



REPUBLIQUE DU BENIN

\*\*\*\*@\*\*\*\*

MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR  
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

\*\*\*\*@\*\*\*\*

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

\*\*\*\*@\*\*\*\*

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

\*\*\*\*@\*\*\*\*



## MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II

Option :

Administration des Finances

Filière :

Gestion Financière des  
Collectivités Locales

ANNEE ACADEMIQUE :

2010-2011

## THEME

CONTRIBUTION A UNE MEILLEURE REDDITION DES  
COMPTES DE GESTION DES COLLECTIVITES  
TERRITORIALES DECENTRALISEES : CAS DE LA  
COMMUNE DE PARAKOU

Réalisé et soutenu par :

Nadège Garia BATIA

Sous la Direction de :

Maître de stage :

Rachidi OSSENI

Receveur-Percepteur de Parakou

Directeur de mémoire :

Hubert-Gustave C. EYEBIYI

Administrateur du Trésor  
Enseignant à l'ENAM

Mars 2012



# IDENTIFICATION DU JURY

**Président : da CRUZ Placide**

**Vice président : BATONON Serge**

**Membre : AFFOGNON Patrick**

L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE  
N'ENTEND DONNER AUCUNE APPROBATION NI IMPROBATION AUX  
OPINIONS EMISES DANS CE MEMOIRE. CES OPINIONS  
DOIVENT ETRE CONSIDEREES COMME PROPRES A  
LEURS AUTEURS.

# DEDICACE

✓ **A ma mère Loubatou GOUNOU,**

J'aimerais pouvoir te ressembler ; car pour moi tu es la mère idéale, soucieuse du mieux-être de ses enfants. Tu t'es toujours battue pour nous. Ton courage, ton amour du prochain et la bonté de ton cœur font tout simplement de toi une mère merveilleuse. Vois en ce travail l'aboutissement de tes efforts et de tes nombreux sacrifices.

Longue vie à toi.

✓ **A mon feu père Césaire BATIA,**

Ta devise était « rigueur et travail bien fait ». Que ce travail soit notre fierté commune. Reposes en paix papa.

✓ **A mes frères et sœurs Olivier, Raïssa et Diane BATIA**

Votre perpétuel et rassurant soutien, ainsi que votre amour ne m'ont jamais fait défaut.

# REMERCIEMENTS

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

- ✓ monsieur **Hubert-Gustave EYEBIYI**, notre directeur de mémoire qui, en dépit de ses multiples occupations n'a ménagé aucun effort pour mettre à notre disposition toute l'expertise nécessaire pour la réalisation de ce travail;
- ✓ monsieur **Moussiliou MAMADOU** pour son apport technique à ce travail et son soutien sans faille ;
- ✓ tout le corps professoral de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature ;
- ✓ monsieur **Rachidi OSSENI**, Receveur-Percepteur de Parakou ;
- ✓ tout le personnel de la Recette-Perception de Parakou ;
- ✓ monsieur **Boubacar KEITA**, Directeur des Affaires Financières de la Mairie de Parakou, pour son soutien et ses conseils ;
- ✓ tous nos camarades de la promotion **2009-2011**, pour l'amitié et la solidarité que nous avons su maintenir en notre sein durant notre formation ;
- ✓ mon cher **Abdel Farid BIO NINGUI**, pour son soutien et son affection.

# LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

<b>BDR</b>	:	<b>B</b> ordereau de <b>D</b> éveloppement de <b>R</b> ecettes
<b>CCCS</b>	:	<b>C</b> hambre des <b>C</b> omptes de la <b>C</b> our <b>S</b> uprême
<b>CTD</b>	:	<b>C</b> ollectivités <b>T</b> erritoriales <b>D</b> écentralisées
<b>DAMF</b>	:	<b>D</b> irection des <b>A</b> ffaires <b>M</b> onétaires et <b>F</b> inancières
<b>DCAJT</b>	:	<b>D</b> irection du <b>C</b> ontentieux et de l'Agence <b>J</b> udiciaire du <b>T</b> résor
<b>DCCE</b>	:	<b>D</b> irection de la <b>C</b> entralisation des <b>C</b> omptes de l' <b>E</b> tat
<b>DCFPT</b>	:	<b>D</b> irection du <b>C</b> entre de <b>F</b> ormation <b>P</b> rofessionnelle du <b>T</b> résor
<b>DERC</b>	:	<b>D</b> irection des <b>E</b> tudes et de la <b>R</b> églementation <b>C</b> omptable
<b>DGR</b>	:	<b>D</b> irection de la <b>G</b> estion des <b>R</b> essources
<b>DGTCP</b>	:	<b>D</b> irection <b>G</b> énérale du <b>T</b> résor et de la <b>C</b> omptabilité <b>P</b> ublique
<b>IGS</b>	:	<b>I</b> nspection <b>G</b> énérale des <b>S</b> ervices
<b>RGF</b>	:	<b>R</b> ecette <b>G</b> énérale des <b>F</b> inances
<b>RP</b>	:	<b>R</b> eceveur- <b>P</b> ercepteur
<b>SCL</b>	:	<b>S</b> ervice des <b>C</b> ollectivités <b>L</b> ocales
<b>TAFIRE</b>	:	<b>T</b> ableau <b>F</b> inancier des <b>R</b> essources et des <b>E</b> mplois

# LISTE DES TABLEAUX

N° d'ordre	Titres	Pages
1	Répartition de l'effectif de la Recette – Perception de Parakou par catégorie	20
2	Point des dates de dépôt des comptes de gestion (de 2006 à 2010) de la commune de Parakou au niveau de la RGF et de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême	22
3	Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt	25
4	Synthèse des approches théoriques par problèmes spécifiques	29
5	Tableau de bord de l'étude	36
6	Présentation des données relatives au problème spécifique n°1	48
7	Présentation des données relatives au problème spécifique n°2	49
8	Présentation des données relatives au problème spécifique n°3	50

# GLOSSAIRE DE L'ETUDE

**Bordereau de développement:** Document établi par le Receveur-Percepteur et qui retrace les opérations budgétaires. Il ressort le niveau d'exécution du budget.

**Collectivité territoriale (décentralisée) :** Expression désignant des entités de droit public correspondant à des groupements humains géographiquement localisés sur une portion déterminée du territoire national, auxquels l'Etat a conféré la personnalité juridique et le pouvoir de s'administrer par des autorités élues. Au Bénin, la Commune est une collectivité territoriale et constitue l'unique niveau de décentralisation.

**Compte de gestion :** Ensemble des documents chiffrés et des pièces justificatives des recettes et des dépenses, par lesquels un comptable principal justifie devant la cour des comptes ou devant une chambre régionale des comptes les opérations qu'il a exécutées ou centralisées durant une année financière.

**Mandat de Paiement :** Pièce établie par un ordonnateur et transmise au comptable assignataire pour que celui-ci paie une dépense publique à un créancier. Ce document, interne à l'Administration, est accompagné d'un titre de règlement (chèque sur le trésor, ordre de virement) qui permettra au créancier de percevoir son dû.

**Pièces justificatives :** Titres et documents propres à établir la réalité et la régularité des opérations financières, tels que : factures, marchés, attachements, mémoires, acquits etc.

**Reddition des comptes :** procédure consistant pour celui qui a géré les intérêts d'autrui (le rendant) à présenter à celui auquel il est dû (l'ayant) l'état détaillé de ce qu'il a reçu ou dépensé dans le but d'arriver à la fixation du reliquat.

**Titre de recettes** : Acte de perception émis par le Maire pour recouvrer les recettes de la Commune. Il est adressé au Receveur-Percepteur pour prise en charge et constatation d'un produit au profit de la Commune.

# RESUME

Le présent thème qui est intitulé « **Contribution à une meilleure reddition des comptes de gestion des Collectivités Territoriales Décentralisées : cas de la Commune de Parakou** », s'inscrit dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation au cycle II de l'ENAM dans la filière Gestion Financière des Collectivités Locales (GFCL).

En effet, les lois sur la décentralisation ont précisé toutes les dispositions auxquelles doivent se conformer les nouvelles communes et parmi celles-ci, on retiendra la reddition des comptes de gestion. C'est dans cette optique que les Receveurs - Percepteurs, comptables assignés aux budgets des communes, doivent rendre compte de leur gestion à la juridiction financière qui est au Bénin, la Chambre des Comptes de la Cour Suprême.

Notre stage à la Recette-Perception de Parakou nous a permis, de constater que la reddition des comptes de gestion de la Commune de Parakou est confrontée entre autres à des problèmes tels que :

- la non tenue d'une véritable comptabilité générale ;
- la non production à bonne date des comptes de gestion;
- la transmission tardive des comptes de gestion à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême.

Afin d'apporter des solutions à ces différents problèmes, nous nous sommes fixées un objectif général, celui d'aider la Recette-Perception de Parakou à une meilleure reddition des comptes de gestion de la Commune de Parakou. Les objectifs spécifiques à atteindre s'énoncent comme suit :

- proposer les conditions de la tenue d'une véritable comptabilité générale ;
- produire régulièrement et, à bonne date, les comptes de gestion de la Commune ;

- transmettre, à bonne date, les comptes de gestion à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême.

Pour atteindre ces objectifs, nous avons émis des hypothèses en tenant compte des causes supposées être à l'origine des problèmes spécifiques. Elles sont formulées de la manière suivante :

- la non tenue d'une véritable comptabilité générale s'explique par l'insuffisance de formation des agents;
- la non production à bonne date des comptes de gestion est due au non respect du manuel de procédures de reddition des comptes de gestion des communes;

la transmission tardive des comptes de gestion à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême se traduit par la non effectivité des sanctions.

Une enquête a ensuite été menée afin de confirmer lesdites hypothèses. C'est pourquoi nous nous sommes attelées à faire des propositions et des recommandations tant à l'endroit de la Recette-Perception de Parakou, de la Mairie de Parakou, de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP), que de l'Etat central.

Il revient désormais à ces différents acteurs de tenir compte de ces recommandations pour une meilleure reddition des comptes de gestion de la Commune Parakou.

# SOMMAIRE

## INTRODUCTION GENERALE

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

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

Paragraphe 1 : Présentation du lieu de stage

Paragraphe 2 : Restitution des observations de stage

Section 2 : Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt et vision globale de résolution de la problématique

Paragraphe 1 : Identification des problématiques possibles et justification du sujet

Paragraphe 2 : Spécification et détermination de la vision globale de résolution de la problématique choisie

**Chapitre deuxième**: Cadre théorique et méthodologique de l'étude, enquêtes de vérification des hypothèses, approches de solutions et leurs conditions de mise en œuvre.

Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

Paragraphe 1 : Objectifs de l'étude et revue de littérature

Paragraphe 2 : Choix de la méthodologie de l'étude

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

Paragraphe 1 : Enquêtes et vérification des hypothèses

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

## CONCLUSION GENERALE

## BIBLIOGRAPHIE

## ANNEXES

## TABLE DES MATIERES



**INTRODUCTION GENERALE**

L'article 15 de la déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen énonce que « La société a le droit de demander compte à tout agent de son administration ». C'est un droit fondamental qui permet au citoyen de connaître et d'apprécier l'utilisation faite de sa contribution financière à l'effort de construction de la cité. Il consolide l'assertion selon laquelle il n'y a de bonne gouvernance sans un système efficace de contrôle.

Depuis 2003 que le Bénin a entamé l'expérience de la décentralisation, il en est encore à la recherche des moyens nécessaires pour assurer un contrôle efficace de la gestion des fonds publics locaux.

A cet effet, les articles 49 et 54 de la loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant Régime Financier des Communes en République du Bénin prescrivent aux comptables la reddition des comptes de gestion à soumettre au contrôle juridictionnel de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême.

Il convient de préciser qu'avant d'être soumis au contrôle de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême, il est procédé au préalable à la certification du compte de gestion par le Receveur Général des Finances et ensuite à sa mise en état d'examen par le Directeur de la Centralisation des Comptes de l'Etat.

Toutefois, ce cadre juridique, consacrant l'obligation de rendre compte de la gestion des deniers publics par les comptables principaux des collectivités territoriales décentralisées au Bénin, ne règle pas pour autant les difficultés liées à la reddition des comptes de gestion des communes.

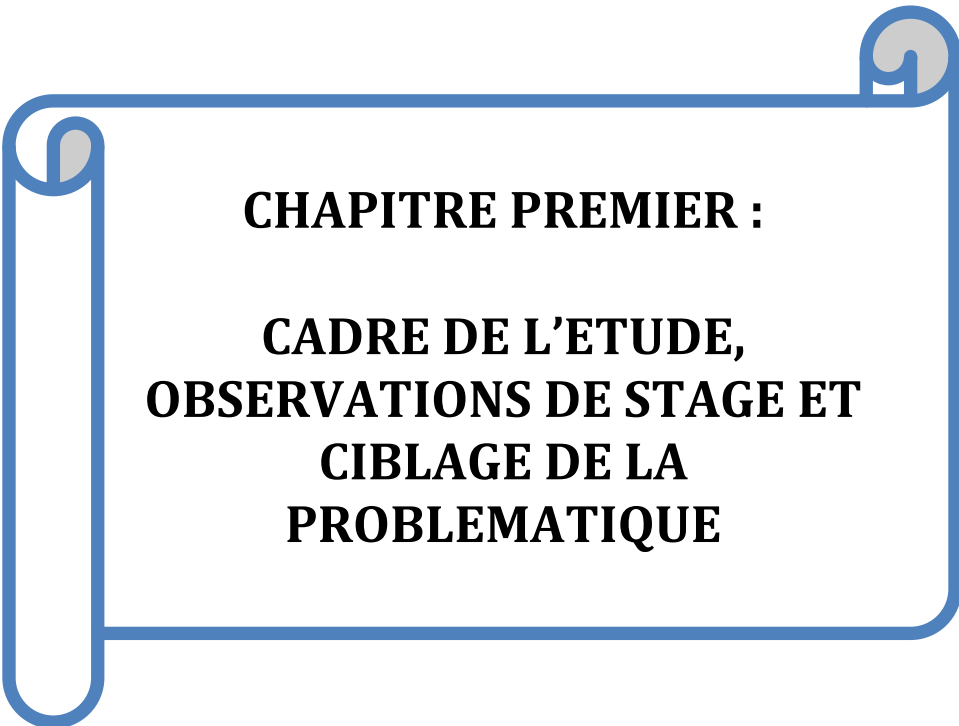
Nos observations de stage à la Recette-Perception de Parakou révèlent par exemple que, non seulement la technique d'élaboration des comptes de gestion de cette collectivité territoriale décentralisée n'est pas bien maîtrisée malgré l'existence du manuel de procédures de reddition des comptes de gestion des communes, mais aussi que ces comptes sont produits avec beaucoup de retard.

Or, la non reddition des comptes de gestion par les Receveurs – Percepteurs est une infraction aux règles de gestion, compte tenu de leur statut de comptable public assorti de leur responsabilité personnelle et pécuniaire. Cette situation constitue également un handicap pour le contrôle efficace et transparent des finances locales.

Compte tenu de tout ce qui précède et dans le souci d'analyser les voies et moyens pour remédier aux entraves à la reddition des comptes de gestion des Communes, nous avons choisi de réfléchir sur le thème « **Contribution à une meilleure reddition des comptes de gestion des Collectivités Territoriales Décentralisées : cas de la Commune de Parakou** ».

Cette étude s'articule autour de deux chapitres à savoir :

- un chapitre premier qui présente le cadre de l'étude, les observations de stage et le ciblage de la problématique ;
- un chapitre deuxième qui met en exergue le cadre théorique et méthodologique de l'étude, les enquêtes de vérification des hypothèses, les approches de solutions et leurs conditions de mise en œuvre.



**CHAPITRE PREMIER :**

**CADRE DE L'ETUDE,  
OBSERVATIONS DE STAGE ET  
CIBLAGE DE LA  
PROBLEMATIQUE**

Ce chapitre est consacré à la présentation du cadre de l'étude et des observations faites durant le stage ainsi qu'au ciblage et à la vision globale de résolution de la problématique.

## **Section 1: Cadre de l'étude et observations de stage**

Dans cette section, il sera question pour nous de présenter le lieu de stage et de restituer les observations de stage.

### **Paragraphe1 : Présentation du lieu de stage**

Les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) ainsi que la présentation de la Recette – Perception de Parakou où nous avons effectué notre stage constituent l'essentiel de cette partie.

#### **I- Présentation de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP)**

La Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique est l'une des directions techniques du Ministère de l'Economie et des Finances. Elle dispose, dans le cadre de ses missions, des structures de l'Administration Centrale et du Réseau des Postes Comptables du Trésor qui sont les Services Extérieurs du Trésor. Ce sont ces derniers qui, en raison du choix de notre thème, ont retenu notre attention tout au long de nos investigations.

## **A- Attributions et Organisation de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique**

### **1- Attributions**

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, la DGTCP a deux missions essentielles à savoir :

#### **❖ mission Trésor :**

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

#### **❖ mission Comptable :**

- 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
- représenter l'Etat dans les actions intentées devant les tribunaux.

## **2- Organisation de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique**

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

- l'organisation de l'administration centrale ;
- l'organisation des services extérieurs.

Aux termes des articles 3, 4 et 5 du même arrêté, la **DGTCP** comprend deux Services Centraux et cinq Directions Techniques.

Les Services Centraux sont :

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

Les Directions Techniques sont :

- la Direction des Etudes et de la Réglementation Comptable (DERC) ;
- la Direction de la Gestion des Ressources (DGR) ;
- la Direction de la Centralisation des Comptes de l'Etat (DCCE) ;
- la Direction des Affaires Monétaires et Financières (DAMF)
- la Direction du Contentieux et de l'Agence Judiciaire du Trésor (DCAJT)

Selon l'article 38 du même arrêté, 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.

## **B- Présentation des Services Extérieurs du Trésor**

Il s'agit de présenter :

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

### **1- La Recette Générale des Finances (RGF)**

L'article 41 de l'arrêté cité supra dispose que le Receveur Général des Finances est le comptable principal de l'Etat. Il est également le comptable supérieur des comptables des Services Extérieurs du Trésor.

Il est chargé à ce titre :

- 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 ;
- de l'exécution des opérations hors budget ou opérations de trésorerie;
- de la tenue de la comptabilité de l'Etat ;
- de la reddition du compte de gestion de l'Etat ;
- de la coordination du réseau du Trésor ;
- de la mise en état d'examen des comptes de gestion des collectivités locales et de leur transmission à la Direction de la Centralisation des comptes de l'Etat.

### **2- La Recette des Finances**

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 constatées dans les Recettes-Perceptions de son arrondissement financier. Il centralise les fonds provenant de l'ensemble des autres réseaux comptables situés dans son arrondissement financier.

### **3- Les 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 ».

Les Receveurs – Percepteurs sont des comptables secondaires de l'Etat; ils réalisent des opérations se rapportant au Budget Général de l'Etat pour le compte du comptable principal de l'Etat, 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 de la Recette – Perception de Parakou**

La Recette-Perception de Parakou, structure ayant accueilli notre stage, a à sa tête un Receveur – Percepteur qui coordonne toutes les activités. A ce titre, il exerce un contrôle sur la régularité des opérations effectuées par les agents et veille au bon fonctionnement de tout le service. La Recette-Perception de Parakou est structurée en 7 sections :

### **La Section Secrétariat**

Elle est chargée de la réception, de la vérification et de l'enregistrement de tous les courriers. Elle les transmet au Receveur – Percepteur qui procède à leur affectation dans les sections appropriées. Elle s'occupe également de la transmission des correspondances du poste comptable à la DGTCP ou à d'autres services extérieurs.

Les conducteurs de véhicules administratifs, les agents d'entretien et le gardien de nuit relèvent de cette section.

### **La Section Informatique**

La section informatique s'occupe de :

- la saisie de toutes les opérations financières assignées à la Recette Perception de Parakou ;
- la centralisation des opérations effectuées par les autres sections de la Recette- Perception ;
- le suivi de l'exécution du budget communal ;
- la production des situations d'activités journalières, hebdomadaires, mensuelles, trimestrielles et semestrielles du budget communal et du Budget Général de l'Etat ;
- la gestion et de la mise à jour du **Logiciel de Gestion du Budget Communal (LGBC)**.

Cette section contribue à la production du compte de gestion. Elle s'occupe également de la gestion informatisée des valeurs inactives.

### **La section Valeurs Inactives**

Elle s'occupe de :

- la gestion des valeurs inactives de la Commune de Parakou;
- la tenue du registre auxiliaire des valeurs inactives ;
- la tenue de la comptabilité des valeurs inactives.

Le Chef de la section est en relation avec le régisseur de recettes de la Commune pour toutes les opérations de remise de valeurs inactives et de versement des produits provenant de leurs ventes.

### **La section Pension :**

Elle est chargée de la gestion des livrets et bulletins de pension et de la mise en paiement des pensions assignées à la caisse de la Recette-Perception. Elle se charge également de faire acheminer à la RGF, les demandes des pensionnés accompagnées de leur dossier en vue du changement d'assignation pour ceux désireux de percevoir dans d'autres postes ou à la banque.

### **La section caisse :**

Elle est chargée des encaissements et des décaissements. La section caisse a un caissier principal, un caissier assistant et un chargé de la gestion des quittances.

Le caissier principal est le responsable de la caisse.

A ce titre, il est chargé de :

- la tenue du livre-journal de caisse qui retrace toutes les opérations de recettes et de dépenses ;
- la tenue du calepin de caisse.

Il regroupe, par nature, les pièces comptables des opérations journalières qu'il adresse à la section « comptabilité » pour apurement.

### **La section Collectivité Locale**

Cette section est subdivisée en trois sous-sections ci-après :

#### **❖ La sous section Recettes :**

Cette sous-section est chargée :

- d'établir les certificats de recettes grâce au bordereau de développement de recettes (BDR) par nature de recettes et par mois ;
- de rassembler des titres de recettes par nature qui lui permettent d'établir en fin d'exercice son compte de gestion en recettes ;
- de vérifier journallement si le dernier bordereau de développement de recettes correspond au montant de tous les titres de recettes pour cette même nature de recettes.

#### **❖ La sous-section Visa :**

Elle est chargée :

- du traitement (régularité et exactitude dans la liquidation) des différents mandats de paiement émis par le Maire de la Commune Parakou avant leur mise en paiement juridique et matériel ;
- de la tenue des registres « engagement - paiement des dépenses ».
- de la remise aux bénéficiaires des bons de caisse et des avis de crédit acceptés par le Receveur-Percepteur ;
- de la préparation des virements avant leur acheminement à la section informatique pour finalisation ;
- du rapprochement des décaissements effectués rubrique par rubrique avec les services de l'ordonnateur.

### ❖ La sous-section Compte de Gestion :

La finalité de la mission assignée à cette section est la production du compte de gestion sur pièces et son acheminement à la DGTCP en s'appuyant sur le compte de gestion sur chiffres édité par la section informatique.

A cet effet, elle s'occupe :

- de la vérification des pièces justificatives relatives à chaque mandat de paiement ;
- du classement des mandats de paiement par compte et par sous-compte ;
- de la vérification de la conformité du nombre de mandats par article avec les livres journaux (caisse, banque, compte courant postal et opérations d'ordre) ;
- de la vérification sur les bons de caisse (supports de paiement en espèces) et les avis de crédits (supports de virements), des comptes d'imputation, des montants, du cachet « **VU BON A PAYER** » et des dates d'imputation.

### ✚ La section Comptabilité :

Elle est subdivisée en deux (2) sous-sections :

#### ❖ La sous – section Comptabilité du Budget National

Elle s'occupe :

- du traitement des décades relatives aux différentes opérations de recettes et de dépenses ;
- de la passation des écritures comptables sur les fiches d'écritures ;
- de l'apurement comptable des décades de la Recette-Perception ;
- de la préparation des situations (décadaires et mensuelles) ;
- de la tenue du bordereau de développement du budget national.

### ❖ **La sous-section comptabilité du budget communal**

Elle est chargée :

- du dépouillement des pièces comptables ;
- de la tenue de la comptabilité communale ;
- de la production de certaines situations relatives au compte de gestion.

## **Paragraphe 2 : Restitution des observations de stage**

### **I- Etat des lieux de base**

Les observations faites au cours de notre stage dans la Commune de Parakou, nous ont permis de faire l'état des lieux de la gestion des finances locales dans cette Commune. Cet état des lieux sera abordé suivant trois axes principaux que sont :

- la gestion financière et comptable ;
- l'élaboration du compte de gestion du Receveur-Percepteur ;
- la transmission des comptes de gestion produits, à la DGTCP et à la CCCS.

### ❖ **Gestion financière et comptable**

Le Receveur-Percepteur (RP) de Parakou est le comptable principal de la Commune de Parakou. Et à ce titre, il s'occupe de la phase comptable des opérations financières de cette collectivité territoriale.

Le budget de la Commune de Parakou est préparé par son Maire, voté par son conseil Municipal et approuvé par l'Autorité de tutelle (Préfet des Départements du Borgou et de l'Alibori). Il est exécuté par le Maire (ordonnateur) et le Receveur- Percepteur (comptable). Le Maire émet les titres de recettes et les mandats de paiement ; le Receveur-Percepteur les contrôle, les

prend en charge, fait recouvrer les titres de recettes pris en charge et paie les mandats de paiement après les contrôles de régularité des dépenses y relatives.

Tout au long de l'exécution du budget, le Maire tient une comptabilité administrative (comptabilité budgétaire) qui lui permet d'élaborer son compte administratif. Le Receveur – Percepteur tient une comptabilité budgétaire, une comptabilité générale et une comptabilité des valeurs inactives.

Au niveau de la Commune de Parakou, l'ordonnateur a pour mission de procéder à la phase administrative de l'exécution du budget (engagement, liquidation et mandatement). Seul le Receveur-Percepteur manie les deniers publics et de ce fait, il est le seul qui encourt une responsabilité personnelle et pécuniaire en cas de déficit de caisse ou de malversations financières.

**Le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables est donc respecté (force).**

Conformément à la loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant Régime Financier des communes en République du Bénin en son article 35, « ... le comptable de la commune convient avec le Maire, d'un plan de trésorerie auquel ils doivent se conformer », mais force est de constater qu'**aucun plan de trésorerie n'est élaboré et mis en exécution (faiblesse).**

En outre, il convient de souligner que les différentes sections de la Recette-Perception de Parakou sont fréquemment confrontées dans l'accomplissement de leurs tâches quotidiennes, à un certain nombre de difficultés relatives à la défaillance ou à **l'insuffisance de moyens matériels de travail** (photocopieurs, ordinateurs, appareils téléphoniques, fournitures de bureau, matériel roulant...), **(faiblesse)**. Aussi peut-on signaler **l'absence remarquable de la connexion internet** à l'ère du numérique et des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication **(menace)**.

Par ailleurs, la gestion des finances locales prend également en compte la gestion des valeurs inactives. Les valeurs inactives sont des timbres, des tickets, autrement dit des formules par lesquelles la Commune réalise des recettes non fiscales.

En effet, la gestion des valeurs inactives se résume en quatre phases à savoir : la réception, l'approvisionnement, la vente et le recollement des valeurs inactives.

Les valeurs inactives sont commandées par le Maire, selon les besoins exprimés par le RP et réceptionnées par une commission mixte composée des agents de la Recette-Perception et des agents de la Commune. Leur gestion est du ressort du RP. Après la réception des valeurs inactives, le Maire confie leur gestion au RP qui procède à leur prise en charge et à l'approvisionnement des intermédiaires et correspondants qui assurent le placement. Mais avant d'être servies, les valeurs inactives doivent en effet être poinçonnées au moyen de machines uniques détenues exclusivement par les Recettes des Finances afin de limiter les risques de contrefaçon. En ce sens, il s'est révélé l'état défectueux de la poinçonneuse ce qui fait que **ces valeurs inactives ne font objet d'aucun poinçonnage**. Toute chose qui reflète **une utilisation non sécurisée des valeurs inactives (faiblesse)**.

Pour la gestion des valeurs inactives, le chef de cette section tient un registre auxiliaire des valeurs inactives qui lui permet de suivre les différents mouvements de ces derniers.

A la clôture de l'exercice, il est procédé à un recollement des valeurs inactives qui permet d'avoir le point des valeurs inactives invendues. Il est procédé alors après décision du conseil communal et sous la supervision du Préfet de département, à l'incinération ou à la reconduction des valeurs inactives.

### ❖ **Elaboration du compte de gestion du Receveur-Percepteur**

La Recette-Perception de Parakou, dispose, pour le traitement des opérations financières et comptables d'un logiciel appelé **Logiciel de Gestion du Budget Communal (LGBC) (force)**. Ce dernier **facilite la disponibilité régulière du compte de gestion sur chiffres (force)**.

Certaines recettes en l'occurrence les recettes non fiscales sont encaissées sans émission préalable de titre de recette. Un titre de recette de régularisation est ensuite émis par le Maire sur la base des certificats de recettes envoyés par le Receveur-Percepteur. L'encaissement est donc opéré avant que le Maire n'émette le titre de recette de régularisation. En effet, l'encaissement est une simple opération de trésorerie et la prise en charge du titre de recettes de régularisation constitue l'opération budgétaire. Ces encaissements sont souvent portés par le RP sur les bordereaux de développement de recettes et sont, de ce fait, consommés avant que le RP n'envoie les certificats de recettes. L'envoi des certificats de recettes n'est pas parfois fait à temps, ce qui entraîne un manque de rigueur dans la production des titres de recette de régularisation. **Ceci a comme conséquence la lenteur dans la production des pièces justificatives des recettes non fiscales (faiblesse)**.

Après réception des mandats de paiement, la section visa opère tous les contrôles nécessaires. Ces contrôles portent sur l'observance des principes du droit budgétaire et de la comptabilité publique, à l'exclusion de toute appréciation de l'opportunité ou utilité des opérations. Lorsque ces contrôles ne sont pas concluants, les mandats de paiement devraient faire l'objet d'un rejet avec mentions écrites des motifs justifiant ce rejet à l'ordonnateur. Mais si au contraire, ces contrôles ne souffrent d'aucune irrégularité le Receveur-

Percepteur appose le cachet « **VU BON A PAYER** », signifiant le paiement juridique de la dépense ; suivra ensuite le paiement matériel.

Les dépenses exécutées par décision restent parfois injustifiées ou généralement sont justifiées avec beaucoup de retard. En effet, conformément à l'article 21 du décret n° 2001-039 du 15 janvier 2001 portant Règlement Général de la Comptabilité Publique, « ... les régisseurs d'avances et de recettes peuvent être habilités, dans le cadre de la réglementation en vigueur, à exécuter des catégories particulières d'opération de recettes et de dépenses ». En matière de dépense, le régisseur d'avances utilise l'avance mise en place par le RP pour payer les dépenses éligibles. Des mandats de paiements sont émis par le Maire par rubrique budgétaire à hauteur des pièces justificatives relatives aux dépenses éligibles exécutées. Le Maire les adresse au RP. Nous avons relevé que le régisseur d'avances de la commune de Parakou ne produit pas à temps ces pièces justificatives qui sont souvent relatives aux états d'émargement par les bénéficiaires de divers avantages et aussi des frais de mission, de carburant, de maintien d'ordre et de sécurité, ... Ceci relève donc du **dysfonctionnement de la régie d'avances (faiblesse)**.

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. **Les dépenses sur décision sont justifiées tardivement (faiblesse)**.

Au fur et à mesure que les mandats de paiement sont payés, accompagnés de pièces justificatives, ils devraient être classés suivant leurs comptes respectifs et enregistrés dans le service local (bordereau de détail des pièces de dépenses acquittées sur mandats, concernant un chapitre donné et envoyé à la DGTCP). Mais les observations faites au cours de notre stage nous ont permis de constater

que les mandats de paiement payés ne sont pas aussitôt classés ou qu'ils sont souvent mal rangés. En réalité, les agents chargés de mener ces activités attendent la période des heures supplémentaires pour procéder à la recherche de certains mandats et à leur classement. Cette situation frise **un manque de célérité dans l'exécution des tâches (faiblesse)** confiées aux agents et **témoigne ainsi du manque de rigueur dans le rangement des mandats payés (faiblesse)**.

Dans le but de combler les insuffisances observées dans la reddition des comptes de gestion par les Receveurs-Percepteurs, **le manuel de procédures de reddition des comptes de gestion des communes a été élaboré (force)** et mis en vigueur. S'il est vrai que le manuel de procédures existe, il est tout aussi indispensable qu'il soit maîtrisé et respecté.

Par ailleurs, l'autonomie financière suppose la maîtrise par les communes de la quantité et de la valeur de tous les éléments de leur patrimoine. Ce qui leur permettrait la tenue véritable d'une comptabilité générale et par conséquent la tenue de la comptabilité de type patrimoniale telle que le recommande l'arrêté interministériel n° 401/MISD/MFE/DC du 18 décembre 2003 portant nomenclature budgétaire et comptable des communes. Mais lors de notre passage dans la section « comptabilité communale », nous avons constaté que non seulement la tenue de la comptabilité générale de la Commune n'est pas bien maîtrisée, mais aussi que les registres de cette comptabilité ne sont plus tenus à jour depuis l'affectation de l'agent qui s'en occupe. **Toute chose qui nous a permis de relever que la comptabilité générale de la commune n'est pas véritablement tenue (faiblesse)**. Ceci a pour conséquence, des difficultés de production et de mise en état d'examen des comptes de gestion. Aussi, la tenue d'une véritable comptabilité générale permettrait l'élaboration des états

financiers notamment, le bilan, le compte de résultat et le Tableau Financier des Ressources et des Emplois (TAFIRE).

La Recette-Perception de Parakou compte un effectif de 19 agents dont seulement un agent de la catégorie A. La technicité et la masse de travail que requiert la confection du compte de gestion exigent que la Recette – Perception dispose d’un personnel qualifié et en nombre suffisant. Or, ici, **la section compte de gestion ne compte que trois agents, dont deux de la catégorie B et un de la catégorie D (faiblesse)**. Le tableau suivant nous fait un récapitulatif de l’effectif de la Recette-Perception de Parakou.

**Tableau n°1** : Répartition de l’effectif de la Recette – Perception de Parakou par catégorie

Qualifications	Effectifs		Total
	Agents Permanents de l’Etat	Agents des Collectivités Locales	
Catégorie A	1	1	2
Catégorie B	5	1	6
Catégorie C	5	1	6
Catégorie D	2	0	2
Sans qualification	0	3	3
Total	13	6	19

**Source** : Recette-Perception de Parakou

### ❖ **Transmission des comptes de gestion produits, à la DGTCP et à la CCCS**

Le compte de gestion élaboré par le comptable de la commune est transmis à la DGTCP pour sa mise en état d’examen. En effet, la mise en état d’examen des comptes est une activité administrative de contrôle qui précède l’intervention

des juges. Et lors de notre passage à la DGTCP, nous avons pu également remarquer un manque cruel de personnel dans les structures impliquées dans la reddition des comptes de gestion des communes à savoir, le Service des Collectivités Locales (SCL) de la Recette Générale des Finances (RGF) et la Direction de la Centralisation des Comptes de l'Etat (DCCE).

**Les structures intervenant dans les procédures d'élaboration et de reddition des comptes de gestion des communes manquent donc de personnel et plus précisément de personnel qualifié (faiblesse).**

Conformément aux textes en vigueur, le dépôt des comptes de gestion à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême doit être effectué au plus tard le 30 Août de l'année qui suit l'exécution du budget de l'exercice concerné. Mais il convient de souligner que la transmission des comptes de gestion de la Commune de Parakou à la Chambre des Comptes ne respecte pas le délai prescrit par les textes en vigueur. Le point qui suit, relevé au niveau du Service des Collectivités Locales de la RGF, illustre bien la situation.

**Tableau n° 2** : Point des dates de dépôt des comptes de gestion de 2006 à 2010 de la Commune de Parakou au niveau de la DGTCP (SCL de la RGF et DCCE) et de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême (CCCS)

Année de gestion	Date de réception des comptes de gestion à la DGTCP	Date de réception des comptes de gestion à la CCCS	Observations
2006	13/01/2009	14/02/11	Délai non respecté
2007	14/05/2009	22/09/11	Délai non respecté
2008	05/01/2011	Non envoyé	Délai non respecté
2009	8/12/2011	Non envoyé	Compte rejeté le SCL
2010	8/12/2011	Non envoyé	Compte rejeté par le SCL

**Source** : Service des Collectivités Locales de la RGF et DCCE

### **Interprétation**

De l'analyse du tableau n°2 il ressort que **le Receveur-Percepteur de Parakou ne produit pas à bonne date les comptes de gestion de la Commune (faiblesse)**. Aucune transmission des comptes de gestion de 2006 à 2010, à la DGTCP et à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême n'a respecté les délais en vigueur. Seuls les comptes de gestion de 2006 et 2007 ont été envoyés à la Chambre des Comptes et avec beaucoup de retard. Le compte de 2008 est encore en état d'examen à la DGTCP (SCL de la RGF et DCCE) et les comptes de 2009 et 2010 ont été rejetés. Ceci laisse transparaître **un manque de suivi dans l'envoi des comptes de gestion occasionnant ainsi la transmission tardive**

**des comptes de gestion à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême (faiblesse).**

## **II- Inventaire de l'état des lieux de base**

Cet inventaire s'articulera autour de deux points : d'une part les atouts, et d'autre part, les problèmes identifiés au cours de la restitution des observations.

### **A- Atouts (forces et opportunités)**

- Respect du principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables ;
- Existence du Logiciel de Gestion du Budget Communal (LGBC) ;
- Production du compte de gestion sur chiffres ;
- Existence d'un manuel de procédures de reddition des comptes de gestion ;

### **B- Problèmes (faiblesses et menaces)**

- Non élaboration d'un plan de trésorerie ;
- Insuffisance de moyens matériels de travail (informatique et bureautique) ;
- Absence de connexion internet ;
- Utilisation non sécurisée des valeurs inactives ;
- Lenteur dans la production des pièces justificatives de recettes;
- Lenteur dans la production des pièces justificatives de dépenses;
- Non production à bonne date des comptes de gestion ;
- Dysfonctionnement de la régie d'avances ;
- Manque de célérité dans l'exécution des tâches quotidiennes ;
- Manque de rigueur dans le rangement des mandats payés ;
- Non tenue d'une véritable comptabilité générale ;
- Insuffisance de personnel qualifié ;

- Transmission tardive des comptes de gestion à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême.

L'inventaire de l'état des lieux ainsi fait, nous procéderons au choix d'une problématique.

## **Section 2 : Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt et vision globale de résolution de la problématique**

Dans la présente section, il s'agira d'abord d'exposer les différentes problématiques possibles qui se dégagent de nos observations de stage en regroupant les problèmes identifiés par centres d'intérêt, d'en choisir ensuite une à résoudre et enfin, de faire ressortir la vision globale de résolution de la problématique choisie pour aboutir à la formulation du sujet.

### **Paragraphe 1 : Identification des problématiques possibles et justification du sujet**

#### **I- Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt**

Tous les problèmes spécifiques ci-dessus énumérés sont regroupés en problématiques comme le présente le tableau suivant :

**Tableau n° 3** : Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt et par problématique.

N° d'ordre	Centres d'intérêts	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Problématiques
1	Gestion financière et comptable	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Non élaboration d'un plan de trésorerie ;</li> <li>- Utilisation non sécurisée des valeurs inactives de la Commune</li> </ul>	Gestion financière et comptable peu performante	Problématique de la gestion financière et comptable peu performante
2	Reddition des comptes de gestion de la Commune de Parakou	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lenteur dans la production des pièces justificatives de recettes;</li> <li>- Lenteur dans la production des pièces justificatives de dépenses ;</li> <li>- Non production à bonne date des comptes de gestion ;</li> <li>- Dysfonctionnement de la régie d'avance ;</li> <li>- Manque de rigueur dans le rangement des mandats payés ;</li> <li>- Non tenue d'une véritable comptabilité générale ;</li> <li>- Transmission tardive des comptes de gestion à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême.</li> </ul>	Difficultés dans la reddition des comptes de gestion de la Commune de Parakou	Problématique d'une meilleure reddition des comptes de gestion de la Commune de Parakou
3	Gestion des ressources humaines et matérielles	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Insuffisance de moyens matériels de travail (informatique et bureautique) ;</li> <li>- Absence de connexion internet ;</li> <li>- Manque de célérité dans l'exécution des tâches quotidiennes</li> <li>- Insuffisance de personnel qualifié.</li> </ul>	Gestion non optimale des ressources humaines et matérielles	Problématique de la gestion optimale des ressources humaines et matérielles

**Source** : Etat des lieux

## **II- Choix de la problématique de l'étude et formulation du sujet**

Une analyse des différents problèmes identifiés montre que tous les centres d'intérêts constituent des problématiques pertinentes auxquelles la Recette-Perception de Parakou devra nécessairement apporter des solutions idoines si tant est qu'elle veut bien accomplir ses missions.

Fort de cet impératif et dans l'impossibilité d'embrasser toutes les problématiques dans le cadre de ce mémoire, la résolution de la deuxième problématique qui est celle d'une meilleure reddition des comptes de gestion de la Commune de Parakou, nous paraît plus prioritaire et pertinente.

En effet, l'un des défis majeurs de l'exercice de la décentralisation est le développement local. Mais, pour un réel développement local il faut des outils de gestion et de contrôle efficaces susceptibles de garantir l'assainissement des finances publiques locales. La reddition des comptes de gestion par le Receveur-Percepteur, comptable de la Commune s'avère donc l'un de ces outils de contrôle.

Le problème général de notre problématique se rapporte **aux difficultés dans la reddition des comptes de gestion de la Commune de Parakou**. Ce problème général nous a permis de répertorier un certain nombre de problèmes spécifiques à savoir :

- Lenteur dans la production des pièces justificatives de recettes;
- Lenteur dans la production des pièces justificatives de dépenses ;
- Non production à bonne date des comptes de gestion ;
- Dysfonctionnement de la régie d'avances ;
- Manque de rigueur dans le rangement des mandats payés ;
- Non tenue d'une véritable comptabilité générale ;

- Transmission tardive des comptes de gestion à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême.

C'est dans le souci de participer à la résolution des problèmes spécifiques et donc du problème général liés à cette problématique que nous avons choisi de mener notre réflexion sur le thème : « **Contribution à une meilleure reddition des comptes de gestion des Collectivités Territoriales Décentralisées : cas de la Commune de Parakou** ».

La problématique de l'étude choisie, le sujet formulé et justifié, il nous faut en venir à la spécification et à la détermination de la vision globale de résolution de ladite problématique.

## **Paragraphe 2 : Spécification et détermination de la vision globale de résolution de la problématique choisie**

Dans ce paragraphe, nous aborderons les sujets relatifs à la spécification de la problématique choisie et à la vision globale de résolution de la problématique spécifiée.

### **I- Spécification de la problématique choisie**

La résolution des problèmes spécifiques liés à la problématique retenue, permettra d'assurer une meilleure reddition des comptes de gestion de la commune. Ne pouvant pas réaliser une étude exhaustive de tous les problèmes spécifiques liés à la problématique choisie, nous nous contenterons donc de sélectionner les points essentiels faisant l'objet de notre étude.

L'outil de sélection utilisé pour faire ce choix est le degré de complexité des problèmes spécifiques. Ces problèmes spécifiques sont énumérés comme suit:

- non production à bonne date des comptes de gestion ;

- non tenue d'une véritable comptabilité générale ;
- transmission tardive des comptes de gestion à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême.

## **II- Vision globale et résolution de la problématique spécifiée**

Une fois la problématique spécifiée, il importe de préciser la vision selon laquelle nous entendons résoudre les problèmes spécifiques retenus et par conséquent, résoudre le problème général identifié.

Rappelons que le problème général est relatif : « **aux difficultés dans la reddition des comptes de gestion de la Commune de Parakou** ». La théorie générale à considérer ici serait donc la meilleure reddition de ces comptes de gestion. Cette théorie sera développée compte tenu des différentes problématiques spécifiques retenues.

Pour ce qui est du problème spécifique n°1 relatif à la non tenue d'une véritable comptabilité générale, il s'agira de mettre l'accent sur la formation des agents.

En ce qui concerne le problème spécifique n°2 relatif à la non production à bonne date des comptes de gestion, nous pouvons dire que ce retard est dû au non respect du manuel de procédures. L'accent sera donc mis sur le strict respect de ce manuel de procédures.

Quant au problème spécifique n°3 relatif à la transmission tardive des comptes de gestion à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême, il faut noter que la non effectivité de sanctions en matière de reddition des comptes de gestion des Communes ne facilite pas l'élaboration à temps de ces derniers. Il nous faut alors mettre l'accent sur l'effectivité des sanctions à l'endroit des comptables publics.

Les différentes approches théoriques ci-dessus évoquées feront l'objet d'une synthèse que présente le tableau suivant :

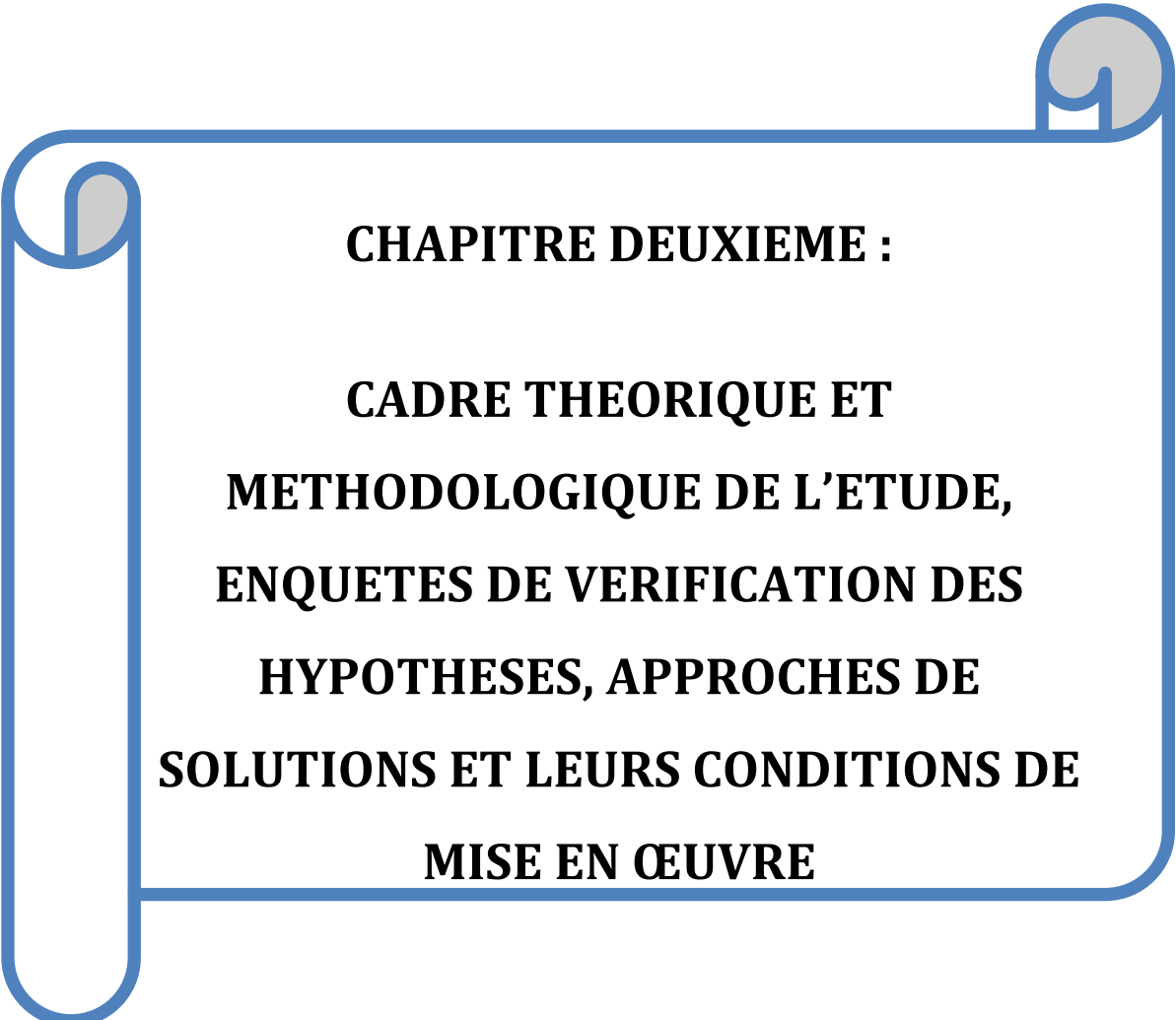
**Tableau n° 4** : Synthèse des approches théoriques par problèmes spécifiques

Niveau spécifique	Problèmes spécifiques	Approches théoriques retenues
1	Non tenue d'une véritable comptabilité générale	Approche basée sur la formation des agents.
2	Non production à bonne date des comptes de gestion	Approche basée sur le strict respect du manuel de procédures de reddition des comptes de gestion des communes.
3	Transmission tardive des comptes de gestion à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême	Approche basée sur l'effectivité des sanctions des comptables

**Source** : conçu par nous-mêmes

Cette vision globale de résolution que nous venons de retenir peut être restituée à travers une démarche méthodologique de dix (10) étapes présentées comme suit :

- définition des objectifs de recherche ;
- identification des causes supposées à la base des problèmes spécifiques;
- formulation des hypothèses ;
- élaboration du tableau de bord ;
- revue de littérature ;
- exposition de la méthodologie de travail ;
- analyse des données (vérification des hypothèses) ;
- établissement du diagnostic ;
- approches de solutions ;
- conditions de leur mise en œuvre.



**CHAPITRE DEUXIEME :**

**CADRE THEORIQUE ET  
METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE,  
ENQUETES DE VERIFICATION DES  
HYPOTHESES, APPROCHES DE  
SOLUTIONS ET LEURS CONDITIONS DE  
MISE EN ŒUVRE**

Ce chapitre sera consacré d'abord au cadre théorique et méthodologique de l'étude, ensuite aux approches de solutions et à leurs conditions de mise en œuvre.

## **Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude**

Le cadre théorique et méthodologique sera présenté à travers les objectifs de l'étude et la méthodologie adoptée.

### **Paragraphe 1: Objectifs de l'étude et revue de littérature**

#### **I- Objectifs et hypothèses de l'étude**

##### **A- Objectifs de l'étude**

Les objectifs de l'étude sont de deux sortes : l'objectif général lié au problème général retenu et les objectifs spécifiques correspondant à chaque niveau spécifique du problème général.

##### **1- Objectif général**

L'objectif général de notre étude est de contribuer à une meilleure reddition des comptes de gestion de la Commune de Parakou

##### **2- Objectifs spécifiques**

De façon spécifique, l'étude vise à atteindre les objectifs qui suivent :

- **Objectif spécifique n°1** : Proposer les conditions de la tenue d'une véritable comptabilité générale;
- **Objectif spécifique n°2** : Produire régulièrement et à bonne date les comptes de gestion de la Commune de Parakou;
- **Objectif spécifique n°3** : Transmettre à bonne date les comptes de gestion à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême.

Pour atteindre ces objectifs, notre étude s'est basée sur un certain nombre d'hypothèses.

## **B- Formulation des hypothèses**

Il s'agit ici d'identifier dans un premier temps la cause supposée être à l'origine de chaque problème spécifique, puis, dans un second temps d'élaborer l'hypothèse en liant le problème à la cause.

### **1- Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°1**

De nos investigations concernant le problème de la non tenue d'une véritable comptabilité générale, nous avons identifié deux (2) causes que sont :

- la non maîtrise du patrimoine de la Commune ;
- l'insuffisance de formation des agents.

En ce qui concerne la non maîtrise du patrimoine de la Commune, cette cause paraît pertinente car le recensement et l'évaluation du patrimoine sont indispensables à la tenue de la comptabilité générale. Or il a été révélé que les Communes en général, ont des difficultés pour évaluer la plupart de leur patrimoine, (Cour Suprême et Ambassade Royale des Pays-Bas (juillet 2011) « **Acte de séminaire de formation au profit des gestionnaires locaux sur les décisions rendues par la Chambre des Comptes de la Cour Suprême suite au contrôle des comptes de gestion des communes** »). Cette cause pourrait être retenue, mais elle ne nous semble pas résoudre à court terme le problème de la tenue d'une véritable comptabilité générale.

Par contre, si nous retenons l'insuffisance de formation des agents comme cause étant à l'origine de ce problème, cela nous rapproche beaucoup plus de la réalité, dans la mesure où, la formation renforce les capacités des agents et les rend plus performants. Sans être suffisamment formés, les agents ne peuvent répondre à une bonne tenue de la comptabilité. Par conséquent, nous pouvons

formuler notre hypothèse n° 2 de la façon suivante : **l'insuffisance de formation des agents est à la base de la non tenue d'une véritable comptabilité générale.**

## **2- Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°2**

De l'état des lieux sur l'élaboration du compte de gestion par le Receveur-Percepteur de Parakou, plusieurs facteurs peuvent expliquer la non production à bonne date des comptes de gestion de la Commune. Il s'agit des facteurs ci-après:

- l'émission tardive des titres de recettes de régularisation ;
- la lenteur dans la production des pièces justificatives de dépenses
- le non respect du manuel de procédures de reddition des comptes de gestion des Communes.

L'encaissement par le RP des fonds provenant des versements du Receveur des Impôts, du régisseur de recettes ou de toute autre personne est une opération de trésorerie. Il est fait obligation au RP de produire et d'adresser mensuellement un certificat de recettes au Maire. Par ce certificat de recettes, le RP invite le Maire à émettre un titre de recettes de régularisation dont la prise en charge entrainera la constatation d'un produit au profit de la Commune, opération budgétaire. Les titres de recettes de régularisation ne sont pas émis par le Maire à temps. L'émission tardive des titres de recettes de régularisation bien que constituant une difficulté dans l'élaboration des comptes de gestion, nous paraît peu convaincante.

La non production à bonne date des comptes de gestion pourrait s'expliquer par le fait que certaines pièces justificatives de dépenses ne sont souvent pas produites à temps. Nous avons en effet remarqué que le plus souvent, les dépenses effectuées par la procédure exceptionnelle, ne sont en

général pas justifiées ou sont justifiées avec beaucoup de retard par le Maire. Cette cause bien qu'étant une difficulté importante à ce problème spécifique, n'empêche pas la production à bonne date des comptes de gestion car la sensibilisation ainsi que la responsabilisation des élus locaux en la matière pourrait résoudre cette difficulté.

Par contre, si nous considérons le non respect du manuel de procédures comme cause fondant ce problème, nous pensons être plus proche de son origine, dans la mesure où, sans un chronogramme bien élaboré et un suivi rigoureux, le compte de gestion ne peut être confectionné dans les délais requis. Aussi, le manuel de procédures permet il d'exercer une pression constante sur l'agent quant à la célérité avec laquelle il doit accomplir les tâches qui lui sont assignées.

Notre hypothèse concernant le problème spécifique n°1 peut donc être formulée de la façon suivante : **le non respect du manuel de procédures de reddition des comptes de gestion des Communes explique la non production à bonne date des comptes de gestion.**

### **3- Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°3**

Concernant la transmission tardive des comptes de gestion à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême, nous avons identifié trois (3) causes pouvant être à l'origine de ce problème. Il s'agit de :

- l'insuffisance de personnel au Service des Collectivités Locales de la RGF ;
- difficultés des Receveurs-Percepteurs à régulariser les comptes de gestion rejetés par le Service des Collectivités Locales de la RGF ;
- la non effectivité des sanctions.

Le service des Collectivités Locales de la RGF est chargé de la mise en état d'examen des comptes de gestion des soixante dix Sept (77) communes. On note que l'effectif des agents qui s'occupent de cette tâche au niveau du service

des Collectivités Locales est insuffisant. Ce qui entraîne une lenteur dans l'exécution de cette tâche. Cependant cette cause nous paraît peu plausible pour justifier le problème de la transmission tardive des comptes de gestion à la chambre des comptes de la Cour Suprême car tous les comptes de gestion n'arrivent pas au même moment dans le service.

La plupart des Receveurs-Percepteurs ne respecte pas les dispositions du manuel de procédures de reddition des comptes de gestion dans le fond et dans la forme notamment le rangement des mandats de paiement et des titres de recettes appuyés de leurs pièces justificatives, le poids conventionnel des paquets. Le service des Collectivités Locales procède au rejet motivé de ces comptes de gestion. Pour la régularisation de ces rejets les Receveurs-Percepteurs rencontrent des difficultés liées par exemple à la distance qui sépare leurs postes comptables respectifs de Cotonou. Mais cette cause bien qu'importante ne paraît pas très pertinente.

Cependant la non effectivité des sanctions comme étant la cause du problème de la transmission tardive des comptes de gestion à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême, nous semble beaucoup plus pertinente et pourrait être retenue comme cause explicative de ce problème spécifique ; car, à ce jour, les Receveurs-Percepteurs qui ne produisent pas leurs comptes de gestion ne font l'objet d'aucune sanction ou d'aucune contrainte administrative.

Nous formulons donc notre hypothèse n° 3 de la façon suivante : **la non effectivité des sanctions est à l'origine de la transmission tardive des comptes de gestion à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême.**

**Tableau n°5 : Tableau de bord de l'étude**

Niveau d'analyse	Problématique	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
Niveau Général	<b><u>Problème Général</u></b> Difficultés dans la reddition des comptes de gestion de la Commune de Parakou	<b><u>Objectif Général</u></b> Contribuer à une meilleure reddition des comptes de gestion de la Commune de Parakou	<b><u>Cause Générale</u></b>	<b><u>Hypothèse Générale</u></b>
	<b><u>Problème spécifique n°1</u></b> La non tenue d'une véritable comptabilité générale	<b><u>Objectif spécifique n°1</u></b> Proposer les conditions de la tenue d'une véritable comptabilité générale	<b><u>Cause spécifique n°1</u></b> L'insuffisance de formation des agents	<b><u>Hypothèse spécifique n°1</u></b> L'insuffisance de formation des agents explique la non tenue d'une véritable comptabilité générale
	<b><u>Problème spécifique n°2</u></b> La non production à bonne date des comptes de gestion	<b><u>Objectif spécifique n°2</u></b> Produire régulièrement et à bonne date les comptes de gestion de la Commune de Parakou	<b><u>Cause spécifique n°2</u></b> Non respect du manuel de procédures de reddition des comptes de gestion des communes	<b><u>Hypothèse spécifique n°2</u></b> Le non respect du manuel de procédures de reddition des comptes de gestion des communes est à l'origine de la non production à bonne date des comptes de gestion
Niveaux spécifiques	<b><u>Problème spécifique n°3</u></b> Transmission tardive des comptes de gestion à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême	<b><u>Objectif spécifique n°3</u></b> Transmettre à bonne date les comptes de gestion à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême	<b><u>Cause spécifique n°3</u></b> Non effectivité des sanctions	<b><u>Hypothèse spécifique n°3</u></b> La non effectivité des sanctions est à la base de la transmission tardive des comptes de gestion à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême

Source : Résultats de nos investigations

## **II- Revue de littérature**

Notre préoccupation ici est de faire le point des connaissances et des travaux antérieurs sur les problèmes spécifiques en résolution.

### **1- Contributions antérieures relatives à la non tenue d'une véritable comptabilité générale**

La gestion saine et transparente des affaires de la Commune exige du Receveur-Percepteur, comptable de la commune la production des renseignements exacts et à jour sur les états financiers de la Commune. Ces renseignements serviront de base à la prise de décisions d'une part et joueront un rôle important pour susciter la confiance et l'intérêt des investisseurs d'autre part. (A.G. AGUESSY).

La comptabilité générale de la Commune est un type de comptabilité qui fournit toutes les informations nécessaires sur l'évolution du patrimoine de la Commune ainsi que sur sa situation financière. Sa non tenue entache l'efficacité de la gestion du point de vue financier des affaires de la Commune. C'est d'ailleurs ce qui fait dire aujourd'hui que la gestion financière des communes au Bénin est tenue de façon lacunaire. (Robert G. CAHU, le MUNICIPAL n°268)

**LAGOYE Dossou Firmin** (2008) dans son mémoire de fin de formation au cycle I de l'ENAM, filière AFT, intitulé « **Problématique de la tenue de la comptabilité générale dans les communes : Cas de la Mairie de Porto-Novo** » (page 34) souligne que la résolution du problème lié à la non tenue de la comptabilité générale dans les communes se fondera sur la théorie générale des outils de gestion efficace. Ceci impose, aux collectivités décentralisées, trois actions fondamentales, à savoir : la tenue des documents comptables, la mise en

œuvre des principes et procédures de comptabilisation des opérations financières, et l'élaboration des états financiers.

Toujours dans son mémoire, **LAGOYE Dossou Firmin cite** Soulémane SERE, (2002) qui écrit que « la comptabilité est tenue à travers certains supports. Ces derniers sont vus comme le noyau de base de toute comptabilité ». L'organisation de la comptabilité repose essentiellement sur deux supports que sont :

- un livre-journal enregistrant les opérations soit au jour le jour, soit par récapitulation au moins mensuelle, des totaux de ces opérations à la condition de conserver dans ce cas, tous documents permettant de vérifier ces opérations, jour par jour ou de tenir des journaux auxiliaires.

- un grand-livre pour l'ouverture et le suivi des comptes en concordance avec les totaux des écritures du livre-journal. Les écritures du livre-journal sont portées sur le grand-livre et ventilées selon le plan de comptes. Dans un ordre propre à chacun d'eux, le livre-journal et le grand-livre classent un même ensemble d'écritures. Il y a toujours relation d'égalité entre les totaux des écritures du livre-journal et les totaux des écritures du grand-livre.

Le livre-journal et le grand-livre sont détaillés en autant de journaux auxiliaires et livres auxiliaires ou documents en tenant lieu, que l'importance et les besoins du service l'exigent. Les données, enregistrées dans les journaux et livres auxiliaires ou documents en tenant lieu, sont périodiquement centralisées dans le livre-journal et le grand-livre. Cette centralisation doit intervenir au moins une fois par mois. Mais au niveau de la comptabilité de la commune, la récapitulation intervient journalièrement. Les journaux auxiliaires ouverts dans la comptabilité du receveur percepteur sont au nombre de quatre et comprennent :

- le journal de prise en charge des mandats dans lequel sont enregistrés tous les mandats émis et pris en charge par le comptable ;
- le journal de prise en charge des recettes dans lequel sont comptabilisés les différents titres de recettes;
- le journal des disponibilités dans lequel sont enregistrées quotidiennement les opérations d'encaissement et de décaissement de fonds ;
- le journal des opérations diverses qui reçoit les opérations ne se rapportant ni à un mouvement de fonds ni à une prise en charge de mandat ou de titre et qui correspondent, notamment, aux mouvements entre comptes de tiers ou aux écritures internes d'ordre patrimonial initiées par le comptable.

Quant aux livres auxiliaires, on en dénombre deux. Ce sont :

- le livre auxiliaire des comptes de tiers et des comptes financiers
- le livre auxiliaire des capitaux et des immobilisations.

L'insuffisance de formation du personnel est la cause de la non tenue d'une véritable comptabilité générale. Abordant cette question, **Sossou et Oke** (1988) exposent que « l'objectif général ou prioritaire de la formation est de préparer les hommes à exercer la fonction dont ils ont ou auront la responsabilité. Elle doit donner à chacun la possibilité d'exercer de façon satisfaisante pour lui-même et pour l'organisation, les activités qui lui sont attribuées. Les buts de la formation doivent nécessairement être cohérents avec la politique de l'organisation ».

## **2- Contributions antérieures relatives à la non production à bonne date du compte de gestion**

Conformément aux dispositions de l'article 50 de la loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant Régime Financier des Communes en République du Bénin,

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.

Selon les dispositions des articles 49 et 50 de la même loi, le Receveur - Percepteur quant à lui doit tenir la comptabilité de la Commune, selon les orientations des textes législatifs et réglementaires, et produire en fin d'exercice le compte de gestion de la Commune. Et l'article 53 de la même loi citée supra, stipule que, 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 ».

L'analyse du problème de la non production à bonne date des comptes de gestion pourrait révéler comme cause fondamentale le non respect du manuel de procédures de reddition des comptes de gestion des Communes.

En effet, l'objectif de ce manuel est de définir l'ancrage juridique de la reddition des comptes de gestion des communes, les normes juridiques, principes et modalités de cette reddition ainsi que les éléments constitutifs dudit compte.

Pour Roland BROLLES et Bernadette STRAUB (1999), « le compte de gestion du receveur est un document de synthèse qui rassemble tous les comptes mouvementés au cours de l'exercice accompagnés de pièces justificatives correspondantes. Le compte de gestion répond à deux objectifs :

- justifier l'exécution du budget,
- présenter l'évolution de la situation patrimoniale et financière.

Matériellement, un compte de gestion est constitué de deux parties : le compte de gestion sur chiffres et le compte de gestion sur pièces ».

En ce sens, le manuel de procédures de reddition des comptes de gestion des communes au Bénin définit également que le compte de gestion est composé de deux parties : le compte de gestion sur chiffres et les compte de gestion sur pièces.

Le compte de gestion sur chiffres est le reflet de la comptabilité tenue tout au long de l'année par le Receveur-Percepteur. Il est composé :

- d'une première partie qui est tirée de la comptabilité budgétaire du Receveur – Percepteur ;
- d'une deuxième partie qui est tirée de la comptabilité générale du Receveur Percepteur ;
- d'une troisième partie qui est tirée de la comptabilité des valeurs inactives tenue par le Receveur Percepteur.

Le compte de gestion sur pièces quant à lui rassemble la totalité des documents permettant de justifier les opérations du comptable public (Receveur - Percepteur) de la Commune. 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. (**confèreAnnexe1**).

### **3- Contributions antérieures relatives à la transmission tardive des comptes de gestion à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême**

Le problème de la transmission tardive des comptes de gestion à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême a été souvent abordé par des auteurs

ayant réfléchi sur des questions relatives à la reddition et le contrôle juridictionnel des comptes des collectivités locales.

Ainsi AGONSANOU E. N. Judith (2007) dans son mémoire de fin de formation du cycle II de l'ENAM « Contribution à l'amélioration de la reddition des comptes de gestion des Communes au Bénin » a démontré que le retard noté dans la transmission des comptes de gestion à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême est lié à l'inexistence de moyens de contrainte des comptables publics, à l'inexistence de manuel de procédure en matière de reddition des comptes de gestion des communes et à la lenteur de la mise en état d'examen. Ensuite, elle a envisagé des approches de solution qui sont, entre autres : l'adoption de mesures plus dissuasives en matière de sanction des comptables publics, la mise en application au plus tôt du projet de manuel de reddition des comptes de gestion des communes, la fixation d'un délai pour la mise en état d'examen.

**TCHENEGNON Rafiatou (2007)** pour l'obtention du diplôme de cycle I, Filière AFT à l'ENAM a travaillé sur le thème « Perfectionnement du contrôle juridictionnel des comptes de gestion des communes par la Chambre des Comptes ». Elle précise que « la non application des sanctions est à la base de la reddition tardive des comptes de gestion des communes ». Pour résoudre ce problème, la Chambre des Comptes doit mettre un accent particulier sur l'application des sanctions. En effet, elle doit tout mettre en œuvre pour rendre effective la reddition des comptes de gestion des communes. La Chambre des comptes doit passer chaque année par les mass médias pour rappeler le dépôt des comptes aux receveurs percepteurs. Elle doit pouvoir contrôler les comptes qu'elle a reçus et amener les comptables à répondre de leurs actes.

Entre autres problèmes soulevés par l'étude, elle a cité l'insuffisance du personnel de vérification. Les mauvaises conditions de nominations sont à la base de cette insuffisance. Elle suggère, à cet effet, que l'Etat renforce le personnel de la Chambre des Comptes en nombre suffisant et en qualité. Chacun des agents recrutés doit avoir le minimum de connaissance en comptabilité et en science juridique. Cette situation pourrait permettre aux autorités d'agir consciencieusement et de se sentir seuls responsables quand il y aura irrégularité en matière de contrôle.

En résumé, on peut affirmer que ces auteurs ont eu le mérite d'avoir contribué à leur manière au problème de la transmission tardive des comptes de gestion à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême. Cependant, ils ont omis de mettre l'accent sur les difficultés des Receveurs-Percepteurs à régulariser les comptes de gestion rejetés par le Service des Collectivités Locales de la RGF.

En somme, les écrits antérieurs sur la question de la reddition des comptes des communes n'ont pas pu mettre l'accent sur la tenue de la comptabilité générale qui constitue un handicap fondamental pour un contrôle efficace et transparent des finances locales ; ce qui nous fait dire que le présent travail constitue une nouvelle approche diagnostique.

Les limites du champ d'investigation de tous les travaux précités, leur orientation et les conclusions auxquelles sont parvenues leurs auteurs justifient tout l'intérêt de notre sujet qui porte sur la meilleure reddition des comptes de gestion de la Commune de Parakou.

## **Paragraphe 2 : Choix de la méthodologie de l'étude**

Dans cette partie de notre étude, nous essayerons de fixer les grandes approches empiriques et théoriques qui nous permettront de collecter et d'analyser les données destinées à faciliter la vérification des hypothèses.

### **I- Approche théorique**

L'approche théorique qui sera développée ici permettra la détermination des causes réelles se trouvant à la base des problèmes identifiés afin de pouvoir déterminer les conditions liées :

- ✓ à la non tenue d'une véritable comptabilité générale ;
- ✓ à la non production à bonne date des comptes de gestion ;
- ✓ à la transmission tardive des comptes de gestion à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême.

### **A - Les conditions liées à la non tenue d'une véritable comptabilité générale**

#### **1-Normes d'amélioration**

La formation ou le recyclage des agents sera retenue comme approche.

#### **2- Seuil de décision pour l'analyse des données liées au problème spécifique n°1**

La cause qui sera retenue après enquête est celle qui se révélera conforme aux opinions émises par la majorité des enquêtés c'est-à-dire la cause qui réunira plus d'avis.

## **B - Les conditions liées à la non production à bonne date des comptes de gestion**

### **1- Normes d'amélioration**

L'approche qui sera retenue ici est celle basée sur le strict respect du manuel de procédures de reddition des comptes de gestion des communes.

### **2- Seuil de décision pour l'analyse des données liées au problème spécifique n°2**

La cause qui sera retenue après enquête est celle qui se révélera conforme aux opinions émises par la majorité des enquêtés c'est-à-dire la cause qui réunira plus d'avis.

## **C- Les conditions liées à la transmission tardive des comptes de gestion à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême**

### **1- Normes d'amélioration**

L'approche qui sera retenue ici est celle basée sur l'effectivité des sanctions des comptables en matière de reddition tardive des comptes de gestion.

### **2- Seuil de décision pour l'analyse des données liées au problème spécifique n°3**

La cause qui sera retenue après enquête est celle qui se révélera conforme aux opinions émises par la majorité des enquêtés c'est-à-dire la cause qui réunira plus d'avis.

## **II- Approche empirique de l'étude**

La dimension empirique de l'étude nous permettra de fixer la méthode d'enquête à adopter à travers les outils de mobilisation, de dépouillement et de

présentation des données. L'objectif principal ici est de collecter les données nécessaires, de les analyser afin de tester la validité des hypothèses.

### **A- Identification de la population mère**

Il est vrai que les entretiens avec les agents de la Recette-Perception de Parakou nous ont facilité la tâche dans la réalisation de l'étude. Mais, nous avons aussi jugé utile d'orienter nos enquêtes vers certaines personnes ressources de la DGTCP (Services des Collectivités Locales ; DCCE) et de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême ; ce qui nous a permis d'avoir des jugements plus objectifs sur certains aspects du sujet et pour une validation des hypothèses émises.

#### **1- L'échantillonnage**

L'échantillonnage a été réalisé selon la nature de chaque problème spécifique et sur la base des personnes pouvant être concernées.

Pour les trois problèmes spécifiques, le choix des enquêtés s'est fait au sein de la Recette Perception de Parakou (neuf agents) et étendu à six agents respectivement du service des collectivités locales de la RGF et de la DCCE. Ainsi, l'échantillon de notre enquête est composé de quinze (15) personnes.

#### **2- Technique de collecte des données**

Le dépouillement a été manuel pour toutes les données recueillies. L'obtention des données complètes dans une recherche exige l'utilisation d'outils aussi fiables que possible pour la collecte des informations. C'est pour cette raison que nos enquêtes ont été réalisées sur la base d'un questionnaire (**confère annexe 2**) et de guides d'entretien (**confère annexes 3**). Pour l'élaboration de ceux-ci, nous avons veillé à ce que les questions tiennent compte des informations recherchées et à ce qu'elles soient claires et précises.

Le questionnaire concerne les trois problèmes spécifiques et est adressé aux agents de la Recette-Perception de Parakou, du Service des Collectivités Locales de la RGF et de la DCCE.

Le guide d'entretien concerne les avis recueillis sur les causes des problèmes spécifiques et a servi de base d'échange avec les personnes ressources identifiées.

Précisons que l'outil statistique d'analyse des résultats d'enquête s'est fait à travers des tableaux en considération des opinions émises.

### **B- Difficultés rencontrées et limites des données**

Les obstacles au bon déroulement de l'enquête sont essentiellement dus à :

- la réticence affichée par certains agents de la Recette-Perception face aux questions posées. Il a fallu leur faire admettre la pertinence de l'étude et son intérêt pour eux avant que beaucoup ne se montrent disposés à collaborer ;
- l'indisponibilité des personnes ressources à nous fournir des réponses appropriées.

## **Section 2 : Enquêtes de vérification des hypothèses et approches de solutions pour une meilleure reddition des comptes de gestion de la Commune de Parakou**

### **Paragraphe 1 : Enquêtes et vérification des hypothèses**

Dans ce paragraphe, il s'agit d'abord de présenter les données des enquêtes réalisées et de les analyser, de procéder ensuite à la vérification des hypothèses et enfin d'établir les éléments de diagnostic.

**I- Présentation et analyse des données recueillies lors des enquêtes**

**A- Présentation et analyse des données relatives à la non tenue d'une véritable comptabilité générale**

**Tableau n°6** : Résultats liés à la cause du problème spécifique 1

<b>Modalités</b>	<b>Nombre d'observations</b>	<b>Fréquences relatives</b>
la non maîtrise du patrimoine de la commune	6	40%
l'insuffisance de formation des agents	9	60%
Total	15	100%

**Source** : Résultats de nos enquêtes

L'analyse des données du tableau n°7 montre que six (6) personnes sur les quinze (15) enquêtées, soit 40% considèrent la non maîtrise du patrimoine de la commune comme la cause de la non tenue d'une véritable comptabilité générale. Neuf (9) personnes soit 60% pensent par contre que ce problème est lié à l'insuffisance de formation des agents.

**B - Présentation et analyse des données relatives au problème de la non production à bonne date des comptes de gestion**

**Tableau n°7** : Résultats liés à la cause du problème spécifique 2

Modalités	Nombre d'observations	Fréquences relatives
l'émission tardive des titres de recettes de régularisation	5	33%
la lenteur dans la production des pièces justificatives de dépenses	3	20%
le non respect du manuel de procédures de reddition des comptes de gestion des Communes	7	47%
Total	15	100%

**Source** : Résultats de nos enquêtes

Une analyse des résultats consignés dans tableau n°6 révèle que sur les quinze (15) personnes interrogées, cinq (5) personnes soit 33% estiment que la lenteur dans la production des pièces justificatives de dépenses est dû à la non production à bonne date des comptes de gestion. Trois (3) personnes soit 20% pensent que cela est lié à l'émission tardive des titres de recettes de régularisation ; tandis que pour les sept (7) autres soit 47%, la cause de ce problème réside plutôt dans le non respect du manuel de procédures de reddition des comptes de gestion des communes.

**C- Présentation et analyse des données relatives au problème de la transmission tardive des comptes de gestion à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême**

**Tableau n°8** : Résultats liés à la cause du problème spécifique 3

<b>Modalités</b>	<b>Nombre d'observations</b>	<b>Fréquence relatives</b>
l'insuffisance de personnel au Service des Collectivités Locales de la RGF	4	27%
difficultés des Receveurs-Percepteurs à régulariser les comptes de gestion rejetés par le Service des Collectivités Locales de la RGF	3	20%
la non effectivité des sanctions.	8	53%
Total	15	100%

**Source** : Résultats de nos enquêtes

L'analyse du tableau n°8 nous permet de retenir que sur les quinze (15) personnes ayant répondu aux questions, quatre (4) personnes, soit 27% considèrent l'insuffisance de personnel au Service des Collectivités Locales de la RGF comme la cause explicative du problème de la transmission tardive des comptes de gestion à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême. Trois (3) personnes, soit 20% l'attribuent, pour leur part, aux difficultés des Receveurs-

Percepteurs à régulariser les comptes de gestion rejetés par le Service des Collectivités Locales de la RGF ; tandis que huit (8) personnes, soit 53% considèrent plutôt la non effectivité des sanctions comme sa cause explicative.

## **II- Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic**

### **A- Vérification des hypothèses**

Il s'agit ici de passer à la vérification des hypothèses formulées ci-dessus.

#### **1- Degré de validation de l'hypothèse n°1**

L'analyse du problème relatif à la non tenue d'une véritable comptabilité générale, a révélé l'insuffisance de formation des agents comme cause réelle de ce problème. Or l'hypothèse formulée par rapport à ce problème retenait la même cause citée ci-dessus.

Il en résulte que l'hypothèse selon laquelle, l'insuffisance de formation des agents explique la non tenue d'une véritable comptabilité générale entièrement validée.

#### **2- Degré de validation de l'hypothèse n°2**

L'analyse du problème de la non production à bonne date des comptes de gestion a révélé le non respect du manuel de procédures de reddition des comptes de gestion. Or l'hypothèse formulée par rapport à ce problème retenait la même cause citée ci-dessus.

Il en résulte que l'hypothèse selon laquelle, la non production à bonne date des comptes de gestion s'explique par le non respect du manuel de procédures de reddition des comptes de gestion des communes est vérifiée.

### **3- Degré de validation de l'hypothèse n°3**

L'analyse du problème de la transmission tardive des comptes de gestion à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême effectuée précédemment, a révélé la non effectivité des sanctions. Or l'hypothèse formulée par rapport à ce problème retenait la même cause citée ci-dessus.

Il en résulte que l'hypothèse selon laquelle, la transmission tardive des comptes de gestion à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême se traduit par la non effectivité des sanctions est vérifiée.

#### **B- Point des éléments du diagnostic**

Les causes réelles des problèmes identifiés se lisent à travers les formulations définitives des hypothèses testées. Le test des hypothèses précédemment effectué nous permet de formuler les éléments du diagnostic comme suit :

##### **1- Elément de diagnostic lié au problème spécifique n°1**

Suite à la vérification de l'hypothèse n°1, nous retenons que l'insuffisance de formation des agents explique la non tenue d'une véritable comptabilité générale.

##### **2- Elément de diagnostic lié au problème spécifique n°2**

La vérification de l'hypothèse n°2 nous permet de retenir définitivement que, la non production à bonne date des comptes de gestion s'explique par le non respect du manuel de procédures de reddition des comptes de gestion des communes l.

### **3- Elément de diagnostic lié au problème spécifique n°3**

De la vérification de l'hypothèse n°3, il ressort que la transmission tardive des comptes de gestion à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême se traduit par la non effectivité des sanctions.

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

Rappelons ici que notre objectif général est de contribuer à une meilleure reddition des comptes de gestion de la Commune de Parakou et que, pour ce faire, nous avons fixé des objectifs spécifiques liés aux problèmes spécifiques pour lesquels les causes supposées nous ont conduit à formuler des hypothèses. La vérification de ces hypothèses à travers l'analyse des données recueillies sur le terrain nous a permis de retenir des éléments de diagnostic. A partir de ces derniers, nous pourrions proposer des approches de solutions et les conditions de leur mise en œuvre.

### **I- Approches de solutions**

La présente partie propose quelques solutions pour l'éradication des causes se trouvant à la base des problèmes identifiés.

#### **A- Approches de solutions au problème relatif à la non tenue d'une véritable comptabilité générale**

Les chefs et les agents de la Recette-Perception de Parakou formés à la tenue de la comptabilité générale de la commune ne sont plus en poste du fait des affectations ou des départs à la retraite et sont remplacés par des agents qui n'ont pas encore reçu formellement cette formation. Il serait souhaitable de reprendre la formation des agents et des chefs de postes comptables ainsi que les agents des

services financiers des communes sur la tenue de la comptabilité de la Commune. Ces formations doivent être conjointement organisées, au chef lieu de chaque département, par le ministère chargé de l'administration territoriale et le ministère chargé des finances .La DGTCP doit penser à affecter un agent formé à la tenue de la comptabilité générale à la Recette-Perception de Parakou.

### **B- Approches de solutions au problème de la non production à bonne date des comptes de gestion de la Commune de Parakou**

Pour ce problème, nous avons identifié trois (3) causes :

- l'émission tardive des titres de recettes de régularisation ;
- la lenteur dans la production des pièces justificatives de dépenses ;
- le non respect du manuel de procédures de reddition des comptes de gestion des communes.

Pour mettre fin au retard dans la production des comptes de gestion de la Commune de Parakou il faudrait :

✚ l'émission à temps des titres de recettes de régularisation :

Il faut sensibiliser les Maires, leurs adjoints, les Secrétaires Généraux et les agents des services financiers des communes sur l'importance dans la reddition des comptes, de l'émission des titres de recettes de régularisation dès la réception des certificats de recettes adressés au Maire par le Receveur-Percepteur. Cette sensibilisation mettra en exergue les sanctions encourues par les différents acteurs de l'exécution du budget communal pour la reddition tardive des comptes annuels de la commune (compte administratif et compte de gestion).

✚ la production à temps des pièces justificatives de dépenses :

En raison de sa responsabilité personnelle et pécuniaire, le Receveur-Percepteur doit prendre des mesures pour faire respecter les délais de

régularisation des avances faites à la commune pour le paiement de certaines dépenses urgentes et dont les mandats de paiement émis sur décision restent très souvent sans justifications. Ces mesures peuvent être en outre le refus d'une autre mise en place de fonds sous cette forme, si la régularisation n'est pas faite. L'utilisation de l'ordre de paiement (Opération de trésorerie) à la place du mandat de paiement sur décision doit être la règle. Dès que le service est fait, l'ordre de paiement est régularisé par l'émission d'un mandat de paiement (opération budgétaire).

✚ le strict respect du manuel de procédures de reddition des comptes de gestion :

**La DGTCP** prendra des dispositions pour :

- vulgariser suffisamment ce manuel de procédures afin que les agents des **Recettes-Perceptions** puissent prendre connaissance de son existence et de son contenu ;
- organiser la formation théorique et pratique des agents des **Recettes-Perceptions** et leur recyclage périodique.

Pour ce faire, le Centre de Formation Professionnelle du Trésor doit mettre un accent particulier sur la formation des agents des Services Extérieurs notamment des Recettes-Perceptions, en mettant en place les moyens adéquats pour cette formation. Pour plus d'efficacité, il peut être envisagé que ces formations soient délocalisées au niveau des départements. Il s'agit de la mise en place d'une petite unité focale de formation par département. Ainsi, des formateurs seront formés par département, pour prendre en charge l'encadrement continu des agents des Recettes-Perceptions.

- organiser des séances d'évaluation après les formations afin de s'assurer du niveau de compréhension et d'assimilation des agents. Cela permettra d'une

part, de mieux apprécier les rendements des agents, d'assurer, en cas de besoin, la promotion des meilleurs agents et d'autre part, de mieux adapter les prochaines formations au niveau réel des agents en identifiant les éléments sur lesquels il faudra davantage mettre l'accent.

### **C- Approches de solution au problème de la transmission tardive des comptes de gestion à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême**

Pour mettre fin à cette lenteur, il faudrait :

- ✚ après avoir résolu tous les problèmes au niveau des postes comptables, revoir l'effectif du personnel au Service des Collectivités Locales de la RGF, en raison de la masse de travail attendue à ce niveau. Il faudrait poser aussi le problème de la formation des agents abordé au niveau **du problème spécifique n°1** qui est valable aussi bien pour la **DCCE** que pour le **Service des Collectivités Locales** de la **RGF** impliqués dans la mise en état d'examen des comptes de gestion des communes.
- ✚ contraindre les comptables publics à régulariser, dans les plus brefs délais, les comptes de gestion rejetés par le Service des Collectivités Locales de la RGF. Lorsque les comptes de gestion arrivent incomplets au Service des Collectivités Locales, les comptables publics concernés sont relancés à plusieurs reprises pour le complément. Mais, on remarque que ces démarches restent la plupart du temps infructueuses en raison de certaines contraintes liées au déplacement ou autres. Le Service des Collectivités Locales doit préciser sur chaque rejet le délai impératif de régularisation des comptes de gestion rejetés et veiller à tenir compte de la diligence faite par les chefs de postes comptables dans leur notation de fin d'année.
- ✚ l'application effective des sanctions des comptables publics en cas de reddition tardive des comptes de gestion.

En réalité, il existe effectivement des sanctions qui sont prévues par les textes en vigueur en cas de reddition tardive des comptes de gestion des Communes et ces sanctions constituent déjà des moyens de contrainte. C'est la non effectivité de ces sanctions qui fait croire à l'inexistence de contrainte. Ces sanctions sont prévues uniquement à l'endroit des comptables publics que sont les Receveurs-Percepteurs. L'article 135 de l'ordonnance n° 21/PR du 26 avril 1966 portant composition, organisation, fonctionnement et attribution de la Cour Suprême, lequel dispose : « Tout comptable qui n'a pas présenté son compte dans les délais prescrits par les règlements pourra être condamné par la Chambre des Comptes à une amende dont le montant est fixée à cinq mille francs (5000) au maximum par mois de retard » Ce montant est porté à cinquante mille francs (50000) dans la loi n°2004-20 du 17août 2007 portant Règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour Suprême).

Comment faire alors pour que l'application des sanctions soit effective et surtout qu'elle ait l'effet recherché ?

Il faut avant tout, que pour les comptables publics :

- le dépôt de caution et le paiement d'une indemnité de responsabilité soient effectifs ;
- la Cour juge avec célérité les comptes de gestion qui lui sont soumis et qu'en cas d'irrégularités, elle sanctionne et fasse une publication afin d'informer l'opinion publique et de dissuader les autres comptables qui n'ont pas été frappés par la sanction de se retrouver dans la même situation.

## **II- Conditions de mise en œuvre des solutions proposées**

L'éradication des causes qui sont à la base des différents problèmes spécifiques identifiés ne peut être effective que lorsque certaines dispositions sont prises pour garantir l'efficacité des solutions à mettre en œuvre.

C'est dans cette optique que nous nous proposons de faire quelques recommandations à l'endroit des différentes autorités.

### **A- Recommandations à l'endroit de la Recette – Perception de Parakou**

Il est avant tout nécessaire, que le Receveur-Percepteur de Parakou en raison de sa qualité de comptable principal de la Commune à statut particulier, apprenne à mieux organiser son temps de travail ainsi que les différentes tâches qui conduisent à la production régulière de son compte de gestion. Il doit y mettre de la volonté en faisant de la production régulière et à bonne date de son compte de gestion, une préoccupation majeure.

Ainsi doit-il prendre l'habitude, avec ses collaborateurs, de mettre à jour périodiquement, les pièces comptables et les situations financières de la Commune afin de ne pas se retrouver acculés en fin d'exercice. Le Receveur-Percepteur peut aussi, à son niveau, sensibiliser les élus et les agents de la Commune sur l'importance de la production des pièces justificatives et la responsabilité de chacun par rapport à chaque dépense effectuée.

### **C- Recommandations à l'endroit de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique**

Il faut que la **DGTCP** pense à :

- ✚ la mise en place d'une petite unité focale de formation par département afin que le personnel des Communes (Recettes – Perceptions et Mairies)

s'approprie la production de leur compte respectif (compte de gestion et compte administratif), ainsi que la tenue de la comptabilité générale des communes, de la comptabilité budgétaire des communes et de la comptabilité des valeurs inactives;

- ✚ poursuivre, en collaboration avec la Direction chargée de l'Administration Territoriale, l'exécution du plan de formation continue à l'intention du personnel des Recettes-Perceptions, du personnel communal, ainsi qu'au profit des élus locaux. Ce plan de formation continue rigoureusement mis en œuvre portera sur la confection du compte de gestion et du compte administratif ;
- ✚ informatiser toute la chaîne d'exécution des opérations budgétaires des communes et doter les postes comptables en meubles de rangement ;
- ✚ doter la Recette des Finances du Borgou et de l'Alibori, d'une nouvelle poinçonneuse pour la sécurisation des valeurs inactives ;
- ✚ renforcer le Service des Collectivités Locales et la DCCE en matériels et en moyens humains ;
- ✚ mettre un accent sur l'élaboration du compte de gestion à l'occasion de la formation des nouveaux agents recrutés par la Fonction Publique pour le Trésor Public (assistants, contrôleurs, inspecteurs).

#### **D- Recommandations à l'endroit du Ministère de l'Economie et des**

##### **Finances**

Le Ministère de l'Economie et des Finances doit :

- ✚ doter tous les postes comptables en matériels informatiques indispensables pour la célérité de leurs travaux ;
- ✚ assurer le renforcement des postes comptables en ressources humaines ;

- ✚ revoir impérativement les conditions de dépôt des cautionnements pour que cela devienne une réalité. Il doit surtout rendre effectif le dépôt par les comptables publics de la caution et le paiement par l'Etat des indemnités de responsabilité aux comptables publics ;
- ✚ prendre des mesures afin que soient précisées les modalités d'exécution des dépenses par la procédure exceptionnelle et que des délais fermes soient définis pour la justification de ces dépenses par les Maires sous peine d'engager leur responsabilité. Il faudrait que leur responsabilité soit expressément spécifiée.

En Finances Publiques aucun paiement ne doit se faire sans service fait. Toute mise en place de fonds publics sans service fait ne peut se faire sur mandat de paiement appuyé de décision de mandatement. Cette mise en place de fonds doit se faire par un ordre de paiement (aucune exception ne doit être acceptée).

Il faut que l'Etat prenne au plus tôt des dispositions adéquates pour renforcer les capacités de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême afin de dynamiser et d'accélérer les contrôles juridictionnels des comptes de gestion des Communes. Ensuite, il lui est suggéré la création de la Cour des Comptes et des chambres départementales des comptes pour un meilleur contrôle des comptes de tous les organismes publics.

### **E- Recommandations à l'endroit du Maire de la Commune de Parakou**

Le Maire de commune de Parakou doit :

- ✚ revoir le fonctionnement de la régie d'avances de la Commune. Il s'agira de définir les périodicités de production des pièces justificatives pour chaque acteur intervenant dans la production de ces pièces justificatives et

de prévoir des mesures disciplinaires à l'endroit de ceux qui ne respecteront pas les délais fixés. Le régisseur d'avances doit également tenir à jour ses registres de dépenses ;

- ✚ Commettre des experts pour évaluer le patrimoine de sa commune. Ainsi la commune pourra connaître, avec précision, ses créances et dettes, ses immobilisations, ses engagements et risques à moyen terme. Ceci facilitera non seulement la tenue d'une véritable comptabilité générale, mais aussi l'élaboration des états financiers de la Commune ;
- ✚ Convenir avec le Receveur-Percepteur de l'élaboration d'un plan de trésorerie et son suivi en vue de la gestion efficace des disponibilités de la Commune ;
- ✚ Mettre en réseau les services financiers de la commune avec la Recette-Perception ;

La population ayant le droit de demander des comptes à ses dirigeants locaux, il est nécessaire de parvenir à une prise de conscience de ce que les processus de décentralisation et de la gouvernance locale impliquent directement le citoyen dans la prise de décisions et dans les mécanismes de contrôle de ceux qui ont en charge la gestion des affaires publiques locales.



**CONCLUSION GENERALE**

Les Receveurs-Percepteurs, comptables principaux des budgets communaux, dont l'une des charges de fonction est la reddition des comptes des communes, doivent à tout instant, accomplir régulièrement leurs missions de recouvrement de recettes, de paiement des dépenses et de gestion de la trésorerie.

La reddition annuelle du compte de gestion est pour les comptables principaux de l'Etat et des collectivités publiques une obligation d'ordre public compte tenu de leur statut et de leur responsabilité personnelle et pécuniaire.

La saine gestion des finances locales en dépend car la non reddition des comptes par les comptables des Communes, constitue un obstacle à la mise en œuvre du contrôle juridictionnel. Cette mission dévolue à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême, exige de la part de l'ordonnateur et du comptable de la Commune, un minimum de savoir faire, un sens aigu des responsabilités et des efforts soutenus dans le sens du respect des règles de gestion.

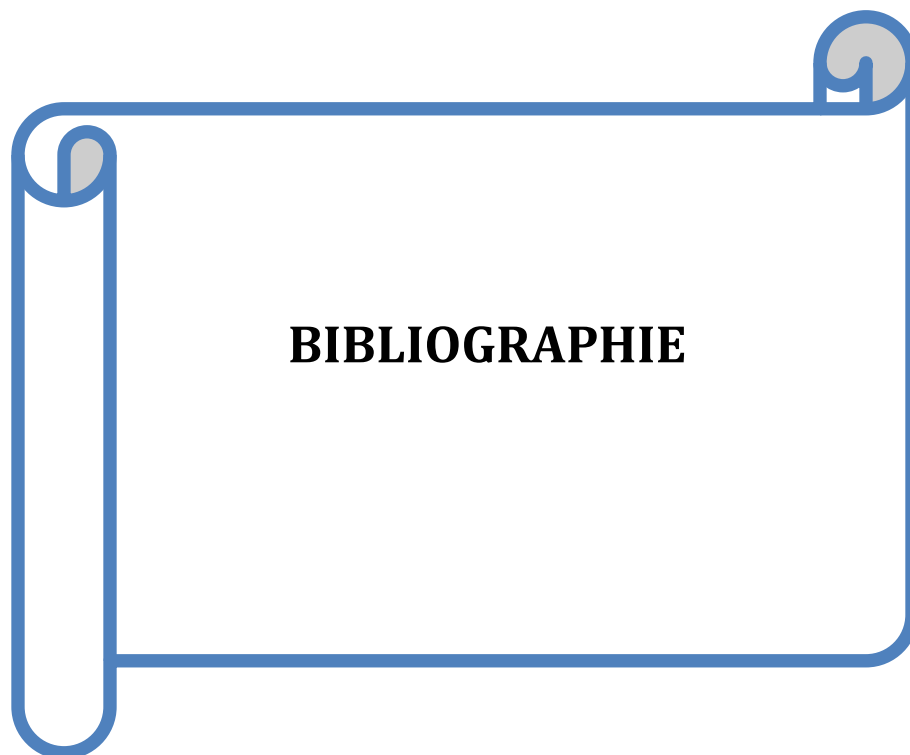
Il faut pour ce faire, que ces derniers disposent de moyens adéquats mais, nous constatons qu'il n'en est pas ainsi. De graves insuffisances perdurent à propos de la formation des agents et de la réglementation en matière comptable et en matière de reddition des comptes de gestion des Communes. Les ordonnateurs que sont les Maires ne sont pas non plus suffisamment sensibilisés et formés sur la question.

Il est donc capital que les autorités repensent ces différents problèmes ainsi que celui de la création d'une Cour des Comptes en lieu et place de la Chambre des Comptes actuelle.

La production hors délai des comptes de gestion des Communes est si manifeste qu'il importe de rendre effectif les nouvelles sanctions. Cela est nécessaire car, même si toutes les conditions étaient réunies pour une bonne reddition des comptes de gestion des Communes, l'application de ces sanctions

serait une source de dissuasion pour tous les comptables publics qui seraient tentés de se laisser-aller.

Le gros du travail en vue de l'effectivité du contrôle de la gestion des collectivités décentralisées revient donc aux institutions. Il serait temps alors qu'elles prennent à cœur ces problèmes si elles désirent vraiment que ces collectivités décentralisées dans un futur proche, acquièrent réellement des règles de gestion saine en vue d'une autonomie financière effective.



## **I- OUVRAGES**

- BOUVIER, M. (1998) : « **Finances Locales** » 5e édition, L.G.D.J.
- DUVERGER, M. : « **Finances publiques**», Edition Presse Universitaire de France.
- LAROUSSE (2001) : « Dictionnaire de la langue française » Paris.
- MAGNET J. (1980) « **Lexique Droit budgétaire et Comptabilité publique** » 1<sup>ère</sup> édition 2<sup>ème</sup> semestre.
- MAGNET, J. (1998) : « **Les éléments de la comptabilité publique**» 4<sup>e</sup>édition, L.G.D.J.
- MUZELLEC, R. (1998) : « **Droit public sciences politiques, Finances Locales** » 3e édition, DALLOZ.
- Raymond, G et J. Vincent (2001) : « **Lexique des termes juridiques**» édition Dalloz, 12<sup>ème</sup> édition.
- Roland BROLLES et Bernadette STRAUSS (1999) « **Budget des Communes, Gestion et Comptabilité** » 11<sup>ème</sup> édition, Berger- Levrault.

## **II- MEMOIRES**

- AGONSANOU E. N. Judith (2007), « **Contribution à l'amélioration de la reddition des comptes de gestion des Communes au Bénin** », mémoire de fin de formation, cycle II, ENAM, UAC.
- LAGOYE Dossou Firmin (2008) « **Problématique de la tenue de la comptabilité générale dans les communes : Cas de la Mairie de Porto-Novo** », mémoire de fin de formation, cycle I, AFT, ENAM, UAC.

- SOSSOU, K. et A. OKE, (1988) : « **Elaboration et reddition des comptes de gestion** », Mimographe, ENA cycle II.
- **TCHENEGNON Rafiatou (2007) : « Perfectionnement du contrôle juridictionnel des comptes de gestion des communes par la Chambre des Comptes »**, mémoire de fin de formation, cycle I, AFT, ENAM, UAC.

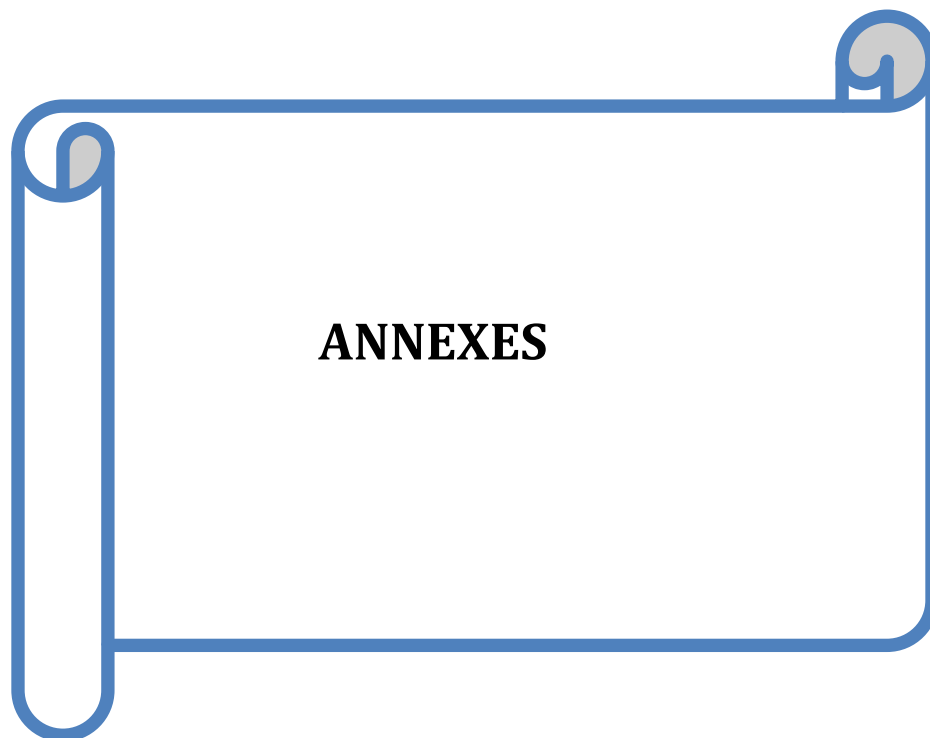
### **III- TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES**

- Mission de la Décentralisation (2002) : « **Recueil des lois sur la décentralisation** », Cotonou.
- Loi n°2004-20 du 17 août 2007 portant Règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour Suprême.
- Ordonnance n°21/PR du 26 avril 1966 portant attributions, organisation, composition et fonctionnement de la Cour Suprême.
- Décret n°2001-039 du 15 février 2001 portant Règlement Général sur la comptabilité publique.
- Mission de Décentralisation du Bénin (2005) : « **Décrets d'application des lois de Décentralisation** ».
- Décret n° 2008-382 du 24 juin 2008 portant mise en application du manuel de procédures de reddition des comptes de gestion des 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°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.

- Arrêté interministériel n° 401/MISD/MFE/DC du 18 décembre 2003 portant nomenclature budgétaire et comptable des communes.

#### **IV- AUTRES DOCUMENTS**

- Cour Suprême et Ambassade Royale des Pays-Bas (juillet 2011) « Acte de séminaire de formation au profit des gestionnaires locaux sur les décisions rendues par la Chambre des Comptes de la Cour Suprême suite au contrôle des comptes de gestion des communes ».
- Gouvernance, reddition des comptes, information sur la performance : les structures de contrôle renforcent leurs capacités, in L'INDEPENDANT N°18, Novembre, 2008)
- ONG ALCRER, USAID/RTI, Cour Suprême, Ministère chargé des Finances, Projet d'appui à l'effectivité du contrôle juridictionnel des comptes de gestion des communes, « Lever les obstacles au contrôle juridictionnel des comptes de gestion des communes : Diagnostic et recommandations », Mai 2006.



## **Annexe 1 : Liste des pièces du compte de gestion**

### **I- Les pièces générales**

Il s'agit des pièces budgétaires et administratives, des pièces patrimoniales et des pièces se rapportant aux valeurs inactives et des pièces spécifiques.

#### **➤ Les pièces budgétaires et administratives :**

- Budget primitif ou collectif budgétaire signé par le Maire et approuvé par le Préfet ;
- Procès-verbal de délibération du conseil communal sur le vote du budget primitif ou du collectif budgétaire ;
- Arrêté d'approbation du budget primitif par le Préfet ;
- Décisions modificatrices du budget : actes portant virement de crédits et tous autres actes de modifications de crédits budgétaires ;
- Etat des restes à réaliser visé par le Maire ;
- Compte administratif signé par le Maire ;
- Procès-verbal de délibération du conseil communal sur le vote du compte administratif lorsque qu'il n'est pas intégré dans le corps du compte administratif ;
- Arrêtés d'approbation du compte administratif par le Préfet ;
- Procès-verbal sur l'affectation du résultat de fonctionnement de l'exercice N+1
- Arrêtés portant création de régies d'avances ou de caisses d'avances ;
- Arrêtés portant création de régies recettes ou de caisses de recettes ;
- Décisions de nomination des régisseurs ou caissiers d'avances ou de recettes ;
- Arrêtés fixant les tarifs, prix ou dotations pour les Etablissements publics communaux (centres de santé, centres sociaux, centres de mutuelles de commercialisation de produits agricoles ou vivriers, etc.) ;

- Bordereaux des titres émis et des titres annulés ;
  - Bordereaux des mandats émis et des mandats annulés.
- **Les pièces patrimoniales :**
- Etat des restes à établir en recettes sur exercices antérieurs ;
  - Etat des restes à payer sur exercices antérieurs ;
  - Etat de développement des soldes des comptes de tiers et des comptes financiers ;
  - Etat des immobilisations signé par le Maire et le Receveur – Percepteur ;
  - Balance des stocks signés par le Maire ;
  - Procès-verbal de caisse et de portefeuille ;
  - Situation des disponibilités ;
  - Bilan ;
  - Balance générale des comptes ;
  - TAFIRE pour les communes à statut particulier ;
  - Etats de rapprochement des comptes de dépôts ;
  - Certificat de la RGF établissant la concordance du compte 433xx
- **Les pièces se rapportant aux valeurs inactives :**
- Procès-verbaux de réception des valeurs inactives appuyés des bordereaux de prise en charge desdites valeurs ;
  - Comptes d'emploi des valeurs inactives ;
  - Procès-verbaux d'incinération des valeurs inactives, s'il y a lieu ;
  - Procès-verbaux de reconduction des valeurs inactives, s'il y a lieu ;
  - Etat de développement des soldes et autres comptes de valeurs inactives.
- **Les pièces spécifiques** (pièces d'entrée et de sortie de fonction du Receveur – Percepteur)

- Arrêté de nomination du Receveur - Percepteur ;
- Acte de prestation de serment du Receveur - Percepteur ;
- Acte de constitution de cautionnement ;
- Procès- verbal de prise de fonction du Receveur – Percepteur ;
- Déclaration de réserve du Receveur - Percepteur entrant ;
- Procès-verbal d’installation ou de prise de fonction du Maire ou à défaut l’arrêté préfectoral d’installation ou de prise de fonction du Maire.

## **II- Les pièces justificatives**

Il s’agit de toutes les pièces ayant justifié les opérations de recettes ou de dépenses de l’année. Ces pièces justificatives sont composées :

### **➤ Des pièces de recettes :**

- Titres de recettes
- Pièces portant annulation ou réduction des titres de recettes émis

### **➤ Des pièces de dépenses :**

- Mandats de paiements ;
- Bon de commande ;
- Factures ;
- Marchés publics communaux ;
- Baux administratifs ;
- Caution bancaire d’avance de démarrage ou de retenue de garantie ;
- Procès – verbaux de réception provisoire ou définitive;
- Bordereaux ou bons de livraison ou certificats de service fait ;
- Pièces portant annulation ou réduction des mandats de paiements émis

## **Annexe n°2 : Questionnaire**

Le présent questionnaire s'inscrit dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation au cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature(ENAM) dans la filière Gestion Financière des Collectivité Locales (GFCL). A l'issue du stage pratique que nous avons effectué à la Recette-Perception de Parakou, nous avons choisi d'orienter notre réflexion sur la « **Contribution à une meilleure reddition des comptes de gestion des Collectivités Territoriales Décentralisées : cas de la Commune de Parakou**».

Les réponses que vous apporterez nous permettrons d'avoir une vision plus large et des informations pour une étude minutieuse.

**NB : COCHEZ LA CASE QUI, SELON VOUS, CORRESPOND LE MIEUX A**

### **CHAQUE QUESTION**

**1-** Qu'est-ce qui peut, selon vous, expliquer la non production à bonne date des comptes de gestion de la Commune de Parakou ?

- l'émission tardive des titres de recettes de régularisation
- la lenteur dans la production des pièces justificatives de dépenses
- le non respect du manuel de procédures de reddition des comptes de gestion des communes

**2-** Qu'est-ce qui, à votre avis, empêche la tenue d'une véritable comptabilité générale ?

- la non maîtrise du patrimoine de la Commune
- l'insuffisance de formation des agents

3- Qu'est ce qui justifie, selon vous, la transmission tardive des comptes de gestion à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême ?

- l'insuffisance de personnel au Service des Collectivités Locales de la RGF
- les difficultés des Receveurs-Percepteurs à régulariser les comptes de gestion rejetés par le Service des Collectivités Locales de la RGF
- la non effectivité des sanctions

**MERCI DE VOTRE COLLABORATION**

### **Annexe 3 : Guides d'entretien**

#### **➤ Guide d'entretien à l'endroit du Receveur-Percepteur**

- 1) Décrivez-nous brièvement le déroulement des activités concernant l'élaboration du compte de gestion.
- 2) Avez-vous connaissance du manuel de procédure de reddition des comptes de gestion des communes ?
- 3) Arrivez –vous, à confectionner votre compte de gestion selon ce manuel de procédure ? Si non pourquoi ?
- 4) Arrivez-vous à respecter les délais de transmission à la DGTCP et à la chambre des comptes de la Cour suprême? Si non pourquoi ?
- 5) Existe-t-il autres difficultés rencontrées lors de l'élaboration de votre compte de gestion ?
- 6) Tenez-vous une véritable comptabilité communale ?
- 7) En tant que Receveur-Percepteur, aviez vous régulièrement perçu les indemnités de responsabilité ?
- 8) Avez-vous constitué le cautionnement dès votre prise de fonction ?
- 9) Le compte gestion de la commune de Parakou a-t-il déjà fait objet de d'un contrôle à la Chambre des Comptes depuis l'avènement de la Décentralisation au Bénin ?

#### **➤ Guide d'entretien à l'endroit des responsables du Service des Collectivités Locales de la RGF et de la DCCE (DGTCP)**

- 1 – En quoi consiste la mise en état d'examen d'un compte ?

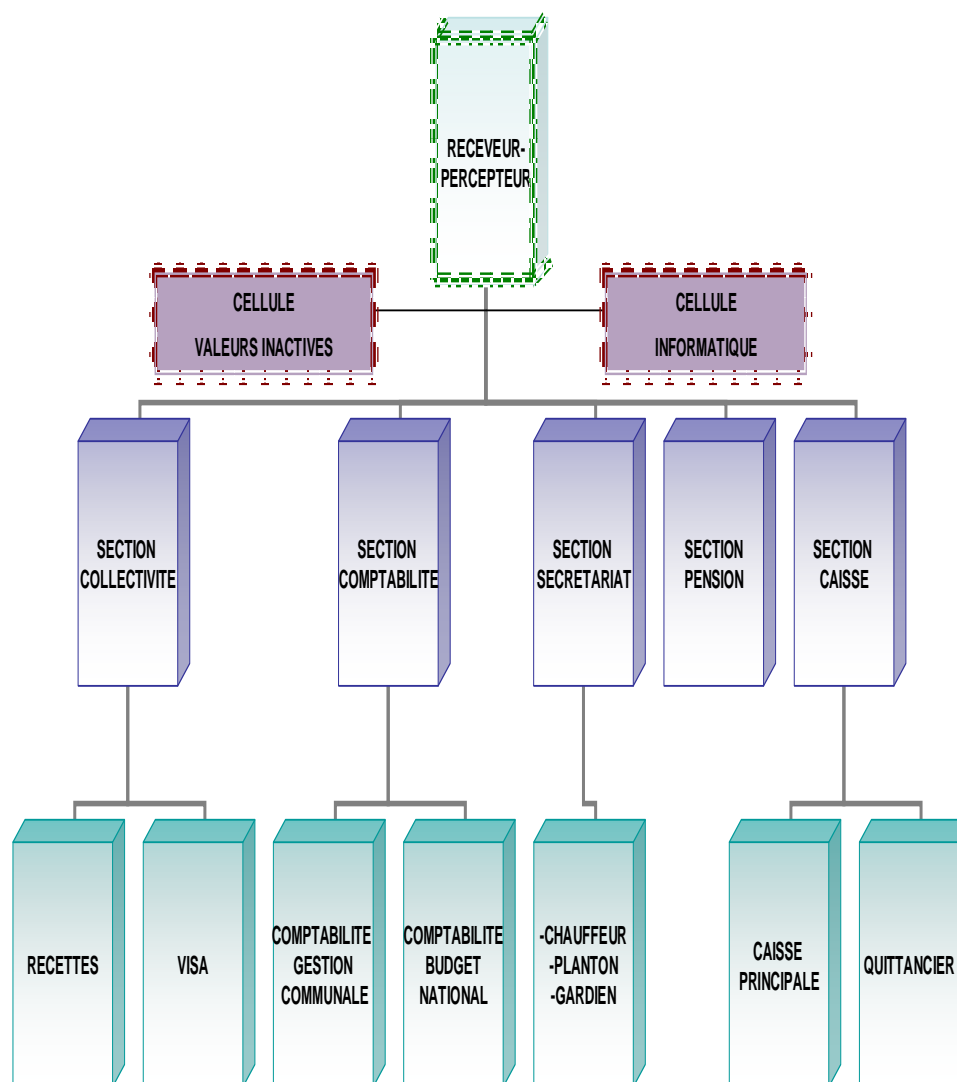
- 2- Quel temps mettez-vous pour la mise en état d'examen d'un compte de gestion ?
- 3- Quelles observations aviez-vous faites sur les derniers comptes de gestion de la commune de Parakou ?
- 4- La Recette-Perception de Parakou tient-elle une véritable comptabilité générale ?
- 5- Qu'est-ce qui peut selon vous expliquer la transmission tardive des comptes de gestion de la commune de Parakou à la DGTCP et à la CCCS ?
- 6- Existe-t-il des moyens de contraindre les Receveurs-Percepteurs à produire leurs comptes de gestion à temps ?
- 7- Quelles sont les difficultés rencontrées dans l'exercice de votre mission ?

**➤ Guide d'entretien à l'endroit des Conseillers de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême**

- 1-Après certification, la DCCE vous transmet –elle à temps les comptes de gestion des Communes?
- 2- Avez- vous déjà rendus des arrêts sur les comptes de gestion de la Commune de Parakou ?
- 3- Quelles observations faites-vous sur les comptes de gestion des communes en général et de la Commune de Parakou en particulier?
- 4- Quels sont selon vous, les obstacles au contrôle juridictionnel des comptes de gestion des Communes ?

## Annexe 4 : ORGANIGRAMME DE LA RECETTE-PERCEPTION DE PARAKOU

### ORGANIGRAMME DE LA RECETTE-PERCEPTION DE PARAKOU



## Annexe 5 : Certificat de recettes

REPUBLIQUE DU BENIN  
 \_\_\_\_\_  
**MINISTERE DES FINANCES**  
 \_\_\_\_\_  
 DIRECTION GENERALE DU TRESOR ET  
 DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE  
 \_\_\_\_\_  
**RECETTE GENERALE DES FINANCES**  
 \_\_\_\_\_  
**POSTE COMPTABLE**  
 .....  
 \_\_\_\_\_

**CERTIFICAT DE RECETTE**

\_\_\_\_\_

FRANCS.....

\_\_\_\_\_

Je soussigné certifie avoir fait recette de

F.....

Pendant le mois de.....

Pour le motif ci-après.....

.....

.....

.....

.....

.....

Ce.....

Le Receveur .....

## Annexe 6 : Bordereau de développement de recettes

TABLEAU N° 5 : Bordereau de développement des recettes budgétaires réalisées (Section de fonctionnement)

RECETTE - PERCEPTION DE :

EXERCICE 200.

COMMUNE : .....

### BORDEREAU DE DEVELOPPEMENT DES RECETTES Section de fonctionnement

Rubriques budgétaires	INTITULE	Prévisions			Emissions de titres de recettes pris en charge (4)	Annulations ou réductions (5)	Emissions nettes de recettes (6 = 4-5)	Recouvrem. (7)	Restes à recouvrer (6- 7)	Taux de réalisations (6/3)
		Budget primitif (1)	Modifications (2)	Total prévisions 3 = (1+2)						
	TOTAL									

*Manuel de procédures de reddition des Comptes de gestion des Communes - août 2007*

## TABLE DES MATIERES

IDENTIFICATION DU JURY :	i
DECLARATION D'ENGAGEMENT :	ii
DEDICACES :	iii
REMERCIEMENTS :	iv
Liste des sigles et abréviations :	v
Liste des tableaux :	vi
Glossaire de l'étude :	vii
RESUME :	ix
SOMMAIRE :	xi
INTRODUCTION GENERALE :	1
CONCLUSION :	62
CHAPITRE PREMIER :	4
CADRE DE L'ETUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE	4
Section 1: Cadre de l'étude et observations de stage	5
Paragraphe 1 : Présentation du lieu de stage	5
I- Présentation de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP)	5
A- Attributions et Organisation de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique	6
1- Attributions	6
2- Organisation de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique	7
B- Présentation des Services Extérieurs du Trésor	8
1- La Recette Générale des Finances (RGF)	8
2-La Recette des Finances	8
3-Les Recettes-Perceptions	9
II- Présentation de la Recette – Perception de Parakou	9
Paragraphe 2 : Restitution des observations de stage	14
I-Etat des lieux de base	14
II- Inventaire de l'état des lieux de base	23
A- Atouts (forces et opportunités)	23
B-Problèmes (faiblesses et menaces)	23
Section 2 : Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt et vision globale de résolution de la problématique	24
Paragraphe 1 : Identification des problématiques possibles et justification du sujet	24
I-Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt	24

	81
II- Choix de la problématique de l'étude et formulation du sujet .....	26
Paragraphe 2 : Spécification et détermination de la vision globale de résolution de la problématique choisie .....	27
I-Spécification de la problématique choisie .....	27
II- Vision globale et résolution de la problématique spécifiée.....	28
CHAPITRE DEUXIEME :.....	30
DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS..	30
Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude .....	31
Paragraphe 1 : Objectifs de l'étude et revue de littérature .....	31
I- Objectifs et hypothèses de l'étude .....	31
A- Objectifs de l'étude.....	31
1- Objectif général.....	31
2- Objectifs spécifiques.....	31
B- Formulation des hypothèses.....	32
1- Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°1 .....	33
3-Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°3 .....	34
II- Revue de littérature: .....	37
A- Contributions antérieures relatives à la non tenue d'une véritable comptabilité générale:.....	37
B- Contributions antérieures relatives à la non production à bonne date des comptes de gestion:.....	39
C- Contributions antérieures relatives à la transmission tardive des comptes de gestion à la CCCS:...	41
Paragraphe 2 : Choix de la méthodologie de l'étude .....	44
I-Approche théorique .....	44
A- Les conditions liées à la non production à bonne date des comptes de gestion .....	44
1-Normes d'amélioration .....	44
2- Seuil de décision pour l'analyse des données liées au problème spécifique n°1 .....	44
B- Les conditions liées à la non tenue d'une véritable comptabilité générale .....	45
1-Normes d'amélioration .....	45
2- Seuil de décision pour l'analyse des données liées au problème spécifique n°2.....	45
C- Les conditions liées à la transmission tardive des comptes de gestion à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême .....	45
1- Normes d'amélioration .....	45
2- Seuil de décision pour l'analyse des données liées au problème spécifique n°3 .....	45
II- Approche empirique de l'étude.....	45
A- Identification de la population mère .....	46
1- L'échantillonnage .....	46
2- Technique de collecte des données .....	46

	82
B-Difficultés rencontrées et limites des données .....	47
Section 2 : Enquêtes de vérification des hypothèses et approches de solutions pour une meilleure reddition des comptes de gestion de la Commune de Parakou .....	47
Paragraphe 1 : Enquêtes et vérification des hypothèses.....	47
I- Présentation et analyse des données recueillies lors des enquêtes .....	48
A-Présentation et analyse des données relatives au problème de la non production à bonne date des comptes de gestion.....	49
B- Présentation et analyse des données relatives à la non tenue d'une véritable comptabilité générale .....	48
C- Présentation et analyse des données relatives au problème de la transmission tardive des comptes de gestion à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême .....	50
II- Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic .....	51
A- Vérification des hypothèses .....	51
1- Degré de validation de l'hypothèse n°1 .....	51
2- Degré de validation de l'hypothèse n°2 .....	51
3- Degré de validation de l'hypothèse n°3 .....	52
B-Point des éléments du diagnostic .....	52
1-Elément de diagnostic lié au problème spécifique n°1 .....	52
2-Elément de diagnostic lié au problème spécifique n°2 .....	52
3-Elément de diagnostic lié au problème spécifique n°3 .....	53
Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre.....	53
I-Approches de solutions .....	53
A-Approches de solutions au problème de la non production à bonne date des comptes de gestion de la Commune de Parakou .....	53
B-Approches de solutions au problème relatif à la non tenue d'une véritable comptabilité générale	53
C-Approches de solution au problème de la transmission tardive des comptes de gestion à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême.....	56
II-Conditions de mise en œuvre des solutions proposées .....	58
A-Recommandations à l'endroit de la Recette – Perception de Parakou.....	58
B-Recommandations à l'endroit de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique	58
C-Recommandations à l'endroit du Ministère de l'Economie et des Finances.....	59
D-Recommandations à l'endroit du Maire de la Commune de Parakou,.....	60
BIBLIOGRAPHIE .....	61
ANNEXES .....	61