion	Objectif spécifique n°1 proposer les conditions pour une évaluation sincère et fiable du résultat des comptes de gestion	Cause supposée La non passation des écritures de fin de gestion.	Hypothèse n°1 La surévaluation du résultat du compte de gestion s'explique par la non passation des écritures de fin de gestion.
	2	Problème spécifique n°2 La non tenue de la comptabilité patrimoniale	Objectif spécifique n°2 suggérer les conditions d'une mise en place effective de la comptabilité patrimoniale	La non maîtrise par le pouvoir exécutif local du patrimoine meuble et immeuble de la commune de Sèmè-Podji.	Hypothèse n°2 La non tenue de la comptabilité patrimoniale est due à la non maîtrise par le pouvoir exécutif local du patrimoine meuble et immeuble de la commune de Sèmè-Podji.

	3	Problème spécifique n°3 La non transmission dans les délais par le billeteur de la mairie des justificatifs des dépenses payées, objet des avances à justifier.	Objectif spécifique n°3 envisager les mesures d'une transmission à temps au RP des justificatifs des dépenses payées objet des avances à justifier.	Cause supposée difficulté rencontrée par le billeteur de la mairie à faire émarger à temps les états de paiement par les bénéficiaires.	Hypothèse n°3 La non transmission dans les délais par le billeteur de la mairie des justificatifs des dépenses payées objet des avances à justifier résulte de la difficulté rencontrée par ce dernier à faire émarger à temps les états de paiement par les bénéficiaires.

Source : Par nous-même de nos observations de stage.

B- Revue de littérature

Nous allons faire le point des connaissances antérieures sur le problème général et sur les problèmes spécifiques choisis.

1- Points de vue antérieurs sur le problème général.

La non fiabilité des comptes de gestion n'est pas une exclusivité de la commune de Sèmè-Podji. Des études antérieures se sont alors penchées sur cette question révélée très cruciale.

En contrepartie des responsabilités conférées, tout agent public de l'administration, élu et fonctionnaire, a l'obligation de rendre des comptes à la société. C'est ainsi qu'il a été remarqué qu'en droit civil « *rendre des comptes consiste pour un mandataire à faire rapport au mandant de l'exécution d'un mandat* » WATHELET (2000, p. 122). Pour d'autres, « *l'obligation de reddition des comptes implique l'explication ou la justification de ce qui a été fait, de ce qui est actuellement fait, et de ce qui a été planifié (...). Par conséquent, elle implique le fait de donner des informations* » JACKSON (In STEWART, 1984, p. 13.). Or, même si l'information représente le principal élément formel du compte rendu, l'évaluation et le jugement effectués à partir de l'information doivent aussi être considérés dans sa définition. Dans cette logique, certains auteurs décrivent l'obligation de rendre compte comme « *une exigence ou une condition sous laquelle chaque membre d'une organisation rend un rapport sur l'exercice de son activité et est jugé avec justesse sur la base de ses comptes-rendus d'accomplissement* » DAVIS (In Mc MICKLE, 1978, p. 198). Cet auteur rajoute, de plus, qu'« *il doit y avoir des éloges, des reproches ou des sanctions* ».

Dans les collectivités locales décentralisées, cette responsabilité incombe aux élus locaux et aux Receveurs-Percepteurs. C'est ce qui se traduit pour le maire par l'élaboration du compte administratif et pour le RP par la production du compte de gestion adressés à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême. Ces états financiers véhiculent des informations qui ne reflètent pas une image fidèle, sincère

et fiable du patrimoine de la commune. C'est dans cette logique que le président de la Cour Régionale des Comptes en France, affirme : « *En 2004, on estime que sur l'ensemble des contrôles effectués 40 % s'apparentent à un manque de fiabilité des comptes des collectivités locales. Si certaines irrégularités comptables relevées par la chambre régionale des comptes sont mineures, d'autres faussent de façon significative le résultat de l'exercice, la capacité d'autofinancement ou l'endettement d'une collectivité. Les factures impayées le plus grave, dans les collectivités locales, ce sont les factures qui restent dans les tiroirs. Ce qui induit un report de un à deux mois des charges de fonctionnement et que l'on peut qualifier de cavalerie budgétaire* » M. Christian Descheemaeker et al (2005).

« *Le fait qu'aucune norme légale n'encadre leur établissement et qu'aucun expert externe n'est chargé d'émettre une opinion sur la fiabilité des informations notamment financières et comptables qu'ils fournissent à l'appui des comptes n'est pas sans poser un problème au regard de la notion d'image fidèle...* » WATHELET (2000, p. 136). L'auteur rajoute d'ailleurs qu'il est « *à craindre que la médiocre transparence des états financiers des collectivités locales s'accompagne ici ou là d'une fausse transparence du rapport de gestion ou/et du rapport de gestion abrégé dit rapport annuel* ».

2- Contributions antérieures liées à la surévaluation du résultat du compte de gestion.

Les comptes de gestion présentés par le RP présentent des biais significatifs qui affectent le résultat dégagé à l'issue de l'exécution budgétaire. Les principes comptables sont appliqués partiellement et le résultat du compte administratif et du compte de gestion se trouve ainsi surévalué et ne saurait permettre aux élus locaux de prendre de bonnes décisions. Ce constat est appuyé par le rapport de la Cour des Comptes française qui relate que « *les contrôles des chambres régionales des comptes montrent que l'application des principes comptables reste souvent partielle, entraînant un certain nombre de biais significatifs dans la présentation des résultats.*

Non soumis à l'impôt, les résultats des collectivités sont affectés intégralement, à la clôture de l'exercice, à la couverture du besoin de financement des investissements ou repris en report à nouveau en section de fonctionnement. Dans le budget, la part du résultat affectée ou reportée constitue un moyen d'équilibre. La surévaluation du résultat tient à la possibilité pour l'ordonnateur de différer l'enregistrement des charges et des produits par le truchement des émissions de titres et de mandats. Elle peut aussi résulter d'un biais dans les écritures de transfert entre le fonctionnement et l'investissement en vue de favoriser le financement d'opérations par l'emprunt plutôt que par des ressources propres » (La fiabilité des comptes des collectivités territoriales, 2004, p.495).

3- Contributions antérieures liées à la non tenue de la comptabilité patrimoniale.

L'un des objectifs de la Directive n°07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique au sein de l'UEMOA en ses articles 62 et 63 est d'améliorer la connaissance patrimoniale de l'Etat ou de tout autre organisme public. Cet objectif repose, en particulier, sur une meilleure connaissance par ces personnes publiques de la composition de leur actif immobilisé, du point de vue tant physique (recensement) que comptable, au moyen de la détermination de la valeur nette comptable de chacun des éléments composant le patrimoine immobilisé. L'amélioration de la comptabilité patrimoniale n'est pas une simple réforme technique. Il en est attendu de meilleurs instruments de gestion, qu'il s'agisse de donner tout leur sens aux règles de la domanialité publique ou de mieux gérer le patrimoine, public ou privé. Déterminer les redevances dues par des délégataires de service public auxquels sont affectées des immobilisations ou fixer des loyers du patrimoine privé d'une collectivité suppose une information fiable.

Un inventaire exact des biens des collectivités territoriales est la base indispensable sur laquelle s'opère l'amortissement. La prise en compte plus rigoureuse des cessions d'immobilisations ou la possibilité de provisions pour dépréciation impose également aux collectivités territoriales de rechercher une

meilleure connaissance de leur actif immobilisé. Les réformes comptables doivent être pour les ordonnateurs locaux l'occasion de procéder à un inventaire complet de leurs immobilisations ou de réviser l'inventaire existant et ce, en liaison avec le comptable public. A l'effort de recensement s'ajoute une valorisation des immobilisations qui repose sur une reconstitution du coût historique, ce qui implique de réunir des données comptables relatives aux travaux réalisés sur les immobilisations postérieurement à leur acquisition. L'inventaire et la valorisation doivent conduire le comptable à ajuster les données des comptes de bilan.

Dans son deuxième rapport de 2004 sur la comptabilité patrimoniale des communes, la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France vient appuyer nos constats par les conclusions suivantes : « *Comme toute comptabilité, la comptabilité communale doit donner une image fidèle de la composition et de l'évolution du patrimoine de la ville. Les états des biens acquis, cédés, détruits ou réformés, tenus par l'ordonnateur, qui ne sont d'ailleurs pas visés par le comptable, ne mentionnent pas les biens détruits ou réformés. Ils ne portent que sur une petite partie du patrimoine (les opérations foncières). L'état des cessions et acquisitions foncières de l'exercice, annexé au compte administratif, dont les montants ne correspondent pas aux variations des postes au bilan, ne permet pas sur la période contrôlée de justifier les entrées et sorties du patrimoine foncier tant de la commune que du département* »

Aussi le manuel de procédures de reddition des comptes de gestion des communes (2007, p. 80) vient - elle corroborer cette thèse en proposant « *l'introduction d'une approche patrimoniale avec l'instauration d'un amortissement obligatoire pour les biens meubles et immeubles du domaine privé productif de revenus et des provisions à hauteur du risque encouru* ».

4- Contributions antérieures liées à la non transmission à temps par le billeteur des justificatifs des dépenses payées objet des avances à justifier.

Nous nous sommes inspiré des décisions communales et des mémoires antérieurs pour étoffer cette revue de littérature.

Les décisions prises en conseil communal pour les dépenses objet des avances à justifier fixent un délai de quinze (15) jours maximum au bout duquel les pièces justificatives doivent être transmises au RP par le billeteur. Mais le constat est évident : les bénéficiaires des dépenses payées ne viennent pas émarger à temps les états pour permettre au billeteur de la commune de fournir dans ce délai les justificatifs au Receveur-Percepteur.

« Les dépenses exécutées par procédure exceptionnelle reste parfois injustifiées ou généralement sont justifiées avec beaucoup de retard. Le compte de gestion étant constitué du compte de gestion sur chiffres et de celui sur pièces, il est souvent difficile voire impossible aux comptables publics d'élaborer leur compte de gestion sur pièces dans de telles situations » Judith AGONSANOU (2007, p.10) .

Dans le même ordre d'idées, pour certains : *« Dans la plupart des communes, les dépenses exécutées par la procédure exceptionnelle notamment celles effectuées sur la base de décision de l'exécutif municipal restent dans la pratique injustifiées ou justifiées avec un grand retard. Le compte de gestion étant constitué du compte sur chiffres et du compte sur pièces, il est souvent difficile voire impossible aux RP d'élaborer le compte sur pièces en présence d'une telle situation »* Spencer HOUNHOUENOU (2010, p. 21).

Paragraphe 2 : Choix de la méthodologie.

La méthodologie adoptée ici prend en compte les approches théorique et empirique de l'étude.

I- Approche théorique retenue

Nous avons présenté pour chaque problème spécifique, la théorie choisie pour le résoudre et les seuils de décisions devant permettre la vérification des hypothèses retenues.

A- Présentation des théories retenues.

Nous allons essayer de présenter la théorie relative à chaque problème spécifique.

1- Théorie relative à la surévaluation du résultat du compte de gestion de la commune de Sèmè-Podji.

La théorie retenue pour la résolution de ce problème spécifique est celle basée sur la détermination et l'analyse des facteurs de surévaluation du résultat du compte de gestion.

2- Théorie relative à la non tenue de la comptabilité patrimoniale.

La théorie retenue pour analyser le problème de la non tenue de la comptabilité patrimoniale est celle relative à l'internalisation de la Directive n° 07/2009/CM/UEMOA portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique au sein de l'UEMOA.

3- Théorie relative à la non transmission dans les délais par le billeteur de la mairie des justificatifs des dépenses payées, objet des avances à justifier.

Pour la résolution de ce problème, nous avons choisi la théorie relative à la mise en application de l'arrêté interministériel n°018/MDGLAAT/MEF/DG/SGM/DGTCP/RGF/SCL du 18 avril 2011 portant modalités de mise en œuvre de la procédure exceptionnelle d'exécution des dépenses communales.

B- Présentation des seuils de décisions

1- Seuil de décisions relatif au problème de la surévaluation du résultat du compte de gestion.

Lors de l'analyse des données relatives aux problèmes spécifiques, la cause qui va recevoir l'assentiment d'au moins 20% des enquêtés sera considérée comme réelle.

2- Seuil de décisions relatif au problème de la non tenue de la comptabilité patrimoniale.

Toute cause qui aura été acceptée par au moins 20% des personnes interrogées sera retenue.

3- Seuil de décisions lié à la non transmission dans les délais par le billeteur de la mairie des justificatifs des dépenses payées, objet des avances à justifier.

Elle a le même contenu que le cas précédent.

II- Approche empirique de l'étude.

La recherche empirique est celle qui part de l'observation de la réalité et de l'étude des cas particuliers pour aboutir à des généralisations. Elle indique alors une démarche méthodologique qui regroupe l'identification de la population mère, la

nature de l'enquête, l'échantillonnage ainsi que le centre d'intérêt des entrevues et les techniques et outils d'analyse.

A- Nature de l'enquête, identification de la population mère et outils de traitement et d'analyse des données.

L'enquête réalisée dans le cadre de cette étude a pour objectif de collecter les données pouvant permettre de confirmer ou d'infirmer les hypothèses de départ. Pour cette raison, nous avons choisi de faire une enquête à partir d'un questionnaire qui contient un certain nombre de questions. Ces dernières ont été élaborées à partir des différents problèmes spécifiques de manière à confirmer ou à infirmer nos hypothèses. (Voir questionnaire en annexe n°2...). Il s'agit d'une enquête par sondage qui a été adressée à un échantillon de 50 personnes pour une population mère de 100 individus. C'est au regard des contraintes du délai, de disponibilité des personnes à interroger et de la fiabilité des réponses à obtenir que nous avons fait l'option d'un échantillon représentatif de cinquante personnes. Ainsi, le questionnaire a été adressé à la population cible constituée d'une part du Receveur-Percepteur et de ses agents, du chef du Service des affaires financières, du billeteur de la mairie et d'autre part des agents du Services des Collectivités Locales(SCL) de la RGF, ceux de la DCCE et d'autres personnes ressources.

Les informations recueillies grâce au questionnaire sont traitées de façon manuelle. Les résultats sont analysés par la méthode du tri à plat et présentés par catégorisation en fonction des problèmes spécifiques, à travers des tableaux.

B- Centre d'intérêt des entretiens.

Le centre d'intérêt de cette enquête tourne autour des problèmes spécifiques identifiés à savoir :

- problème spécifique n°1(PS n°1) : la surévaluation des résultats du compte de gestion de la commune de Sèmè-Podji ;
- problème spécifique n°2(PS n°2) : l'absence de la tenue d'une comptabilité patrimoniale ;

- problème spécifique n°3(PS n°3) : la non transmission à temps au RP par les bénéficiaires des justificatifs des dépenses payées, objet des avances à justifier.

Section 2 : Enquêtes de vérification des hypothèses, approches de solutions et conditions de mise en œuvre.

Cette section présente les données recueillies ainsi que leur analyse sans oublier la méthode suivie pour la collecte, la vérification des hypothèses, le diagnostic et les conditions de mise en œuvre.

Paragraphe 1 : Préparation des enquêtes, vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.

Ce paragraphe est consacré d'une part à l'organisation de l'enquête, à la présentation et à analyse des données recueillies lors de l'enquête et d'autre part à la vérification des hypothèses et à l'établissement des éléments de diagnostic.

I- Préparation de la collecte et analyse des données recueillies.

A- Organisation de l'enquête.

Dans cette partie, nous aborderons la procédure de collecte, de présentation des données et les difficultés rencontrées.

1- Préparation et réalisation de l'enquête.

Nous avons pris soin d'élaborer le questionnaire en tenant compte des problèmes spécifiques choisis et leurs causes supposées afin de recueillir des données fiables. Nous avons par la suite effectué des entretiens sur la base du questionnaire avec d'une part le Receveur-Percepteur et ses agents, le chef du Service des affaires

financières, le billeteur de la mairie et d'autre part les agents du Service des Collectivités Locales de la RGF et ceux de la DCCE.

2- Difficultés et limites des données.

Les difficultés que nous avons rencontrées sont les suivantes :

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

Comme toute œuvre humaine, notre étude connaît des limites. Ces limites sont dues au nombre restreint des personnes soumises au questionnaire et aux réponses multiples à certaines questions.

B- Présentation et analyse des données recueillies lors de l'enquête.

Il nous revient ici de présenter les résultats de l'enquête et de faire l'analyse des données à caractère quantitatif.

1- Présentation et analyse des données relatives au problème spécifique n°1.

Il convient de rappeler que les données présentées et analysées ci-dessous sont obtenues suite à la question suivante : Qu'est-ce qui selon vous explique la surévaluation des résultats du compte de gestion de la commune de Sèmè-Podji ?

Le tableau suivant nous présente le point des réponses recueillies sur le problème spécifique n°1.

Tableau n°4 : Présentation des données relatives au PS n°1

Libellé des réponses	Effectif	Pourcentage
L'inexistence de la constatation des dépréciations aux provisions et aux amortissements.	6	12
La non passation des écritures de fin d'exercice.	7	14
L'application partielle des principes de la comptabilité générale.	20	40
La non prise en compte des charges à payer.	14	28
La non utilisation des possibilités d'étalement des charges immobilisées.	3	6
Autres	0	0
Total	50	100

Source : Données d'enquêtes

Face au problème de la surévaluation des résultats du compte de gestion de la commune de Sèmè-Podji, les données issues de l'enquête et présentées ci-dessus révèlent que 40% des enquêtés admettent que c'est l'application partielle des principes de la comptabilité générale qui en est la cause. En revanche, alors que 28% des enquêtés pensent que c'est la non prise en compte des charges à payer qui le fonde, 14% de ces derniers lient la non passation des écritures de fin de gestion à ce problème.

Par contre 12% des personnes interrogées pensent que c'est l'inexistence de la constatation des dépréciations aux provisions et aux amortissements qui en est la cause réelle. Les 6% restants des enquêtés retiennent d'autres causes à l'existence du problème. Rappelons que chaque cause identifiée par au moins 20% des

enquêtés, est à considérer comme pertinente et à prendre en compte pour l'analyse des données.

Considérant les données présentées ci-dessus, on retient alors deux causes véritables à savoir :

- l'application partielle des principes de la comptabilité générale (40%);
- la non prise en compte des charges à payer (28).

2- Présentation et analyse des données relatives au problème spécifique n°2.

En ce qui concerne le PS n°2 la question posée est la suivante :

A votre avis qu'est- ce qui justifie l'absence de la tenue d'une comptabilité patrimoniale par le RP ?

Les réponses recueillies sur le problème spécifique n°2 sont présentées dans Le tableau ci-dessous.

Tableau n°5 : Présentation des données relatives au PS n°2

Libellé des réponses	Effectif	Pourcentage
Le manque de personnel hautement qualifié.	8	16
L'application partielle par le RP du manuel de procédures de reddition des comptes de gestion des communes.	13	26
La tenue partielle de la comptabilité générale de la commune.	5	10
La non maîtrise par le pouvoir exécutif local du patrimoine meuble et immeuble de la commune de Sèmè-Podji.	22	44
Autres.	2	4
Total	50	100

Source : Données d'enquêtes

Dans le tableau ci-dessus, 16% des enquêtés considèrent que c'est le manque de personnel hautement qualifié qui est à la base du problème de l'absence de la tenue d'une comptabilité patrimoniale par le RP. A contrario, 26% pensent que c'est l'application partielle par le RP du manuel de procédures de reddition des comptes de gestion des communes qui donne naissance à ce problème. De même, pendant que 10% des enquêtés atteste que c'est la tenue partielle de la comptabilité générale de la commune qui en est la cause, les 44% retiennent la non maîtrise par le pouvoir exécutif local du patrimoine meuble et immeuble de la commune de Sèmè-Podji et les 4% restants évoquent d'autres causes.

En définitive, il ressort de l'analyse de ces données que la cause principale de l'absence de la tenue d'une comptabilité patrimoniale par le RP est la non maîtrise par le pouvoir exécutif local du patrimoine meuble et immeuble de la commune de Sèmè-Podji . Il paraît important de rappeler que notre seuil de décision est de 20% c'est-à-dire toute cause qui aura reçu l'assentiment d'au moins 20% des enquêtés, est retenue. Ainsi, les deux réponses ci-après, seront considérées comme pertinentes pour l'analyse des données. Il s'agit de :

- l'application partielle par le RP du manuel de procédures de reddition des comptes de gestion des communes ;
- la non maîtrise par le pouvoir exécutif local du patrimoine meuble et immeuble de la commune de Sèmè-Podji.

3- Présentation et analyse des données relatives au problème spécifique n°3.

La question posée pour le problème spécifique n°3 est la suivante : Qu'est – ce qui à votre avis explique la non transmission à temps au RP par le billeteur les justificatifs des dépenses payées, objet des avances à justifier ?

Les réponses à cette question sont consignées dans le tableau ci-dessous.

Tableau n°6 : Présentation des données relatives au PS n°3

Libellé des réponses	Effectif	Pourcentage
La difficulté rencontrée par le billeteur de la mairie à faire émarger à temps les états de paiement par les bénéficiaires	36	72
L'absence de personnel assistant au billeteur.	9	18
Autres.	5	10
Total	50	100

Source : Données d'enquêtes.

Des résultats de l'enquête pour la détermination de la cause réelle du PS n°3 :

- 72% des personnes interrogées estiment que la difficulté rencontrée par le billeteur de la mairie à faire émarger à temps les états de paiement par les bénéficiaires est à la base de la non transmission à temps au RP par le billeteur des justificatifs des dépenses payées, objet des avances à justifier.
- 18% des personnes interrogées relie l'absence de personnel assistant au billeteur à ce problème.
- et enfin 10% ont porté leur choix sur d'autres causes.

Par conséquent, la cause réelle de la non transmission à temps au RP par le billeteur des justificatifs des dépenses payées, objet des avances à justifier est la difficulté rencontrée par ce dernier à faire émarger à temps les états de paiement par les bénéficiaires.

II- Vérification des hypothèses et établissement des éléments de diagnostic.

Nous allons déterminer d'une part le degré de vérification des hypothèses et d'autre part établir les éléments de diagnostic.

A- Degré de vérification des hypothèses.

Nous allons procéder à la vérification de chaque hypothèse spécifique. Il est important de rappeler que nous avons fixé comme seuil de décision tout item qui aura un poids d'au moins 20%.

1- Vérification de l'hypothèse n°1.

Les données de l'enquête révèlent que le problème la surévaluation des résultats du compte de gestion de la commune de Sèmè-Podji est due à :

- l'inexistence de la constatation des dépréciations aux provisions et aux amortissements à 12% ;
- la non passation des écritures de fin de gestion à 14% ;
- l'application partielle des principes de la comptabilité générale à 40% ;
- la non prise en compte des charges à payer 28% ;
- la non utilisation des possibilités d'étalement des charges immobilisées à 6%.

De ce qui précède, l'hypothèse que nous avons précédemment établie est vérifiée à 14%. En nous référant au seuil de décision, nous retenons que notre hypothèse n'est pas vérifiée. Des résultats de l'enquête, deux causes peuvent être retenues :

- l'application partielle des principes de la comptabilité générale à 40% ;
- la non prise en compte des charges à payer 28%.

Mais la cause principale est l'application partielle des principes de la comptabilité générale.

Il nous revient donc de reformuler cette hypothèse de la manière suivante : **la surévaluation des résultats du compte de gestion de la commune de Sèmè-Podji s'explique par l'application partielle des principes de la comptabilité générale.**

2- Vérification de l'hypothèse n°2.

Les données primaires qui ont servi de base à notre analyse ont révélé que l'absence de la non tenue d'une comptabilité patrimoniale par le RP est due:

- au manque de personnel hautement qualifié (16%).
- à l'application partielle par le RP du manuel de procédures de reddition des comptes de gestion des communes (26%).
- à la non maîtrise par le pouvoir exécutif local du patrimoine meuble et immeuble de la commune de Sèmè-Podji(44%).

Ainsi, la cause relative à la non maîtrise par le pouvoir exécutif local du patrimoine meuble et immeuble de la commune de Sèmè-Podji demeure la principale et prime sur la première qui elle aussi est tout à fait justifiée. Alors notre hypothèse selon laquelle **la non tenue d'une comptabilité patrimoniale par le RP résultant de la non maîtrise par le pouvoir exécutif local du patrimoine meuble et immeuble de la commune de Sèmè-Podji** est vérifiée.

3- Vérification de l'hypothèse n°3.

Les résultats de l'enquête révèlent que la non transmission à temps au RP par le billeteur des justificatifs des dépenses payées, objet des avances à justifier est due à la difficulté rencontrée par le billeteur de la mairie à faire émarger à temps les états de paiement par les bénéficiaires (72%).

Notre hypothèse est vérifiée à 72%. Ce taux étant supérieur au seuil de décision (20%), on retient définitivement que l'hypothèse est vérifiée.

B- Etablissement des éléments de diagnostic

Le diagnostic permet de faire la confirmation des hypothèses validées et d'établir la relation entre la cause réelle identifiée et le problème spécifique correspondant. Le tableau qui se trouve sur la page suivante fait la synthèse du diagnostic.

Tableau n°7 : Synthèse du diagnostic

Niveaux spécifiques	Problèmes spécifiques	Causes réelles identifiées
1	Surévaluation des résultats du compte de gestion de la commune de Sèmè-Podji.	Application partielle des principes de la comptabilité générale. Non prise en compte des charges à payer.
2	Absence de la tenue d'une comptabilité patrimoniale par le RP.	<ul style="list-style-type: none"> - Non maîtrise par le pouvoir exécutif local du patrimoine meuble et immeuble de la commune de Sèmè-Podji. - Application partielle par le RP du manuel de procédures de reddition des comptes de gestion des communes.
3	Non transmission à temps au RP par le billeteur les justificatifs des dépenses payées, objet des avances à justifier.	Difficulté rencontrée par le billeteur de la mairie à faire émarger à temps les états de paiement par les bénéficiaires.

Source : Vérification des hypothèses

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

Nous proposerons dans ce paragraphe les solutions adéquates pour la résolution des problèmes et les conditions de mise en œuvre de ces solutions.

I- Approches de solutions

Nous parlerons des approches de solutions relatives à chaque problème spécifique.

A- Approches de solutions au problème de la surévaluation des résultats du compte de gestion de la commune de Sèmè-Podji.

Le problème de la surévaluation des résultats du compte de gestion de la commune de Sèmè-Podji a pour cause principale l'application partielle des principes de la comptabilité générale. Pour résoudre ce problème, nous proposons au Receveur-Percepteur de :

- tenir la comptabilité de la commune dans son intégralité ;
- veiller à l'application intégrale des principes de la comptabilité générale ;
- rattacher rigoureusement à l'exercice concerné les charges de fonctionnement ayant donné lieu à service fait sans réception de facture à la fin de l'exercice. A cet égard, le comptable public doit veiller à ce qu'il n'y ait pas de report d'un exercice sur l'autre des factures reçues en cours ou en fin d'exercice (« factures dans le tiroir »), et à ce que la comptabilité d'engagement fournisse une base fiable pour le rattachement à l'exercice concerné de toutes les charges de fonctionnement ayant donné lieu à service fait en fin d'exercice sans réception de facture (charge courue et non échue) ;
- mettre en place un dispositif rigoureux de suivi des dépréciations d'actifs (immobilisations et stocks de la commune), ainsi que des risques et charges nécessitant la constitution de provisions.

Par ailleurs, le maire doit mettre à la disposition du Receveur-Percepteur l'état exhaustif des immobilisations de la commune afin de lui permettre d'établir les actifs de la commune. A cet effet, le comptable public est tenu de faire la mise à jour spontanée de sa comptabilité en tenant compte des dépréciations aux amortissements de ces immobilisations. Il doit veiller aussi à faire sortir du patrimoine de la commune tous les biens meubles et immeubles objet de cession et affecter les ressources issues de cette opération aux recettes de la section d'investissement.

Pour finir, le Receveur-Percepteur veillera à établir en fin d'exercice les états financiers de la commune (Bilan, compte de résultats, états annexés), gage de la fiabilité, de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de la commune.

B- Approches de solutions au problème de la non tenue de la comptabilité patrimoniale.

La cause réelle de ce problème est la non maîtrise par le pouvoir exécutif local du patrimoine meuble et immeuble de la commune de Sèmè-Podji. Pour solutionner ce problème, la première autorité de la commune avec le soutien des autres conseillers peut autoriser le recensement exhaustif du patrimoine immeuble de la commune Sèmè-Podji afin de permettre une connaissance rigoureuse de ce dernier. L'exacte connaissance du patrimoine est pour la commune un enjeu majeur :

- sur le plan de la politique municipale : le recensement exhaustif du patrimoine immobilier de la commune, qu'il soit partie intégrante du domaine privé ou public, est nécessaire pour une juste appréciation des possibilités d'affectation de ce patrimoine aux priorités municipales : politique du logement, besoins des services municipaux, mais aussi politiques environnementales (patrimoine foncier non bâti). De même, le recensement précis du patrimoine meuble et incorporel doit permettre d'ajuster au mieux les besoins requis par les politiques municipales au regard du patrimoine existant et de son degré d'amortissement.

- Sur le plan patrimonial : la valorisation des immobilisations de la commune est la condition pour mener une politique active de gestion du patrimoine. Il s'agit d'assurer un inventaire exhaustif et une valorisation fine du patrimoine de la commune afin de programmer son entretien et son renouvellement dans des conditions optimales. Ces inventaires et valorisations sont aussi les conditions d'une politique de cession des actifs non nécessaires au service des populations à la base à un prix préservant l'intérêt financier de la commune.

Par la suite, tous les biens meubles et immeubles recensés doivent être comptabilisés et codifiés pour un suivi rigoureux.

C- Approches de solutions au problème de la non transmission à temps au RP par le billeteur des justificatifs des dépenses payées, objet des avances à justifier.

Résoudre ce problème revient à éradiquer les difficultés rencontrées par le billeteur de la mairie à faire émarger à temps les états de paiement par les bénéficiaires. A cet effet, l'exécutif local doit mettre en place un dispositif de sensibilisation de tous les acteurs impliqués dans la procédure d'exécution des dépenses objet des avances à justifier. Cet organe doit expliquer aux conseillers de la commune, aux agents de la mairie, aux différents organismes bénéficiant des fonds de la commune, aux agents de sécurité de la mairie, aux différents agents intervenant sur les parcs de vente des véhicules d'occasion, etc les risques qu'ils courent et les désagréments qu'ils causent à la procédure d'exécution des dépenses communales.

De même, les structures chargées d'établir les états de paiement doivent vérifier la conformité des noms et prénoms des bénéficiaires avec ceux des pièces d'identité ou à défaut bien écrire les noms de ces derniers pour éviter le refus de paiement.

Le conseil communal doit prendre soin de préciser sur les mandats que le délai de dépôt des pièces justificatives par le billeteur est décompté à partir du jour où il a encaissé les fonds et non du jour de l'émission du mandat.

II- Conditions de mise en œuvre et tableau de synthèse.

Dans cette rubrique, il sera question de définir les différentes recommandations et d'établir le tableau de synthèse.

A- Conditions de mise en œuvre

Les recommandations vont à l'endroit de tous ceux qui, de près ou de loin sont impliqués dans la reddition des comptes de gestion de la commune de Sèmè-Podji.

1- Recommandations à l'endroit de la Recette-Perception et de la DGTCP.

Ce sont :

- l'obligation pour les RP de tenir la comptabilité générale en appliquant les principes universels du droit comptable ;
- la mise à jour régulière de la comptabilité par la prise en compte effective de l'état exhaustif des biens meubles et immeubles des communes ;
- l'organisation des séminaires de formations par la DGTCP au profit des RP et de leurs agents de la Division Comptabilité et Compte de gestion sur les facteurs de surévaluation du résultat du compte de gestion.

2- Recommandations à l'endroit des autorités locales et de l'Etat.

Au nombre de celles-ci, nous avons :

- la mise à la disposition de la Direction de l'Urbanisme par les autorités locales des moyens humains, matériels et financiers pour procéder au recensement de tous les biens immeubles de la commune.
- l'acquisition de logiciel susceptible d'actualiser automatiquement et sur la base des coefficients la valeur de chaque bien immeuble en tenant compte des indicateurs tels que la situation géographique, la valeur initiale des biens, etc .
- la mise à la disposition du billeteur d'un outil informatique pour l'accomplissement de sa mission ;

- la mise en application de l'arrêté portant mise en œuvre de la procédure exceptionnelle d'exécution des dépenses dans les communes ;
- l'organisation des forums sur les risques encourus par les bénéficiaires et les sur les dysfonctionnements qu'ils occasionnent en n'émargeant pas à temps les états de paiement.
- la vérification par l'Inspection Générale de l'Etat (IGE) de la gestion des biens immeubles (les bâtiments administratifs, les bâtiments mis en location, les terrains acquis, les terrains existants avant l'avènement de la décentralisation, les infrastructures réalisées, etc.) de toutes les communes.

B- Tableau de synthèse de l'étude.

Ce tableau fait le point de tout le travail fait depuis la problématique jusqu'aux approches de solutions en passant par la fixation des objectifs, la formulation des hypothèses puis la formulation du diagnostic. (Confère page suivante).

Tableau n°8 : Tableau de synthèse sur la contribution à une meilleure reddition des comptes de gestion des communes : cas de la commune de Sèmè-Podji.

Niveau d'analyse	Problèmes	Objectifs	Causes Supposées	Hypothèses	Diagnostic	Approches de solutions
Niveau général	la non fiabilité des comptes de gestion de la commune de Sèmè-Podji.	contribuer à une reddition fiable du compte de gestion de la commune de Sèmè-Podji.	-	-	-	-
Niveau Spécifique 1	la surévaluation du résultat du compte de gestion.	proposer les conditions pour une évaluation sincère et fiable du résultat des comptes de gestion.	La non passation des écritures de fin de gestion.	La surévaluation du résultat du compte de gestion s'explique par la non passation des écritures de fin de gestion.	-Application partielle des principes de la comptabilité générale. -Non prise en compte des charges à payer en fin d'exercice.	-Tenir la comptabilité de la commune dans son intégralité ; -Veiller à l'application intégrale des principes de la comptabilité générale -etc.

<p>Niveau Spécifique 2</p>	<p>La non tenue de la comptabilité patrimoniale</p>	<p>suggérer les conditions d'une mise en place effective de la comptabilité patrimoniale</p>	<p>La non maîtrise par le pouvoir exécutif local du patrimoine meuble et immeuble de la commune de Sèmè-Podji.</p>	<p>La non tenue de la comptabilité patrimoniale est due à la non maîtrise par le pouvoir exécutif local du patrimoine meuble et immeuble de la commune de Sèmè-Podji.</p>	<p>-Non maîtrise par le pouvoir exécutif local du patrimoine meuble et immeuble de la commune de Sèmè-Podji. -L'application partielle par le RP du manuel de procédures de reddition des comptes de gestion des communes.</p>	<p>-Le recensement exhaustif du patrimoine immobilier de la commune -La valorisation des immobilisations de la commune</p>
------------------------------------	---	--	--	---	---	--

<p>Niveau Spécifique 3</p>	<p>La non transmission dans les délais par le billeteur de la mairie les justificatifs des dépenses payées objet des avances à justifier.</p>	<p>envisager les mesures d'une transmission à temps au RP des justificatifs des dépenses payées objet des avances à justifier.</p>	<p>La difficulté rencontrée par le billeteur de la mairie à faire émarger à temps les états de paiement par les bénéficiaires.</p>	<p>La non transmission dans les délais par le billeteur de la mairie des justificatifs des dépenses payées objet des avances à justifier résulte de la difficulté rencontrée par ce dernier à faire émarger à temps les états de paiement par les bénéficiaires.</p>	<p>La difficulté rencontrée par le billeteur de la mairie à faire émarger à temps les états de paiement par les bénéficiaires.</p>	<p>-mettre en place un dispositif de sensibilisation - mise en application de l'arrêté portant mise en œuvre de la procédure exceptionnelle d'exécution des dépenses des communes.</p>
------------------------------------	---	--	--	--	--	--

Sources :

- Tableau de bord de l'étude
- Tableau de synthèse du diagnostic
- Approches de solutions

Conclusion générale.

En définitive, la reddition des comptes de gestion des communes permet au Receveur-percepteur, compte principal de la commune de rendre compte de l'exécution du budget sur lequel il est assigné et à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême, d'exercer effectivement son pouvoir de contrôle juridictionnel sur lesdits comptes. Une fois les comptes de gestion produits, ils doivent être fiables et présenter les critères de régularité, de sincérité et d'image fidèle. Pour être considérés comme fiables, les Comptes de gestion des collectivités locales décentralisées doivent donc, en application des principes comptables, donner une image fidèle de leur patrimoine et de leur situation financière. C'est pourquoi, il est fait obligation aux comptables publics des communes de rendre compte de leur gestion à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême. Aujourd'hui, il est évident que les comptes de gestion des communes et qui plus est, ceux de la commune de Sèmè-Podji compte tenu des nombreuses insuffisances au niveau des comptabilités de l'ordonnateur et du RP ne sauraient être effectivement fiables.

La surévaluation des résultats du compte de gestion et la non tenue de la comptabilité patrimoniale constitue des goulots d'étranglement pour une gestion transparente et saine des finances locales. Les autorités locales doivent penser à inventorier et à valoriser leur patrimoine immobilier afin de prouver leur bonne foi dans l'assainissement financier des ressources de leur commune. De son côté, le pouvoir exécutif doit penser aussi à s'impliquer davantage dans le contrôle de ce patrimoine immobilier afin d'éviter la mauvaise gestion des ressources immobilières de la commune.

Il est nécessaire que les autorités au niveau central prennent des mesures urgentes pour l'internalisation de la Directive n°07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA pour permettre d'amorcer les innovations de la réforme du système de gestion des Finances Publiques que sont :

- la mise en application du principe des droits constatés ;
- la tenue obligatoire de la comptabilité générale avec pour corollaire l'élaboration des documents ci-après :
 - le bilan de la commune ;
 - la balance générale des comptes de la commune ;
 - la tenue de la comptabilité patrimoniale.

Bibliographie

I - Ouvrages et documents de séminaire

- Cour des comptes(2004), Ile-de-France : « **La comptabilité patrimoniale des collectivités territoriales** »,deuxième rapport public annuel
- Cour des comptes(2004) : « **La fiabilité des comptes des collectivités territoriales** », deuxième rapport public annuel
- GIRARDI, J. L. (2008) : « **La convergence des règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales** »
- HERNU, P. (2008), « **Fiabilité des comptes et évaluation de la performance dans les collectivités locales** », La revue du Trésor France n°1-janvier
- Groupe de consultants indépendants « AKZ », (2007) : « **Manuel de procédure de reddition des comptes de gestion des communes** », Cotonou, Bénin.

II - Mémoires

- AGONSANOU, J. (2007) : « **Contribution à l'amélioration de la reddition des comptes de gestion des communes au Bénin** », Mimographe, ENAM, cycle II
- HOUNHOUENOU, K. (2010) : « **Contribution à une reddition efficiente des comptes de gestion des communes** », Mimographe, ENAM, cycle I
- LAGOYE, F. (2010) : « **Problématique de la tenue de la comptabilité générale dans les communes** », Mimographe, ENAM, cycle I
- TCHENEGNON, R. (2006) : « **Contribution à l'efficacité du contrôle juridictionnel des comptes de gestion des communes** », Mimographe, ENAM, cycle I

III - Directive et Textes législatifs

- Directive n° 07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique
- Loi n°90-032 du 11 décembre 1990, portant constitution de la République du Bénin

- Loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin.
- Ordonnance n°21-PR du 26 avril 1966 portant composition, organisation et fonctionnement de la Cour Suprême.
- Ordonnance n°69-5/PR/MEF du 13 février 1969 relative au statut des comptables Publiques.

IV - Textes réglementaires

- Décret n°2008-382 du 24 juin 2008 portant mise en application du manuel de procédures de reddition des comptes de gestion de communes.
- Décret n°69-48-PR/MEF du 17 février 1969 relatif à la prestation de serment et à la constitution de cautionnement par les comptables publics.
- Arrêté n°018/MDGLAAT/MEF/DC/SGM/DGTCP/RGF/SCL du 18 avril 2011 portant modalités de mise en œuvre de la procédure exceptionnelle d'exécution des dépenses communales.
- Arrêté n°1188/MF/DC/SGM/DA du 14 décembre 1998 portant attribution, organisation et fonctionnement de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique.

V - Autres documents

- Mairie de Sèmè-Podji, Service des Affaires Financières, Comptes administratifs de 2003 à 2009 de la commune de Sèmè-Podji.
- Recette-Perception, Comptes de gestion de 2003 à 2009 de la commune de Sèmè-Podji.
- Justin GANDJIDON, cours de finances locales, AFT2 II, 2011.

Table des matières

Identification du jury.....	i
Déclaration d’engagement.....	ii
Dédicaces	iii
Remerciements.....	iv
Liste des sigles et abréviations.....	v
Liste des tableaux.....	vi
Glossaire.....	x
Résumé.....	xii
Sommaire.....	xiii
Introduction Générale.....	1
<i>Chapitre premier : Cadre de l’étude, observations de stage et ciblage de la problématique.....</i>	<i>3</i>
Section 1 : Présentation du cadre de l’étude et observations de stage.....	4
Paragraphe 1 : Présentation du cadre de l’étude	4
I- Présentation du cadre institutionnel de l’étude : la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP)	4
A- Attributions de la DGTCP.....	4
1- Mission « Trésor »	5
2- Mission « Comptable ».....	5
B- Organisation de la DGTCP.....	5
1- Organisation de l’administration centrale	6
a- Les services centraux.....	6
b- Les quatre (04) directions techniques	6
2- Présentation des services extérieurs du Trésor.....	6
a- Recette Générale des Finances (RGF)	7
b- Recettes des Finances (RF)	7
c- Recettes – Perceptions.....	7
II- Présentation du cadre physique de l’étude : Recette – Perception de Sèmè-Podji.....	8

A-	Organisation de la Recette – Perception de Sèmè-Podji	8
1-	Section secrétariat	8
2-	Section caisse.....	8
3-	Section valeurs inactives	9
4-	Section pension	9
5-	Section comptabilité et compte de gestion.....	9
B-	Les services impliqués dans la production du compte de gestion.	9
1-	La Section caisse	9
2-	La Section valeurs inactives.....	10
3-	La Section comptabilité et compte de gestion.	10
a-	Prise en charge des mandats de paiement et des titres de recettes.	10
b-	Développement des dépenses.....	11
c-	Centralisation des dépenses par rubrique budgétaire.	11
Paragraphe 2 : Cadre juridique et technique de reddition des comptes de gestion des communes et état des lieux de l'étude.....		12
I-	Cadre juridique et technique de reddition des comptes de gestion des communes. .	12
A-	Cadre juridique de reddition des comptes de gestion des communes.	12
1-	Dispositions générales	12
2-	Dispositions spécifiques.....	13
B-	Cadre technique de reddition des comptes de gestion des Communes.	16
1-	Le compte de gestion sur chiffres.....	16
2-	Présentation du compte de gestion sur pièces.....	18
a-	Les pièces générales.....	18
b-	Les catégories de pièces justificatives	20
3-	Modalités de reddition du compte de gestion des Communes.....	22
a-	Réception et vérification du Compte de gestion par le Service des Collectivités Locales de la RGF.....	22
b-	Certification du compte de gestion des Communes par le Receveur Général des Finances.	23

c-	Modalités pratiques de la mise en état d'examen effective des comptes de gestion des Communes par la Direction de la Centralisation des Comptes de l'Etat.....	24
II-	Observations de stage et inventaires des forces et des faiblesses.....	26
A-	Observations de stage.....	26
1-	Mise en état d'examen des comptes de gestion et contrôle juridictionnel.....	26
a-	La mise en état d'examen des comptes de gestion.....	27
b-	Le contrôle juridictionnel	27
2-	La reddition des comptes de gestion et la gestion du personnel de la RP	29
a-	La reddition des comptes de gestion	29
b-	La gestion du personnel de la RP	33
B-	Inventaire des forces et des faiblesses	34
1-	Inventaire des atouts	34
2-	Inventaire des problèmes	34
	Section 2 : Ciblage de la problématique.....	38
	Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique.....	38
I-	Choix de la problématique.	38
II-	Spécification de la problématique	39
	Paragraphe 2 : Détermination de la vision globale de résolution de l'étude.....	40
I-	Vision globale	40
A-	Vision globale de résolution du problème général	41
B-	Vision globale de résolution des problèmes spécifiques	41
1-	Vision globale de résolution du problème spécifique n°1	41
2-	Vision globale de résolution du problème spécifique n°2	41
3-	Vision globale de résolution du problème spécifique n°3	41
II-	Etapas de recherche	42

Chapitre 2 ^{ème} : Cadre théorique et méthodologique de l'étude, enquêtes de vérification des hypothèses, approches de solutions et leurs conditions de mise en œuvre.	43
Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude.....	44
Paragraphe 1 : Objectifs de l'étude, hypothèses et revue de littérature.	44
I- Objectifs de l'étude	44
A- Objectif général	44
B- Objectifs spécifiques	44
II- Hypothèses et revue de littérature	45
A- Hypothèses de l'étude	45
1- Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°1.....	45
2- Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°2.....	46
3- Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°3.....	47
B- Revue de littérature.....	50
1- Points de vue antérieurs sur le problème général.....	50
2- Contributions antérieures liées à la surévaluation du résultat du compte de gestion.....	51
3- Contributions antérieures liées à la non tenue de la comptabilité patrimoniale.....	52
4- Contributions antérieures liées à la non transmission à temps par le billeteur des justificatifs des dépenses payées objet des avances à justifier.	54
Paragraphe 2 : Choix de la méthodologie.	55
I- Approche théorique retenue.....	55
A- Présentation des théories retenues.....	55
1- Théorie relative à la surévaluation du résultat du compte de gestion de la commune de Sèmè-Podji.....	55
2- Théorie relative à la non tenue de la comptabilité patrimoniale.....	55
3- Théorie relative à la non transmission dans les délais par le billeteur de la mairie les justificatifs des dépenses payées, objet des avances à justifier.	56
B- Présentation des seuils de décisions	56
1- Seuil de décisions relatif au problème de la surévaluation du résultat du compte de gestion.	56

2-	Seuil de décisions relatif au problème de la non tenue de la comptabilité patrimoniale.....	56
3-	Seuil de décisions lié à la non transmission dans les délais par le billeteur de la mairie les justificatifs des dépenses payées, objet des avances à justifier.	56
II-	Approche empirique de l'étude.....	56
A-	Nature de l'enquête, identification de la population mère et outils de traitement et d'analyse des données.	57
B-	Centre d'intérêt des entretiens.....	57
Section 2 : Enquêtes de vérification des hypothèses, approches de solutions et conditions de mise en œuvre.		58
Paragraphe 1 : Préparation des enquêtes, vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.		58
I-	Préparation de la collecte et analyse des données recueillies.....	58
A-	Organisation de l'enquête.....	58
1-	Préparation et réalisation de l'enquête.	58
2-	Difficultés et limites des données.....	59
B-	Présentation et analyse des données recueillies lors de l'enquête.	59
1-	Présentation et analyse des données relatives au problème spécifique n°1...	59
2-	Présentation et analyse des données relatives au problème spécifique n°2...	61
3-	Présentation et analyse des données relatives au problème spécifique n°3...	62
II-	Vérification des hypothèses et établissement des éléments de diagnostic.	64
A-	Degré de vérification des hypothèses.	64
1-	Vérification de l'hypothèse n°1.	64
2-	Vérification de l'hypothèse n°2.	65
3-	Vérification de l'hypothèse n°3.	65
B-	Etablissement des éléments de diagnostic	66
Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre.		67
I-	Approches de solutions	67
A-	Approches de solutions au problème de la surévaluation des résultats du compte de gestion de la commune de Sèmè-Podji.....	67

B-	Approches de solutions au problème de la non tenue de la comptabilité patrimoniale.....	68
C-	Approches de solutions au problème de la non transmission à temps au RP par le billeteur les justificatifs des dépenses payées, objet des avances à justifier.....	69
II-	Conditions de mise en œuvre et tableau de synthèse.....	70
A-	Conditions de mise en œuvre.....	70
1-	Recommandations à l’endroit de la Recette-Perception et de la DGTCP.....	70
2-	Recommandations à l’endroit des autorités locales et de l’Etat.....	70
B-	Tableau de synthèse de l’étude.....	71
	Conclusion générale.....	75
	Bibliographie.....	77
	Annexes	