



REPUBLIQUE DU BENIN

**MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET
DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE**

UNIVERSITE D'ABOMEY – CALAVI

**ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE
MAGISTRATURE (ENAM)**

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II

OPTION

Administration des Finances

FILIERE

Gestion financière des collectivités locales

**ANNEE ACADEMIQUE
2010 – 2011**

THEME

**PROPOSITION D'UN SERVICE DE CONTROLE
INTERNE POUR L'EFFICACITE DE LA GESTION
FINANCIERE DE LA COMMUNE D'ABOMEY –
CALAVI**

Réalisé et soutenu par

César G. HOUNHOU

Sous la direction de :

Maître de stage :

Monsieur Vincent CHOUBIYI
*Secrétaire Général de la
Mairie d'Abomey – Calavi*

Directeur de mémoire :

Monsieur Maxime Bruno AKAKPO
*Conseiller à la chambre des comptes de
la Cour Suprême, Enseignant à l'ENAM*

Mars 2012

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT : da **CRUZ Placide**

VICE – PRESIDENT : **BATONON Serge**

MEMBRES : **AFFOGNON Patrick**

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

DEDICACE

A mon fils HOUNHOUI Sêdoamina Prince Mystique.

REMERCIEMENTS

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

- Monsieur AKAKPO Maxime Bruno, notre maître de mémoire ;
- Monsieur CHOUBIYI Vincent, notre maître de stage ;
- Tout le personnel de la mairie d'Abomey – Calavi ;
- L'administration et le corps enseignant de l'ENAM ;
- TANMAKPI H. Jeanne, mon épouse.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

- DR : Direction des Ressources
- DSP : Direction des Services à la Population
- DST : Direction des Services Techniques
- DDLPE : Direction du Développement Local et de la Promotion
Economique
- ENAM : Ecole Nationale d'administration et de Magistrature
- PDC : Plan du Développement local
- RFU : Registre Foncier Urbain
- SBC : Service Budget et Comptabilité
- SREM : Service des Recettes et Equipements Marchands
- RP : Receveur - Percepteur

LISTE DES TABLEAUX

N°	LIBELLES	PAGES
1-	Equilibre financier global de la Mairie d'Abomey-Calavi (2006 – 2010)	12
2-	Situation des MP rejetées par la RP	17
3-	Evolution des recettes budgétaires d'Abomey – Calavi de 2006 à 2010 (montant en FCFA)	18
4-	Regroupement par centre d'intérêt des problèmes possibles	23
5-	Tableau de bord de l'étude	33
6-	Causes de l'absence d'analyse budgétaire rétrospective correcte	43
7-	Cause de l'absence d'une prospective budgétaire fiable	44

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

Collectivités locales : en droit administratif, les collectivités locales désignent les entités territoriales de droit public correspondant à des groupements humains, géographiquement localisés sur une portion déterminée du territoire national auquel l'Etat a conféré la personnalité juridique, l'autonomie financière et le pouvoir de s'administrer par des autorités élues.

Le contrôle interne : C'est l'ensemble de tout ce qui concourt à la maîtrise de l'organisation. Il a pour but d'assurer la protection, la sauvegarde du patrimoine, la qualité de l'information, l'application des instructions de la direction et de favoriser l'amélioration des performances. Il se manifeste dans l'organisation par la vérification des méthodes et des procédures de chacune des activités de l'organisation pour maintenir la pérennité de celle – ci.

Décentralisation : la décentralisation est une technique d'organisation administrative par laquelle l'Etat transfère certaines de ses compétences au profit d'entités territoriales inférieures. Ce système administratif organisationnel permet, à travers des assemblées locales élues, de faire participer les citoyens à la gestion de leurs affaires.

Développement local : le développement local est un processus concerté et planifié d'enrichissement économique, social et culturel d'une localité donnée. Il vise donc la satisfaction des besoins fondamentaux des habitants de ladite localité ainsi que la mise en place d'un environnement propice à l'épanouissement de la population.

Gestion : selon le dictionnaire universel, la gestion est l'action d'administrer, d'assurer la rentabilité.

Gestion financière : l'action d'administrer les finances, d'assurer l'utilisation judicieuse et rentable des ressources.

Gouvernance locale : selon le PNUD (2007), la gouvernance locale est généralement comprise comme la démocratisation des processus de décisions pour la gestion d'un territoire. Elle implique l'exercice de leurs responsabilités par l'Etat et les collectivités territoriales quand elles existent et la participation des populations, des ONG et des organisations de base au processus de prise de décisions.

Incivisme fiscal : selon Jean – Jacques ROUSSEAU, dans la société, il y a une solidarité qui nous unit. Celle – ci oblige chaque citoyen à apporter sa pierre à l'édifice. Le gouvernement investi par la population, a des charges, il faut donc les couvrir. Chercher donc à dérober à cette contribution, constitue l'incivisme fiscal.

L'incivisme fiscal est donc le caractère de tout individu qui n'a pas la culture du dévouement pour la collectivité en refusant délibérément de payer l'impôt. Il est souvent manifesté par la fraude et l'évasion fiscale.

Manuel de procédure : c'est un document qui contient les règles et les formulaires utilisées dans un organisme ou une partie de celui – ci pour assurer une saine gestion des ressources.

Participation : la participation reste dans une dynamique constante d'implication du citoyen ou de groupes des citoyens dans les délibérations, l'élaboration des choix stratégiques et des politiques, leur mise en œuvre et leur suivi. Elle permet d'éviter les risques d'apathie

des citoyens face à la gestion des affaires publiques et de prévenir leur opposition active au moment de la mise en œuvre des choix par les gestionnaires de l'administration publique.

Patrimoine : c'est l'ensemble des biens et des dettes de la commune.

Plan de Développement Communal : le Plan de Développement Communal est un document qui retrace l'ensemble des projets et programmes de développement à exécuter au sein de la commune. Il précise le but, les stratégies et les résultats à atteindre dans un temps donné ainsi que les moyens nécessaires pour leur réalisation.

Subventions de l'Etat : ce sont des dotations annuelles prévues au Budget

Général de l'Etat qui sont destinées aux communes afin de les soutenir dans leur développement.

Analyse financière : Elle est un outil qui a pour but d'évaluer la capacité d'une collectivité local à honorer les engagements qu'elle a déjà contractés mais aussi d'anticiper les conséquences futures de ses nouveaux engagements afin d'adapter ses programmes d'investissements et d'endettement à ses possibilités durables de financement. Elle comporte une phase rétrospective et une phase prospective.

Le budget primitif : C'est un acte budgétaire qu'adopte une collectivité locale au cours d'un exercice. Il constitue le document budgétaire essentiel puisqu'il est à la fois un acte de prévision des recettes et des dépenses communale pour une année et un acte d'autorisation car seuls

les crédits qui y sont inscrits peuvent être exécutés dans le respect du principe de spécialité même si en recettes, il est possible de recouvrer plus de recettes que prévue au budget.

Le contrôle : C'est la maîtrise ou plus précisément la bonne maîtrise d'une situation. Les contrôles ont pour finalité de contribuer à la bonne maîtrise ou plus précisément à la bonne gestion des entités.

Besoin de financement : Capacité d'investissement diminuée des dépenses d'investissement ou emprunt ajouté à l'excédent ou au déficit de l'exercice.

Capacité d'investissement : Epargne ajoutée aux recettes d'investissement propre (subvention, dotation...).

Le compte administratif : C'est un document de synthèse établi a posteriori à la clôture de l'exercice budgétaire par le Maire (ordonnateur du budget de la commune). Il permet de comparer les prévisions aux réalisations et surtout de constater le montant des excédents et des déficits. C'est par excellence le document à utiliser pour toute analyse financière.

Le compte de gestion : C'est un document de synthèse établi a posteriori à la clôture de l'exercice budgétaire par le receveur percepteur (comptable principal de la commune).

Epargne brute : C'est l'excédent des recettes réelles de fonctionnement sur les dépenses réelles de fonctionnement diminué des intérêts de la dette.

Epargne de gestion : C'est l'excédent des recettes réelles de fonctionnement sur les dépenses réelles de fonctionnement.

Epargne nette ou autofinancement : C'est l'épargne brute diminuée du remboursement en capital de l'emprunt.

Les restes à réaliser : Ils correspondent aux dépenses engagées non mandatées au 31 décembre et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre.

RESUME

Pendant les trois mois de stage effectué à la mairie d'Abomey-Calavi, plusieurs problématiques ont été identifiées ; mais celle qui a attiré notre attention est l'inexistence d'un service de contrôle interne au sein de cette Mairie.

En effet, la commune d'Abomey-Calavi connaît plusieurs difficultés qui ont pour conséquences d'apporter un frein à l'efficacité de sa gestion financière. Ces difficultés sont relatives à :

- L'absence d'analyse budgétaire rétrospective correcte ;
- L'absence d'une prospective budgétaire fiable ;
- L'inexistence d'un manuel de procédures internes.

L'identification des causes de ces problèmes qui peuvent porter atteinte au développement de la ville d'Abomey-Calavi nous amène à formuler les hypothèses suivantes :

- Le faible niveau des agents des services financiers de la Mairie d'Abomey-Calavi est à la base de l'absence d'analyse budgétaire rétrospective correcte ;
- L'ignorance des méthodes modernes de prévision budgétaire explique l'absence d'une prospective budgétaires fiable ;
- Le manque de moyens financiers est à la base de l'inexistence d'un manuel de procédures internes.

Pour vérifier ces hypothèses nous nous sommes fixés comme objectifs de recherche :

- L'identification des raisons de l'absence d'analyse budgétaire rétrospective correcte ;

- La détermination des contraintes liées à l'absence d'une prospective budgétaires fiable ;
- L'analyse des facteurs défavorables à l'inexistence d'un manuel de procédures internes.

A partir du diagnostic découlant des hypothèses vérifiées nous avons fait des propositions et recommandations à l'endroit des élus locaux, de la population et de l'Etat central.

Il revient à ces différents acteurs de prendre en compte ces recommandations pour rendre plus efficace la gestion financière locale.

SOMMAIRE

Introduction

Chapitre premier : Observation de stage et ciblage de problématique.

Section 1 : Observations de stage

Paragraphe 1 : Présentation de la Mairie d'Abomey- Calavi

Paragraphe 2 : Etat des lieux

Section 2 : Ciblage de la problématique

Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique

Paragraphe 2 : Détermination de la vision globale de résolution de la problématique

Chapitre deuxième : Du cadre théorique de l'étude à l'applicabilité de contrôle interne à la Mairie d'Abomey – Calavi

Section 1 : Cadre théorique et méthodologie de l'étude

Paragraphe 1 : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature

Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée

Section2 : Des enquêtes de vérification des hypothèses à l'applicabilité de contrôle interne

Paragraphe1 : Résultat des enquêtes et vérifications des hypothèses

Paragraphe2 : L'applicabilité du contrôle interne à la Mairie d'Abomey – Calavi

Conclusion générale

Bibliographie

Annexes

Table des matières



INTRODUCTION

L'inaptitude de l'Etat central à honorer ses obligations envers les populations et les résultats provenant de ses politiques de conduite du développement ont amené les décideurs politiques de certains pays en développement en occurrence le Bénin à procéder, à l'aide d'appui des partenaires, à une responsabilisation des populations dans le développement et la gestion de leur localité. La décentralisation apparaît donc comme une réalité dans le système d'administration capable d'améliorer les modes de gouvernance d'une collectivité locale.

Mais après environ dix ans, il faut remarquer que les défis à relever sont encore d'actualité au Bénin. Les collectivités territoriales décentralisées manquent de moyens nécessaires pour jouer efficacement leur rôle de lutte contre la pauvreté. Elles sont confrontées à des difficultés dans la satisfaction des attentes de la population en matière de services publics. Au nombre de ces difficultés, les préoccupations portant sur les finances locales, la gestion communale et le développement économique local sont d'une grande importance.

La maîtrise des finances locales est donc la composante essentielle de l'autonomie financière accordée par l'Etat aux communes. La vie financière des communes et sa capacité d'autofinancer son propre développement constituent les problématiques fondamentales. Cette situation est accrue à la Mairie d'Abomey-Calavi.

Dans ce contexte, nous avons décidé, dans le cadre de renforcement de la capacité d'autogestion des communes du Bénin en

général et celle d'Abomey-Calavi en particulier, d'axer nos réflexions sur la proposition d'un service de contrôle interne pour l'efficacité de la gestion financière de la commune d'Abomey-Calavi.

L'efficacité financière des communes est nécessaire étant donné que leurs marges de manœuvre sont considérablement réduites.

Nos réflexions tournent autour de deux chapitres intitulés comme suit :

Le développement de ce sujet s'articule autour de deux chapitres essentiels :

- CHAPITRE PREMIER : Observations de stage et ciblage de la problématique.
- CHAPITRE DEUXIEME : Du cadre théorique de l'étude à l'applicabilité du contrôle interne à la Mairie d'Abomey-Calavi.



CHAPITRE PREMIER :
Observation de stage et
ciblage de la problématique

Dans ce chapitre, nous allons retracer les observations du stage et le ciblage de la problématique.

Section1 : **Observations de stage**

Cette section retrace la présentation de la commune d'Abomey-Calavi, la restitution des mécanismes actuels de son fonctionnement et le ciblage de la problématique.

Paragraphe 1 : **Présentation de la Mairie d'Abomey-Calavi**

L'état des lieux englobe, la présentation de notre lieu de stage, la commune d'Abomey-Calavi et l'état des lieux sur la gestion des ressources de la mairie.

A- Historique, situation géographique, démographique, de la mairie d'Abomey-Calavi.

1- Historique

Situé à mi-chemin entre Cotonou et Zè, la commune d'Abomey-Calavi fut un démembrement du royaume d'Abomey et est authentiquement Aïzo. Mais plusieurs ethnies s'y retrouvent. On peut citer les Fon les Yoruba ... Comme toutes les autres communes, elle a une histoire qui remonte aux temps immémoriaux. Les premiers habitants de cette commune sont venus d'Abomey.

Ils ont été désignés par le roi Ghézo comme ambassadeurs d'Abomey dans cette localité d'où le nom «Agbomè-kandofi, c'est-à-dire Abomey coupé et déporté ici. «Les premiers habitants d'Abomey-Calavi, sont les familles Baba. Ils sont venus d'Oyo au Nigeria et ont transité par Abomey. C'est de là qu'elles ont été désignées comme ambassadeur d'Abomey », **explique Romain**

Bada, instituteur à la retraite et ancien Maire d'Abomey-Calavi de 1975 à 1990.

Mais cette famille n'est pas la seule autochtone de cette commune considérée comme la plus vaste du Sud-Bénin. « Le tout premier habitant de Calavi est Fofodjaka. Il était venu de Hêvié. Il s'est installé à l'Est du centre-ville, où il eut fondé le quartier djakacomè ». A la suite de ces deux familles, nous pouvons aussi citer les familles Nougbodé, Vigan, Tokpanou, et Djissou comme les autochtones de cette Commune. Mais de nos jours, Abomey-Calavi, du haut de ses 650 km² et près d'un million d'habitants est devenu une commune cosmopolite avec l'installation de plusieurs d'autres ethnies (étrangers acquéreurs de parcelles).

2- Situation géographique

La commune d'Abomey-Calavi, située dans la partie Sud de la République du Bénin et du département de l'Atlantique, est située au Nord par la Commune de Zè, au Sud par l'océan Atlantique à l'Est par la commune de Sô-Ava et de Cotonou et à l'ouest par les Communes de Tori-Bossito et de Ouidah. C'est la commune la plus vaste du département de l'Atlantique dont elle occupe plus de 20%. Elle s'étend sur une superficie de 650 km² représentant 0,48% de la superficie nationale du Bénin.

B- Situation administrative

La population de la commune d'Abomey – Calavi estimée à 307.745 habitants, avec une densité de 571 habitants par km², d'après le recensement général de la population de 2002 est répartie dans

neuf (09) arrondissements (Godomey, Calavi centre, Kpanroun, Hêvié, Zinvié, Akassato, Ouèdo, Glo-Djigbé, Togba), soixante dix (70) villages et quartiers de ville. Les arrondissements ont à leur tête un chef d'arrondissement et les villages et quartiers de ville des chefs de village ou chefs de quartier tous élus.

L'administration Communale d'Abomey-Calavi est régie par l'arrêté Communal n°21/025/C-AC/SG/SAC du 02 mai 2007 portant organisation, attributions et fonctionnement des services de la Mairie d'Abomey-Calavi. C'est au travers de cet arrêté que nous présenterons l'organisation, les missions et attributions de la mairie d'Abomey-Calavi.

a) Organisation

La mairie d'Abomey-Calavi comporte deux catégories de services :

- les services communaux de la mairie
- les services infra communaux
 - ✓ **Les services communaux se composent :**
 - Le secrétariat Particulier ;
 - La cellule de la communication et du protocole
 - Le contrôle de gestion interne ;
 - Le conseil juridique ;
 - Les chargés de mission ;
 - Le secrétariat des adjoints au Maire ;
 - La cellule de passation des marchés ;
 - Le secrétariat général ;
 - Quatre Directions techniques

Les Directions techniques comprennent :

-
- La Direction des Ressources (DR) ;
 - La Direction des Services Techniques (DST) ;
 - La Direction du Développement Local et de la Promotion Economique (DDLPE) ;
 - La Direction des Service à la Population (DSP) ;
 - ✓ **Les services infra communaux.**

Les services infra communaux regroupent les services communaux déconcentrés créé au niveau de chaque arrondissement, ils se composent comme suit :

- ❖ Secrétariat administratif d'arrondissement.
- ❖ Bureau de l'Etat civil

Les activités des services communaux d'arrondissement sont coordonnées par le chef d'arrondissement.

b) Missions et attributions

Notre stage s'est limité au Service du Budget et de la Comptabilité(SBC), au Service des Recettes et Equipement Marchands (SREM) compte tenu de notre profil et du temps dont nous disposons. Ces Services relèvent de la Direction des Ressources (DR).

Nous nous intéresserons aux missions et attributions du Service du Budget et de la Comptabilité et du Service des Recettes et Equipements Marchands. Ces deux Services ont pour mission de gérer tous les dossiers à caractères économique et financier de la Mairie. Le Service des Recettes et Equipement Marchands comprend les divisions suivantes:

- La division des équipements marchands ;
- La division de la régie principale des recettes.

Quant au Services du Budget et de la Comptabilité, il regroupe trois divisions :

- La division du budget ;
- La division du matériel et de la maintenance ;
- La division de la régie des dépenses.

(1) Service du Budget et de la Comptabilité

Le service du Budget et de le Comptabilité est chargé de :

- la coordination des informations nécessaires à l'élaboration du budget ;
- l'exécution du budget communal après approbation ;
- la tenue de la comptabilité des dépenses engagées ;
- l'exécution et le suivi des dépenses financées par les transferts financiers de l'Etat ;
- la gestion de la caisse de menues dépenses ;
- la rationalisation des dépenses communales ;
- l'organisation matérielle et financière des cérémonies, réception et manifestations officielles en collaboration avec la cellule de communication et du protocole ;
- la gestion du patrimoine de la Commune, tels que les bâtiments administratifs de la Commune et la résidence du Maire etc.
- la gestion et la comptabilisation du matériel notamment le matériel informatique, les onduleurs, les copieurs, les téléphones, les télécopieurs, les matériels de bureaux ;
- l'élaboration en fin d'exercice des comptes administratifs et de gestion en collaboration avec le receveur-percepteur ;
- la comptabilisation des recettes ;

- l'élaboration des rapports mensuel, trimestriel et annuel d'activités du service.

(2) Le service des recettes et équipements marchands

Il est chargé de :

- L'exécution et du suivi des recettes ordinaires et extraordinaires ;
- l'émission des ordres de recettes ;
- l'accroissement des ressources fiscales et non fiscales par la mise en œuvre d'une politique de développement des ressources à travers la création de service et opération générateur des recettes (marchés, gares routières, abattoirs, établissements publics communaux, régies, etc.) ;
- des opérations et les prestations de service génératrices de recettes, les services marchands, en rapports avec les services des impôts et de la recette-perception ;
- l'élaboration des rapports mensuel, trimestriel et annuel d'activité du service.

Paragraphe 2 : Etat des lieux

Il est question ici de faire le récapitulatif des observations de stage et de mettre en exergue les atouts et les problèmes.

A. Récapitulatif des observations de stage

Plusieurs domaines ont attiré notre attention durant notre stage à la mairie de d'Abomey-Calavi.

1. Situation financière globale de la Mairie d'Abomey – Calavi

a) L'analyse budgétaire rétrospective

Elle est une analyse détaillée des exercices antérieurs à partir des comptes administratifs afin d'arrêter une stratégie financière qui traduit vraiment les choix et les orientations de la collectivité.

Le tableau ci-dessous présente l'équilibre financier général de la Commune à travers les principaux soldes intermédiaires.

Tableau n°1 : Equilibre financier global de la Mairie d'Abomey-Calavi (2006- 2010) en FCFA

Eléments	Années				
	2006	2007	2008	2009	2010
Produit de fonctionnement (a)	590 339 782	641 633 838	781 185 628	1 437 966 741	1 549 330 397
Charge courante de fonctionnement(b)	347 220 890	388 796 794	469 568 095	845 145 707	957 664 238
Epargne de gestion (c)=(a)-(b)	243 118 892	252 837 044	311 617 533	592 821 034	591 666 159
Intérêt de la dette (d)	-	-	-	-	-
Epargne brute(e)=(c)-(d)	243 118 892	252 837 044	311 617 533	592 821 034	591 666 159
Remboursement de la dette en capital(f)	-	-	-	-	-
Epargne nette (g)=(e)-(f)	243 118 892	252 837 044	311 617 533	592 821 034	591 666 159
Recette d'investissement(h)	67 613 507	100 166 329	244 404 263	231 167 447	154 546 219
Capacité d'investissement (i = g+h)	310 732 399	353 003 373	556 021 796	823 988 481	746 212 378
Dépenses d'investissement j	283 405 545	330 074 057	296 597 081	1 123 323 921	679 814 434
Besoins ou ressources de financement (k= i-j)	27 326 854	22 929 316	259 424 715	-299 335 440	66 397 944
Emprunt de l'exercice (l)	-	-	-	-	-
Variation de fonds de roulement (m=k+l)	27 326 854	22 929 316	259 424 715	-299 335 440	66 397 944

PROPOSITION D'UN SERVICE DE CONTROLE INTERNE POUR L'EFFICACITE DE LA GESTION FINANCIERE DE LA COMMUNE D'ABOMEY CALAVI

Fonds de roulement initial (n)	5 542 704	32 869 558	55 798 874	315 223 589	15 888 149
Fonds de roulement final (o=m+n)	32 869 558	55 798 874	315 223 589	15 888 149	82 286 093

Source: Service Budget et Comptabilité/mairie d'Abomey-Calavi

- **Epargne de gestion**

L'évolution considérable de l'épargne de gestion traduit un accroissement significatif des recettes de fonctionnement et une maîtrise des dépenses de cette section.

En effet, de 2006 à 2010 les recettes de fonctionnement sont passées de 590 339 782 F CFA à 1 549 330 397F CFA tandis que les dépenses de fonctionnement sont passées de 347 220 890 FCFA à 957 664 238 FCFA. On constate donc que **les recettes de fonctionnement croissent plus vite que les dépenses de fonctionnement** (force).

- **Epargne brute / Epargne nette**

Elle est égale à l'épargne de gestion soustraction faite des intérêts de la dette. Le non recours à l'emprunt par la commune explique la parfaite égalité entre l'épargne de gestion et l'épargne brute sur les cinq dernières années.

Cette situation accroît la capacité d'autofinancement des investissements de la collectivité et lui offre la possibilité de recourir à l'emprunt.

L'épargne nette, encore appelée autofinancement de la commune, est égale à l'épargne brute moins les remboursements en capital de la dette. De ce fait, il y a une égalité entre l'épargne de gestion, l'épargne nette et l'épargne brute.

Malheureusement, on constate une faible proportion des recettes consacrée à l'investissement :

- **Niveau faible des investissements** (faiblesse) ;
- **Non exploitation de la capacité d'endettement** (menace).

- **capacité d'investissement**

Elle est égale à l'autofinancement de la commune auquel s'ajoutent les recettes propres d'investissement. De 2006 à 2010, la capacité d'investissement a connu une nette amélioration (l'autofinancement positif).

- **ressources ou besoins de financement**

Ici on fait la différence entre capacité d'investissement de l'exercice et les dépenses d'investissement. Cette différence est positive de 2006 à 2008 et en 2010. Ce qui traduit une ressource de financement de la commune.

Par contre, en 2009, la commune éprouve un besoin de financement puisque la différence entre capacité d'investissement de l'exercice et les dépenses d'investissement est négative.

- **variation du fonds de roulement**

La variation du fonds de roulement est égale au besoin ou ressource de financement augmenté(e) des emprunts de l'exercice. L'absence des amortissements de la dette sur les cinq années se justifient par le non recours de la commune à l'emprunt. Ce qui explique une égalité parfaite entre besoin ou ressource de financement et la variation du fonds de roulement.

- **fonds de roulement final**

Il est égal à la variation du fonds de roulement auquel s'ajoute le fonds de roulement initial. Cet agrégat est positif sur la période de l'étude.

En principe, cet agrégat, après affectation permet de faire des investissements stratégiques. Mais force est de constater que malgré la positivité de cet agrégat sur la période de l'étude, le niveau des investissements est toujours faible.

L'analyse rétrospective permet de décrypter la gestion antérieure grâce à l'évolution des éléments des sections de fonctionnement et d'investissement en recette ou en dépense. Ceci permet d'appréhender :

- les évolutions structurelles maîtrisables et non maîtrisables ;
- les évolutions conjoncturelles.

❖ Evolutions structurelles non maîtrisables.

Ce sont les évolutions des éléments de différentes sections qui sont appréciées sous leur aspect le moins positif, c'est-à-dire concernant une augmentation des charges de fonctionnement ou une diminution des produits.

On constate ainsi sur toute la période d'étude que les charges de fonctionnement ont connu une augmentation significative à la mairie d'Abomey-Calavi. De 347 220 890 FCFA en 2006, ces charges sont passées de 388 796 794 FCFA en 2007, de 469 568 095 FCFA en 2008, de 845 145 707 FCFA en 2009 et, de 957 664 238 FCFA en 2010.

Il résulte de ce constat qu'une analyse détaillée de ces charges s'avère indispensable pour avoir d'une part la possibilité de contenir l'évolution de certaines d'entre elles et d'autre part de juger de la justesse d'augmenter telle ou telle dépense compte tenu de la satisfaction des besoins des citoyens de la commune afin qu'ils aient accès à un service public local digne du nom.

Pour l'essentiel, l'objectif est donc de recenser ces points négatifs de façon à surveiller leurs évolutions minutieuses qui, dans toute hypothèse favorable, devraient être maintenues à un niveau inchangé en volume.

❖ Evolutions structurelles maîtrisables

Ce sont surtout les dépenses qui peuvent être fortement diversifiées et imputables à une gestion moins orthodoxe ou rigoureuse. En

l'occurrence on peut citer : le déficit de fonctionnement non maîtrisé d'un service public et ce qui peut être sa contrepartie, une politique tarifaire non adaptée, l'absence de management du personnel se traduisant par une augmentation non programmée des effectifs au regard de l'évolution des missions, taux de subvention des investissements inférieur, politique inadaptée de recours à l'emprunt.

Des analyses du genre ne sont pas encore faites à la mairie d'Abomey-Calavi.

❖ Evolutions conjoncturelles

Elles sont à écarter de la prospective budgétaire. On note alors une **absence d'analyse budgétaire rétrospective correcte** (faiblesse).

La division du budget manque de personnel et en période de point, les deux agents sont surmenés. Ceci rend inefficace la gestion et un nombre important de mandats de paiement sont rejetés par le Receveur Percepteur (voir le tableau ci-dessous).

Le tableau n°2 : Situation des MP rejetés par la RP.

Années Eléments	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre de rejets	52	62	75	82	212

Source: Service Budget et Comptabilité/mairie d'Abomey-Calavi

Une analyse des motifs de ces rejets nous montre qu'il y a un manque d'une franche collaboration entre la Relation-Perception et le SBC puisque les rejets motivés portant sur la qualité de la dépense constitue la majeure partie. Toutefois l'absence d'un contrôle serait à la base d'une telle situation.

Manque de personnel dans la division budget (faiblesse)

Absence d'un contrôle des opérations budgétaires

2. Situation des recettes budgétaires d'Abomey-Calavi

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

Tableau n°3 : Evolution des recettes budgétaires d'Abomey-Calavi de 2006 à 2010 (montants en FCFA)

Années	Recettes fiscales propres		Recettes non fiscales propres		Reversements et autres recettes		Recettes Totales (RT)
	Montant	% RT	Montant	% RT	Montant	% RT	
2006	385.856.650	58,64	272.096.639	41,35	474.530	0,07	657.953.289
2007	435 934 017	58,76	202 490 009	27,29	103 376 141	13,93	741 800 167
2008	525 340 709	51,22	251 152 056	24,48	249 097 126	24,28	1 025 589 891
2009	909 323 935	54,47	483 046 207	28,93	276 764 046	16,58	1 669 134 188
2010	762 460 672	44,74	747 959 339	43,89	193 456 605	11,35	1 703 876 616

Source : Service Budget et Comptabilité/Mairie d'Abomey-Calavi

a) Situation des recettes non fiscales propres de la mairie d'Abomey-Calavi

Les recettes propres de la Commune d'Abomey-Calavi sont recouvrées par la division de la Régie Principale de Recettes créée par l'arrêté communal n° 21/025/C-AC/SG/SAC du 02 mai 2007. Elle a pour principal objectif de faire accroître les recettes propres de la mairie d'Abomey-Calavi. Elle recouvre sur la base des valeurs inactives relatives aux actes domaniaux, aux actes de l'état civil, aux droits de places sur les marchés, aux taxes d'occupation du domaine public, aux taxes sur les carrières. On en déduit donc la **création de la division de la régie principale de recettes** (force).

La division de la Régie Principale de Recettes dans l'exécution de ses tâches, est confrontée à d'énormes difficultés telles que l'insuffisance des moyens matériels et de ressources humaines de qualité. Nous pouvons tirer comme conclusions :

- **Insuffisance de moyens matériels** (faiblesse) ;
- **Faible qualification du personnel** (faiblesse).

Dans cette division, il est occulté certains domaines prévus par la loi. En effet, ces types de valeurs inactives ne sont pas commandés par le Maire et, il revient au régisseur de fixer à son gré des prix relatifs à ces types de valeurs inactives pour gestion. Il s'agit essentiellement des taxes sur la publicité, les affiches, les enseignes lumineuses. **On constate qu'il y a manque de visibilité dans la gestion des valeurs inactives** (faiblesse).

Le recouvrement forcé est très peu opérationnel au niveau de cette division. Nous pouvons conclure que le **recouvrement forcé est peu fonctionnel** (faiblesse).

Les agents collecteurs font beaucoup d'efforts dans le recouvrement des recettes non fiscales propres. Mais force est de constater que ces derniers sont mal traités. **Il y a donc un manque de motivation des agents collecteurs** (faiblesse).

b) Situation des ressources fiscales propres

L'émission, la liquidation et le recouvrement des impôts directs locaux sont assurés par les Centres des Impôts des Petites et Entreprises (CIPE1 et CIPE2) d'Abomey-Calavi.

De 2006 à 2010, la part des recettes fiscales atteint un taux moyen de 53,56 % des recettes totales, ce qui montre son importance dans les ressources financières de la commune d'Abomey-Calavi. La mise en place, dans le cadre du Second Projet de Gestion Urbaine Décentralisée (PGUD2), d'un outil de gestion fiscale dénommé "Registre Foncier Urbain" (RFU), on devrait s'attendre à un accroissement des ressources fiscales. Cet instrument, actuellement peu fonctionnel, facilite

un temps soit peu une bonne maîtrise des bases de données et du potentiel fiscal local. On note :

- **Existence du Registre Foncier Urbain** (opportunité) ;
- **Fort taux de recouvrement des impôts locaux** (force).

Il existe sur le territoire de la Commune une prolifération d'activités informelles qui échappe aux services des impôts. Aussi est-il constaté la réticence de certains citoyens à payer régulièrement leurs impôts ce qui entraîne **l'incivisme fiscal** (menace).

Outre la situation des recettes budgétaires, nous nous sommes intéressés au fonctionnement de l'administration communale.

3. Fonctionnement de l'administration communale

L'arrêté communal n°21/025/C-AC/SG/SAC du 02 mai 2007 portant Organisation, Attributions et Fonctionnement des Services de la mairie d'Abomey-Calavi comporte deux (02) niveaux que sont :

- les services communaux de la mairie ;
- les services infra communaux.

Cet arrêté a le mérite de doter la commune d'un organigramme clair, à la taille des missions qui lui sont assignées, mais ne précisant point le rôle de chaque responsable communal voir (annexe). **Nous remarquons l'existence d'un organigramme clair (force).**

Il faut constater que la mairie d'Abomey-Calavi ne dispose pas de manuels de procédures internes lui permettant de respecter une orthodoxie financière en matière administrative. **Nous constatons l'inexistence d'un manuel de procédure interne** (faiblesse).

B. Inventaire des éléments de l'état des lieux

Il s'agit ici, de faire l'inventaire des atouts et des problèmes à partir de l'état des lieux ; de regrouper les problèmes identifiés par centre d'intérêt afin de pouvoir dégager les problématiques possibles.

1. Inventaire des atouts

De nos observations de stage, nous avons dégagés 6 atouts:

- 1- les recettes de fonctionnement croissent plus vite que les dépenses de fonctionnement ;
- 2- La création de la division de la Régie Principale de Recettes ;
- 3- l'existence du Registre Foncier Urbain (RFU) ;
- 4- L'existence d'un organigramme clair ;
- 5- Fort taux de recouvrement des impôts locaux ;s

2. Inventaire des problèmes

A la suite de la description des constats de stage, nous pouvons

Résumer les problèmes en 12 points :

- 1- L'absence de recours à l'emprunt pour le financement des investissements locaux ;
- 2- le niveau faible des investissements ;
- 3- l'absence d'analyse budgétaire rétrospective correcte ;
- 4- Absence d'un contrôle des opérations budgétaires ;
- 5- insuffisance de moyens matériels ;
- 6- faible qualification du personnel ;
- 7- manque de visibilité dans la gestion des valeurs inactives ;
- 8- le recouvrement forcé peu fonctionnel ;
- 9- manque de motivation des agents collecteurs ;
- 10- l'incivisme fiscal ;
- 11- l'inexistence d'un manuel de procédure interne ;
- 12- manque de personnel dans la division budget.

3. Regroupement des problèmes par centres d'intérêt

Le regroupement des problèmes par centre d'intérêt est présenté dans le tableau ci-dessous :

Le tableau n°4 : Regroupement par centre d'intérêt des problèmes

N°	Centre d'intérêt	Problèmes généraux	Problèmes Spécifiques	Problématiques Possibles
1	Mobilisation des ressources financières locales	Baisse de niveau des recettes locales	-Incivisme fiscal ; -Recouvrement forcé peu fonctionnel ; -Faible niveau des investissements -Manque de motivation des agents collecteurs.	Problématique de mobilisation optimale des ressources financières locales
2	Gestion budgétaire communale	Inexistence d'un service de contrôle interne pour l'efficacité de la gestion financière.	-Absence d'analyse budgétaire rétrospective correcte ; -Mauvaise qualité de la dépense; -Manque de visibilité dans la gestion des valeurs inactives ; -Inexistence de manuel de procédures internes.	Problématique de proposition d'un service de contrôle interne pour l'efficacité de la gestion financière de la commune d'Abomey-Calavi.
3	Qualité des services communaux	Mauvaise gestion des ressources techniques et humaines	-Insuffisance des moyens matériels ; -Faible qualification du personnel ; - Absence de recours à l'emprunt pour le financement des investissements.	Problématique de la gestion des ressources techniques et humaines

Section 2: Ciblage de la problématique

Cette section nous amène dans un premier temps à choisir la problématique de l'étude puis dans un second temps à spécifier cette problématique et à déterminer la vision globale de sa résolution.

Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique

A- Choix de la problématique de l'étude et justification du sujet

Les problèmes soulevés lors de l'état des lieux et regroupés par centre d'intérêts laissent apparaître trois (3) différentes problématiques importantes dans le domaine de la gestion de la Mairie d'Abomey-Calavi, et auxquelles celle-ci devrait s'attacher pour obtenir des solutions idoines capables d'améliorer son système de gestion.

Voici par ordre d'importance les différentes problématiques :

- problématique de la gestion des ressources techniques ;
- problématique de mobilisation optimale des ressources financières ;
- problématique de proposition d'un service de contrôle interne pour l'efficacité de la gestion financière de la commune d'Abomey-Calavi;

Le choix de la problématique de gestion des ressources techniques de la Mairie d'Abomey-Calavi nous paraît nécessaire pour une gestion harmonieuse de cette dernière allant dans le cadre de l'émergence de cette commune au rang des communes du Bénin. Cependant, par manque de potentialités et d'expériences dans ce domaine, nous avons préféré laisser cette problématique au profit des autres.

Au sujet de la problématique de mobilisation optimale des ressources financières de la ville d'Abomey-Calavi, elle est d'une grande utilité pour la commune d'Abomey-Calavi dans la mesure où les fruits issus de sa résolution profiteraient aux autorités locales dans la mise en œuvre de la

politique de développement de la commune à travers la résolution des difficultés financières et de trésorerie. Ce qui faciliterait l'investissement qui est le socle du développement local vu comme un des objectifs de la décentralisation. Mais il ne sert à rien de concentrer les efforts dans la mobilisation des ressources sans pouvoir veiller au décryptage de la gestion, autre chose qui permettra d'éclairer tous les acteurs du développement local. C'est pour cela que cette problématique bien qu'étant utile va être abandonnée.

A propos de la problématique de proposition d'un service de contrôle interne pour l'efficacité de la gestion financière de la Mairie d'Abomey-Calavi, elle est cruciale pour tous les acteurs de la décentralisation. Mais nous notons toujours des défiances parce que la gestion qui a été faite jusque là n'est pas efficace et la seule structure qui permet de rassurer une gestion efficace est le contrôle interne car il apprécie la qualité de la gestion financière et propose des solutions appropriées pour corriger les imperfections observées. C'est pourquoi nous avons choisi de réfléchir sur le thème << proposition d'un service de contrôle interne pour l'efficacité de la gestion financière de la commune d'Abomey-Calavi >>. Le contrôle étant perçu comme un outil susceptible d'aider les communes en l'occurrence celle d'Abomey-Calavi à accroître leur efficacité et à trouver des solutions durables pour faire face aux défis auxquels elles sont confrontées en matière de décentralisation, de bonne gouvernance, de développement local, de fourniture des services à la population ; l'existence d'un service de contrôle interne avec à sa tête un contrôleur général des services communaux s'avère indispensable.

Avec le désir du développement de nos communes et de celle d'Abomey-Calavi en particulier et conscient de l'importance d'un contrôle des services communaux qui s'impose comme un outil ayant pour but d'évaluer la capacité des collectivités locales à honorer les engagements qu'elles ont déjà contracté(pris) mais aussi d'anticiper les conséquences futures des nouveaux engagements afin d'adapter *leurs **(les)** programmes d'investissement et d'endettement à leurs (aux) possibilités durables de financement, nous avons jugé opportun de porter notre thème de mémoire de fin de formation du cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature sur « **la proposition d'un service de contrôle interne pour l'efficacité de la gestion financière de la Mairie d'Abomey-Calavi** ». Aussi, le fait qu'aucune étude n'ait pour le moment encore été réalisée depuis la mise en œuvre de la décentralisation (2003) à ce sujet à la Mairie d'Abomey-Calavi, justifie ce choix. C'est pour cela que nous avons ciblé parmi les trois problématiques identifiées celle qui est prioritaire. Il s'agit de la **problématique de proposition d'un service de contrôle interne pour l'efficacité de la gestion financière de la Mairie d'Abomey-Calavi**.

B. Spécification de la problématique

Les risques de déséquilibre des budgets locaux ou d'insolvabilité temporaire font que les décideurs locaux éprouvent le besoin de prévoir et d'anticiper l'évolution des finances de leurs collectivités. Pour cela ils doivent disposer d'un instrument de gestion tout à fait efficace : le contrôle de l'analyse financière. Ce contrôle passe par :

- l'analyse budgétaire rétrospective correcte ;
- mauvaise qualité des dépenses ;
- la visibilité dans la gestion des valeurs inactives ;

- l'inexistence d'un manuel de procédure interne.

En effet, nous pensons que la résolution du problème spécifique lié à la réalisation d'une prospective budgétaire fiable peut contribuer à l'éradication du problème spécifique relatif à la visibilité dans la gestion des valeurs inactives.

Nous avons désormais trois (3) problèmes spécifiques au lieu de quatre (4) :

- 1- l'absence d'analyse budgétaire rétrospective correcte;
- 2- mauvaise qualité des dépenses ;
- 3- l'inexistence d'un manuel de procédure interne.

A la suite de la spécification de la problématique, il sera question de donner la vision globale de résolution des problèmes.

Paragraphe 2 : Détermination de la vision globale de résolution de la problématique

A. Vision globale

Après le choix et la spécification de la problématique, nous allons aborder la vision globale pouvant permettre l'analyse et la résolution des problèmes spécifiques découlant du problème général qu'est l'inexistence d'un service de contrôle interne pour l'efficacité de la gestion financière d'Abomey-Calavi.

Malgré l'assistance technique des services déconcentrés de l'Etat, les communes ont du mal à dégager les grandes tendances de l'évolution de la situation financière ce qui conduit à une absence d'analyse budgétaire rétrospective correcte (problème spécifique n°1). La résolution de ce problème spécifique va se baser sur l'analyse via les concepts d'épargne. Il s'agit aussi d'analyser les recettes de

fonctionnement, de disséquer les dépenses de fonctionnement et d'identifier les marges de manœuvres par rapport aux charges incompressibles, compressibles et charges récurrentes.

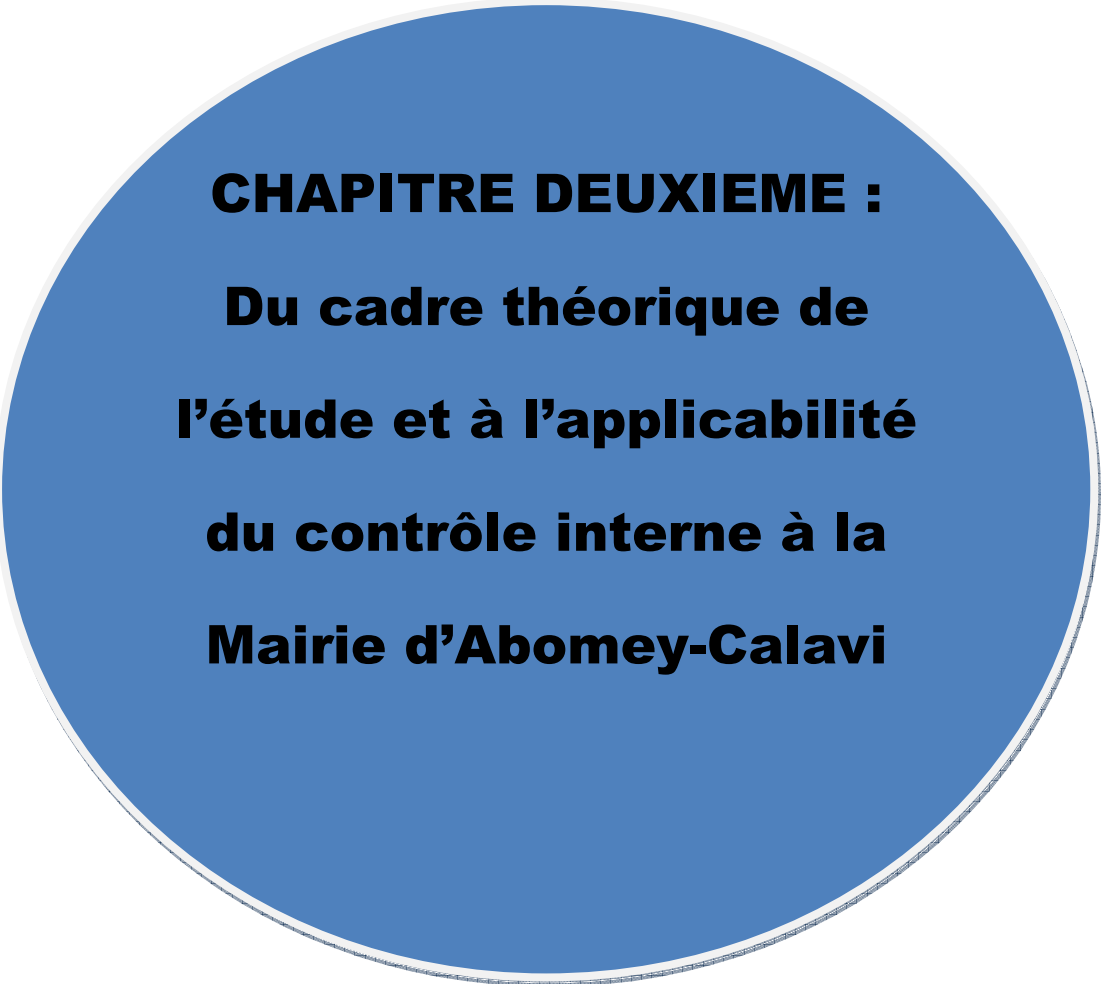
A propos de la résolution du problème spécifique n°2 (mauvaise qualité des dépenses), il est question de construire le manuel de procédures d'exécution des dépenses qui définit les procédures à suivre pour garantir une gestion saine.

En ce qui concerne le problème spécifique n°3 relatif à l'inexistence du manuel de procédures internes, nous allons analyser l'importance de cet outil dans l'émergence des collectivités locales. L'ensemble de ces résolutions débouche sur la résolution du problème général qui nécessite la mise en place d'un service de contrôle interne pour rendre plus dynamique et efficace la gestion financière.

B. Etapes de la recherche

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

- définition des objectifs de la recherche ;
- identification des causes supposées être à la base des problèmes spécifiques et formulation des hypothèses de travail ;
- revue de littérature ;
- exposé de la méthodologie de travail ;
- analyse des données et établissement du diagnostic ;
- applicabilité du contrôle interne à la mairie d'Abomey-Calavi.



CHAPITRE DEUXIEME :
Du cadre théorique de
l'étude et à l'applicabilité
du contrôle interne à la
Mairie d'Abomey-Calavi

Ce chapitre est consacré d'abord au cadre théorique et méthodologique de l'étude, ensuite à l'applicabilité du contrôle interne à la Mairie d'Abomey-Calavi.

Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

Elément fondamental de tout travail, la méthode de recherche nous permettra de mieux identifier l'outil d'analyse des données et de produire des informations utiles à des analyses subséquentes.

Paragraphe 1 : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature

A- Objectifs et hypothèses de l'étude

1- 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 correspondants à chaque niveau spécifique du problème général.

a) Objectif général

L'objectif général que nous poursuivons **pour** la réalisation de notre étude est de créer un service de contrôle interne à la Mairie d'Abomey-Calavi.

b) Objectifs spécifiques

Les objectifs spécifiques sont en relation avec chacun des problèmes spécifiques retenus et permettent de :

- proposer une analyse budgétaire rétrospective correcte
- assurer la qualité des dépenses
- suggérer la conception d'un manuel de procédures internes

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

2- Formulation des hypothèses

Il s'agit ici d'identifier dans un premier temps les causes pouvant être à la base des problèmes spécifiques puis, dans un second temps d'élaborer l'hypothèse en liant le problème à la cause.

a) Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°1

La raison que nous supposons être à l'origine du problème d'analyse budgétaire rétrospective correcte est celle du faible niveau des agents. L'absence d'analyse détaillée de l'exercice antérieur ne permet donc pas aux autorités locales d'arrêter en toute sincérité une stratégie financière. C'est pour cela que nous exprimons notre hypothèse de la façon suivante : le faible niveau d'agents est à la base de l'absence d'analyse budgétaire rétrospective correcte permettant de dégager les grandes tendances de l'évolution de la situation financière. (Hypothèse spécifique n1).

b) Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°2

Ici, le motif supposé être à la base de la mauvaise qualité des dépenses est l'ignorance des méthodes de prévisions et d'exécution budgétaire.

Ainsi donc, nous pouvons retenir comme hypothèse que l'ignorance des méthodes modernes de prévisions et d'exécution budgétaire explique la mauvaise qualité des dépenses (Hypothèse spécifique n°2).

c) Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°3

La cause supposée être à la base de l'inexistence d'un manuel de procédure interne est le manque de moyen financier. L'absence d'un tel document à la mairie d'Abomey – Calavi ne lui permet pas de définir

clairement les attributions de chaque service. L'hypothèse n°3 est donc ainsi libellée : la non mise en œuvre du manuel de procédures internes est due à l'ignorance de l'importance de ce document.

3- Tableau de bord de l'étude

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

Tableau N°5 : TBE

Niveau d'analyse	Problématiques	Objectifs de recherche	Causes supposées	Hypothèses
Niveau général	Gestion financière inefficace	Créer un service de contrôle interne pour améliorer la qualité de la gestion financière de la commune d'Abomey-Calavi	Absence d'un service de contrôle interne	Absence d'un service de contrôle interne est à la base de l'inefficacité de la gestion financière de la commune d'Abomey-Calavi
Niveaux spécifiques	Absence d'analyse budgétaire rétrospective correcte	Proposer une analyse budgétaire rétrospective correcte	Inexpérience des agents et des élus locaux	Inexpérience des agents et des élus locaux expliquent l'absence d'analyse budgétaire rétrospective correcte
	Mauvaise qualité des dépenses	Assurer la qualité des dépenses	Ignorance des méthodes modernes de prévisions et d'exécution	Ignorance des méthodes modernes de prévisions et d'exécution expliquent la mauvaise qualité des dépenses
	Absence d'un manuel de procédures internes	Suggérer la conception d'un manuel de procédures internes	Manque de moyens financiers	Manque de moyens financiers

Source : Résultats de nos états des lieux

B- Revue de littérature

Elle consiste, dans le cadre de toute recherche ou travail scientifique à s'assurer au préalable de l'état des connaissances acquises à partir de la documentation mobilisée sur les problèmes identifiés. Pour ce faire, il est question d'exposer à travers les points des connaissances liées au problème général de l'inexistence d'un service de contrôle interne à la Mairie d'Abomey-Calavi et celles liées aux problèmes spécifiques.

1-Points de vue antérieur sur le problème général

Selon les directives pour l'élaboration des normes de contrôle interne, INTOSAI le contrôle interne ou contrôle de gestion, contribue à garantir raisonnablement que l'organisme remplit les conditions suivantes :

- Respecter les lois, règlements et instructions de la direction ;
- Encourager les opérations ordonnées, économiques, efficaces et atteindre les résultats projetés ;
- Préserver les ressources de la fraude, du gaspillage, des abus et de la mauvaise gestion ;
- Fournir des produits et des services de qualité correspondant à la mission de l'organisme ;
- Elaborer et conserver des informations financières et de gestion fiables ainsi qu'en faire état fidèlement par des rapports périodiques.

En conclusion le contrôle interne est un outil de gestion servant à fournir une assurance raisonnable que les objectifs de gestion sont réalisés.

Dans le même ordre d'idée Richard ADJAHO dans son livre intitulé "La faillite du contrôle des Finances Publiques au Bénin (1960-1990)" estime

que tout être vivant, toute structure organisée est soumise à la pression permanente, inlassable, qu'exerce sur lui la pesanteur de la matière et du monde et qui tend à le détruire, à le ramener à l'état originel de l'inorganisé, du chaos. Il ne subsiste qu'en résistant à cette pression au prix d'une lutte tout aussi permanente, tout aussi inlassable.

Ainsi tout organisme doit être en lutte permanente contre la fraude, le gaspillage, les abus et la mauvaise gestion.

Le contrôle des Finances Publiques doit être une priorité. Ceci est bien perçu par le même auteur lorsqu'il affirme que : « le contrôle permanent des Finances Publiques dans toutes ses dimensions doit devenir une priorité de l'Etat béninois ». Sinon, en paraphrasant le célèbre chimiste Antoine Laurent LAVOISIER, qui énonçait : « dans les mêmes conditions de température et de pression, les mêmes causes produisent les mêmes effets », nous serons tentés de dire que notre redressement économique, financier et social peut durer encore des lustres parce que malgré les efforts qui seront faits par les pouvoirs publics et les sacrifices qui seront consentis par les populations, les déséquilibres demeurent.

Le contrôle a été soutenu par Etienne Gustave HOUNGBEDJI, dans son mémoire « Contribution à l'efficacité de la chaîne de contrôle des finances publiques en République du Bénin », qui déclare que « le contrôle et la régularité apparaissent comme essentiels, impérieux et incontestables pour assumer la pérennité de toute structure vivante ou sociale. C'est pourquoi, l'absence d'un contrôle efficace et d'une régularité effective de nature à désorganiser en peu de temps tout être vivant et/ou toute structure organisée n'est pas une bonne chose.

L'absence de contrôle, l'insuffisance et l'inefficacité du contrôle constitue la clé de voûte de la situation désastreuse des Finances Publiques.»

Parlant des difficultés d'ordre politique et administratif que rencontre le contrôle, Adékpédjou AKIDES déclare lors d'un séminaire atelier en novembre 2006 que « les difficultés d'ordre politique et administratif sont largement imputables à la répugnance des personnes, assumant des fonctions administratives et/ou politiques, à subir le contrôle.» Un peu pour dire que la notion de contrôle n'est pas bien perçue au Bénin dans le domaine financier.

Pour garantir le développement à la base, toutes les structures de la commune doivent être sous un contrôle efficace permanent. C'est pourquoi Check TOURE, le système de contrôle des Finances Publiques, WWW.afrilex.u-bordaux4.fr, affirme que « un système de contrôle des finances publiques efficaces doit faire planer en permanence le spectre du contrôle sur toutes les structures de l'Etat ». Abondant dans le même sens, Maxime B. AKAKPO affirme que « les textes qui créent et organisent le contrôle doivent contenir des dispositions suffisamment claires en ce qui concerne les missions et les modalités de leur mise en œuvre et faire l'objet d'évaluation périodique pour prendre en compte les innovations constatées dans le domaine »(2002).

Les communes à l'instar de l'Etat, dans la recherche d'une gestion axée sur le résultat doivent pouvoir abandonner certaines mauvaises pratiques. En effet M.BACHELLERIE, 2005, LGDJ, évolution des nouveaux contrôles financiers affirme : « il s'agit pour l'Etat de passer d'une logique de moyens à une logique de performance ; ce qui est

essentiel désormais, ce n'est pas l'évolution des crédits mais utilisation ». Ainsi, chaque agent communal où qu'il se trouve dans la chaîne d'exécution est responsabilisé par les objectifs qui lui sont fixés par le budget de la commune dans un projet annuel de performance et il doit rendre compte de sa performance.

Les différentes réunions périodiques régulières permettront de faire à mi-parcours non seulement l'analyse des causes des rejets effectués par le Receveur-Percepteur mais aussi le point d'exécution des crédits ouverts et le niveau d'atteinte des objectifs. Ceci pour dire qu'il faut une parfaite harmonie entre l'exécution financière et l'exécution physique du projet. Ceci permettra de bien répondre à l'option actuelle d'exécution du budget communal : la gestion axée sur le résultat.

2- Points de vue antérieur sur les problèmes spécifiques

Pour Christophe PICARD et Franck SOTTOU 2004, le budget local en pratique, savoir lire, savoir préparer, voter et analyser un budget communal « l'analyse rétrospective est une analyse du passé qui permet de dégager les grandes tendances de l'évolution de la situation financière. Elle met en évidence : des évolutions structurelles non maîtrisables, des évolutions structurelles maîtrisables, des évolutions conjoncturelles. Les évolutions structurelles non maîtrisables peuvent être perçues comme une augmentation des charges de fonctionnement ou une diminution des produits. On y trouve à titre d'exemple un niveau élevé de charge de personnel.

En ce qui concerne les évolutions structurelles maîtrisables elles sont souvent imputables à une gestion moins orthodoxe ou rigoureuse. A titre d'illustration nous pouvons citer le déficit de fonctionnement non maîtrisé d'un service public.

Pour ce qu'il y est de la mauvaise qualité des dépenses, Michel BOUVIER dans « Secret et transparence du corps politique » in Revue Politica Hermetica, n°5, 1991, Ed. l'âge d'homme affirme que le mode de contrôle qui s'accorde avec les préoccupations des politiques peut être associé à la recherche d'une transparence du fonctionnement institutionnel qui est propre à tout projet démocratique.

Le décret N°2001-039 du 15 février 2001 portant règlement général sur la comptabilité publique et la loi N°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin, ont décrit les procédures d'exécution des dépenses en trois phases que sont l'engagement, la liquidation et le mandatement.

- **L'engagement**

C'est l'acte par lequel l'Etat ou un autre organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge.

Il est pris par l'ordonnateur dans la limite des crédits ouverts au budget et peut résulter d'un contrat (marchés de travaux, de fournitures ou de prestations de services), d'une décision juridictionnelle (expropriation) ou d'une décision unilatérale (octroi d'aide; nomination). Cet acte a non seulement un aspect juridique (naissance d'une obligation) mais aussi comptable : l'ordonnateur doit tenir à cet égard une comptabilité des dépenses engagées qui lui permet de connaître à tout moment le montant des crédits disponibles.

- **La liquidation**

Elle consiste à vérifier la réalité de la dette et à arrêter le montant de la dépense. Elle n'intervient qu'après service fait exception faite des avances de démarrage.

- **Mandatement**

C'est l'ordre donné au comptable de payer la dette conformément à la liquidation. Pour les collectivités locales, l'ordonnancement est réalisé à l'aide d'une formule de mandat de paiement qui est accompagné des pièces justificatives. Il doit aussi comporter l'identité du créancier, la somme liquidée, l'objet de la dépense, l'exercice, l'imputation (chapitre, article à débiter) et le mode de règlement.

Une dépense qui est née doit prendre par toutes ces étapes avant d'être payée. Mais la naissance de l'obligation doit également suivre une procédure cohérente décrite par la loi N°2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin les décrets N°2010-494, 495 et 496 du 26 novembre 2010 puis le décret N°2011-479 du 08 juillet 2011 qui l'appliquent.

Le manuel de procédures est un outil précieux pouvant améliorer le fonctionnement des différents services des communes et ceux en fonction de leurs attributions et tâches respectives.

L'objectif général poursuivi par un manuel de procédure est de décrire l'exécution des différentes tâches contribuant au bon fonctionnement des communes et à l'amélioration des services rendu aux populations. Le manuel de procédure permet :

- d'aider les agents et autorités communales à mieux maîtriser le processus d'élaboration, de vote et d'exécution du budget communal ;
- de faciliter la tenue de la comptabilité administrative des communes ;

-
- d'aider les agents à mieux maîtriser leurs responsabilités en matière comptable et financière ;
 - de maîtriser le circuit de l'information financière ;
 - d'identifier les supports appropriés à utiliser et, ou à produire à chaque étape d'exécution des différentes tâches.

Le point des connaissances sur les différents problèmes étant fait, nous allons clarifier la méthodologie choisie pour conduire notre étude.

Paragraphe 2 : La méthodologie adoptée

Notre approche méthodologique est basée sur la recherche documentaire et l'enquête.

A- La recherche documentaire

Elle consiste à collecter les documents. La recherche documentaire nous a permis de sélectionner la documentation indispensable à l'approfondissement de notre sujet de recherche. Cette méthode nous amène aux différentes sources d'informations. Nous avons également fait recours à certains documents relatifs au finance locale et au sujet de notre étude en particulier notamment à la bibliothèque de L'ENAM.

L'analyse des comptes administratifs de la Mairie d' Abomey-Calavi nous a aussi permis de vérifier certaines de nos hypothèses. Par ailleurs nous avons eu recours à l'internet qui constitue une importante source d'informations.

Dans le cadre de la recherche d'information, nous ne nous sommes pas arrêtés à la recherche documentaire. Notre objectif étant d'obtenir des données fiables, traduisant les réalités de la Mairie d'Abomey-Calavi et susceptible de ce fait, de nous amener à vérifier nos hypothèses, nous avons également adopté une démarche de terrain.

B- L'enquête

L'enquête est la concrétisation de l'approche empirique adoptée par notre étude. La recherche empirique est celle qui part de l'observation de la réalité et de l'étude des cas particuliers pour aboutir à des généralisations. Elle indique alors une démarche méthodologique qui regroupe l'identification de la population mère, la nature de l'enquête, l'échantillonnage ainsi que le centre d'intérêt des entrevues. L'enquête réalisée dans le cadre de cette étude a pour objectif de collecter les données pouvant permettre de confirmer ou d'infirmer les hypothèses de départ. Le centre d'intérêt de cette enquête tourne autour des problèmes spécifiques identifiés à savoir :

- Absence d'analyse budgétaire rétrospective correcte ;
- Absence de prospective budgétaire fiable ;
- Inexistence de manuel de procédures internes.

Nous avons privilégié les entretiens comme moyens de réalisation de cette enquête. Il s'agit d'entrevues réalisées au moyen d'un guide d'entretien.

Préparation et réalisation de l'enquête

La préparation s'est traduite par l'élaboration de la stratégie de collecte.

Notre stratégie pour recueillir les données a consisté dans un premier temps, à la conception de notre outil de collecte et dans un second temps, à la détermination de la population mère. En ce qui concerne la conception de notre étude qu'est le guide d'entretien (annexe n°1) le choix des questions qui y figure a été guidé par notre souci d'obtenir des personnes enquêtées les informations nécessaires à l'aboutissement de notre travail.

Ainsi les questions ont été conçues au vue de leur importance pour la compréhension des faits observés et donc pour la détection de leurs causes réelles.

Quand à la détermination de la population mère, nous avons sélectionné un échantillon typique ou par choix raisonné. Cette méthode se fonde sur le choix raisonné en fonction de la direction que le chercheur veut donner à ses investigations. Elle est utilisée dans les enquêtes dite qualitative ou du moins si un chercheur préfère mener ses études de cas plus exemplaire que représentatives. Ainsi :

- Sur la question de l'absence d'analyse budgétaire rétrospective correcte nous nous somme entretenues avec la DR, les chefs de services rattachés à la DR, les agents, et le président de la commission des affaires économiques et financières soit au total huit (08) personnes ;
- Sur le problème de la mauvaise qualité des dépenses, les personnes interviewées sont aux nombres de quatre (04) à savoir la DR, le C/SBC, le C/SREM, le receveur percepteur et le président de la commission des affaires économiques et financières.
- Pour ce qui est de l'inexistence d'un manuel de procédures internes, les personnes ciblées sont la DR, le SG et le SGA.

Après l'élaboration de la stratégie, la réalisation de la collecte est caractérisée par l'administration du guide d'entretien à la population mère. Nous avons recueilli leurs opinions sur les différentes questions de même que les solutions proposées. Les données ont été traitées par la méthode descriptive.

Section 2 : Des enquêtes de vérification des hypothèses à l'applicabilité du contrôle interne.

Cette section se charge de la mobilisation des données de l'enquête, de l'établissement du diagnostic et l'applicabilité du contrôle interne.

Paragraphe 1 : Résultats des enquêtes et vérification des hypothèses

A- Restitution et limites des résultats de la collecte

Il est question ici de présenter les résultats de l'enquête avant de mettre en exergue leurs limites.

1- Présentation des données

a) Présentation et analyse des données collectées relatives au problème spécifique n°1

Il s'agit du problème de l'absence d'analyse budgétaire rétrospective correcte de la Mairie d'Abomey – Calavi. Les informations recueillies sont regroupées dans le tableau ci-après.

Tableau n°6: Causes de l'absence d'analyse budgétaire rétrospective correcte de la Mairie d'Abomey-Calavi.

Réponses	Valeurs absolues	Pourcentages
Inexpérience des agents et des élus locaux	6	75%
Inadéquation profil /poste	2	25%
Total	8	100%

Source : Résultats de nos enquêtes

Nous constatons que 75% des enquêtés lient l'absence d'analyse budgétaire rétrospective à l'inexpérience des agents et des élus locaux,

25% de ces enquêtés estiment que cette absence est due à l'inadéquation profil/poste.

b) Présentation et analyse des données relatives au problème spécifique n°2

Il s'agit ici de la mauvaise qualité des dépenses. Les informations suivantes ont été recueillies à l'aide des enquêtes.

Tableau n°7 : Cause de la mauvaise qualité des dépenses.

Réponses	Valeurs absolues	Pourcentages
Non maîtrise du potentiel fiscal	1	25%
Ignorance des méthodes modernes de prévision et d'exécution budgétaires	4	75%
Total	5	100%

Source : Résultat de nos enquêtes

De l'analyse de ce tableau, il ressort que 75% des unités enquêtées estiment que l'ignorance des méthodes modernes de prévision et d'exécution budgétaires est à l'origine de la mauvaise qualité des dépenses. Seulement 25% de ces dernières lient la mauvaise qualité des dépenses au non maîtrise du potentiel fiscal.

c) Présentation et analyse des données relatives au problème spécifique n°3

Tous les enquêtés sur le problème spécifique relatif à l'inexistence d'un manuel de procédures internes estiment que le manque de moyens financiers explique le fait que la commune souffre d'un manuel de procédure interne.

2- Difficultés rencontrées et limites des données recueillies.

Les principales difficultés rencontrées sont :

- l'indisponibilité des personnes ressources pouvant nous fournir les réponses appropriées ;
- l'accès difficile à certains documents financiers ;
- des rendez-vous manqués ou difficilement honorés par certains responsables ;
- la méfiance et la réticence de certains agents à répondre aux questions.

Notre travail de recherche connaît également des limites qui sont dues au non retraitement des données financières et au nombre restreint des personnes soumises au guide d'entretien. Ceci est le fait du court délai dont nous disposons pour la réalisation de notre mémoire.

B-Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

1) Vérification des hypothèses

L'analyse des données recueillies aussi bien au cours de notre enquête qu'à travers la documentation rassemblée sur le sujet montre que :

- Le niveau des agents des services financiers de la Mairie d'Abomey-Calavi est faible ; ce qui explique l'absence d'analyse budgétaire rétrospective correcte. Notre première hypothèse selon laquelle l'inexpérience des agents et des élus locaux est à la base de l'absence d'analyse budgétaire rétrospective correcte est confirmée.

-L'ignorance des méthodes modernes dans les prévisions et l'exécution budgétaires de la Mairie d'Abomey-Calavi explique la mauvaise qualité des dépenses. L'hypothèse selon laquelle l'ignorance des méthodes modernes de prévision et d'exécution est à la base de la mauvaise qualité des dépenses est vérifiée.

-La commune d'Abomey-Calavi ne dispose pas d'un manuel de procédures internes parce qu'elle manque de moyens financiers à cet effet. Ceci confirme l'hypothèse n°3 selon laquelle le manque de moyens financiers est à la base de l'inexistence d'un manuel de procédures internes.

2-Etablissement du diagnostic

Après la vérification des hypothèses, nous allons établir le diagnostic suivant :

- ❖ L'absence d'analyse budgétaire rétrospective correcte à la Mairie d'Abomey-Calavi est due à l'inexpérience des agents et des élus locaux de cette commune.
- ❖ Quant à la mauvaise qualité des dépenses, elle est le fait de l'ignorance des méthodes modernes de prévisions et d'exécution budgétaires.
- ❖ Pour ce qui est de l'inexistence d'un manuel de procédures internes, il résulte de manque de moyens financiers pour la conception de ce manuel.

Notre démarche tout au long de cette étude nous a amené à identifier certaines difficultés pour exercer un contrôle interne sur les services financiers de la Mairie d'Abomey-Calavi.

Le contrôle interne étant très important pour une gestion financière locale, il convient d'envisager des solutions idoines pour son efficacité.

Paragraphe 2 : Applicabilité du contrôle interne à la Mairie d'Abomey-Calavi

Le contrôle interne est l'ensemble des mesures d'organisation et des procédures qu'une organisation met en place pour minimiser ses risques et pour lui permettre de réaliser ses objectifs dans les meilleures conditions.

C'est en raison de son rôle indispensable au bon fonctionnement de l'administration que nous avons estimé utile d'examiner dans quelles conditions le contrôle interne peut être mis en place à la Mairie d'Abomey-Calavi et de repérer ses bonnes pratiques (les avantages).

A- Conditions de mise en œuvre du contrôle interne

Cette partie réservée à l'analyse de tous les contours de la mise en œuvre du contrôle interne dans les collectivités locales. Il s'agit essentiellement des conditions légales et des autres conditions.

1- Conditions légales et réglementaires

L'Etat béninois à l'instar de certains pays africains considère que les collectivités locales n'ont pas besoin d'un service de contrôle interne dans la mesure où les missions attendues d'un tel service sont correctement effectuées par le contrôle externe. C'est pourquoi ces Etats n'ont pas estimé nécessaire d'imposer ou d'inciter leurs collectivités territoriales à mettre en place un contrôle interne.

En effet aucune disposition des lois et textes réglementaires sur la décentralisation n'a prévu ce service. Cette situation pourra changer si l'Etat béninois considère qu'il lui revient de promouvoir également

auprès de ses collectivités locales la mise en œuvre concrète des principes de la nouvelle gestion axée sur le résultat fondée sur la culture de la responsabilité et de la performance.

Néanmoins se référant à l'article 80 de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin qui dispose que :” Le maire nomme à tous les emplois communaux pour lesquels la réglementation ne fixe pas un droit spécial de nomination. Il suspend et révoque les titulaires de ces emplois dans les conditions fixées par la loi.”, le Maire peut créer un service de contrôle interne, pour se conformer aux principes de la nouvelle gestion des finances publiques puisque l'absence d'obligation n'empêche pas les communes de se doter de contrôle interne.

Mais quelles sont les autres conditions sine quanun à la mise en place d'un tel service ?

2- Autres conditions

Ces conditions concernent essentiellement l'élaboration de la charte de contrôle interne, le statut du contrôleur, son indépendance, le recrutement, sa formation, etc.

Charte du contrôle interne

La charte détermine le cadre de la fonction du contrôle interne et définit clairement sa mission, à savoir :

- Examiner et évaluer, de manière indépendante, les processus de gestion ;
- Et présenter, selon que de besoin, des recommandations concernant les améliorations à apporter, afin d'assister la hiérarchie et le personnel à s'acquitter efficacement de leurs responsabilités.

La charte est élaborée pour témoigner de l'indépendance du corps de contrôle au niveau de l'administration.

La charte de contrôle interne se compose de :

- ✓ La définition et statut de contrôleur ;
- ✓ L'indépendance, responsabilité et pouvoirs ;
- ✓ Modalités d'intervention du contrôle interne ;
- ✓ Principes régissant les relations entre les contrôleurs et les contrôlés ;
- ✓ Qualités morales et professionnelles requises pour les contrôleurs ;
- ✓ Code de déontologie et règles de conduite.

L'indépendance du contrôleur

Un service de contrôle interne doit être indépendant des activités qu'il est chargé de contrôler. Cette indépendance devrait résulter de sa position dans l'organigramme de la collectivité, des pouvoirs dont il est investi ainsi que de la reconnaissance de son objectivité. Il ne peut travailler de manière impartiale et objective que si son jugement n'est pas subordonné à celui d'une autre personne.

C'est pourquoi la position du contrôle interne dans l'organigramme de la collectivité territoriale revêt une grande importance. Les contrôleurs internes devraient être indépendants par rapport aux directeurs des services. Il est également important qu'ils n'assument aucune responsabilité opérationnelle et ne soient pas affectés au contrôle d'activités au sein desquelles ils ont exercé, au cours d'un passé récent, des fonctions opérationnelles. Une option possible consiste à instaurer une commission de contrôle indépendante pour assister l'assemblée délibérante dans l'exercice de ses responsabilités. Cela permet

d'examiner dans le détail des informations et rapports sans devoir mobiliser tous les élus.

La commission de contrôle est alors responsable du système de gestion. Dans le cadre de cette responsabilité, elle est attentive aux activités du service de contrôle interne de la collectivité territoriale, auquel elle sert de contact direct. La constitution d'une telle commission ne s'avère pertinente que si les élus qui la composent, possèdent des compétences en matière de gestion. Cette commission ne devrait en aucun cas décharger l'assemblée délibérante de ses prérogatives, elle seule étant juridiquement compétente pour voter le budget primitif, le collectif budgétaire, le compte administratif, etc.

Le service de contrôle interne est placé sous l'autorité directe du Maire. Ainsi la fonction de contrôle interne est exercée en toute indépendance par rapport aux entités contrôlées. En effet le service de contrôle interne doit de sa propre initiative pouvoir exercer sa mission dans tous les domaines d'activités de la Mairie. Le chef de ce service a l'obligation de rendre compte au Maire. Il jouit de l'indépendance dans l'exercice de ses fonctions et a le pouvoir de prendre toute mesure qu'il juge nécessaire pour exercer son mandat et en rendre compte. Il doit accepter les demandes d'intervention qui lui sont adressées par le Maire, le Secrétaire Général et les directeurs mais il doit être libre de prendre toute mesure relevant de son mandat. Il doit établir le rang de ses travaux en fonction des risques et des priorités du Maire.

Le recrutement

La Mairie dispose d'un nombre important de cadres. Ces cadres sont pour la plus part sous exploités. Ainsi pour rester dans le budget et

respecter les critères de performance exigés par le PGUD-2, il sera question ici de repêcher quelques cadres de formations différentes pour alimenter le service de contrôle interne. Le choix se fera par appel à candidature interne pour recenser ceux qui désirent travailler dans un tel service et suivre régulièrement toutes les étapes de sélection.

La formation

Le service de contrôle interne a pour mission d'aider le Maire à atteindre ses objectifs en évaluant, par une approche systématique et méthodique, ses processus de management des risques, de gestion financière, de gestion des ressources humaines et de bonne gouvernance locale, en faisant des propositions concrètes pour renforcer leur efficacité. La mission des contrôleurs est d'analyser le fonctionnement de l'administration pour en déceler les risques et les faiblesses et pour proposer des améliorations.

En effet les contrôleurs internes doivent avoir des compétences non seulement relatives aux questions de régularité comptables, budgétaires ou achats publics mais doivent s'étendre surtout aux questions de performance. C'est pourquoi une formation continue doit être organisée à l'endroit des contrôleurs. Ces formations seront constituées des séances de stage pratique dans les instances de contrôle d'envergure nationale (chambre des comptes de la cour suprême, inspection générale d'Etat, inspections générales des ministères, le contrôle financier) et si possible internationale. Quelques membres peuvent également être envoyés en formation dans les écoles professionnelles de la place.

B - Avantages de contrôle interne pour les finances locales

Le contrôle interne a pour finalité d'assister les membres de l'administration dans l'exercice performant de leurs responsabilités. Dans ce but, il leur fournit des analyses, des appréciations, des recommandations, des avis et des informations concernant les activités examinées. Il est une activité indépendante, objective et consultative destinée à valoriser et à améliorer le fonctionnement de la commune. Il contribue à la réalisation des objectifs du Maire en mettant à sa disposition une méthode systématique et structurée pour l'évaluation et l'amélioration de l'efficacité des processus de gestion des risques, de gestion financière et de décision.

Le contrôle interne, au niveau de chaque direction, doit s'assurer lors de l'accomplissement de chacune de ses missions de :

- La réalisation des objectifs du Maire ;
- La gestion adéquate et relationnelle des ressources humaines ;
- L'efficacité et la bonne utilisation des ressources matérielles ;
- L'application correcte des lois, décrets, règlements, instructions et procédures ;
- La protection et la sauvegarde du patrimoine de la Commune ;
- L'intégrité, la fiabilité et le caractère exhaustif des informations financières et opérationnelles ;
- L'efficacité et l'efficience de la gestion financière et de lutte contre la fraude.

Eu égard à cette importance capitale de cet outil, nous nous proposons d'étudier ces avantages tant pour l'élaboration et l'exécution du budget local que pour le fonctionnement de l'administration communale.

1- Pour l'élaboration et l'exécution du budget local

La création d'un service de contrôle interne permet aux autorités communales de mieux élaborer et exécuter le budget communal. En effet, ce service rassure l'application stricte des méthodes modernes et efficaces de prévision des recettes et des dépenses. Il participe à la promotion du contrôle citoyen. Les populations seront impliquées dans la gestion des affaires locales de la préparation du budget, à travers la prise en compte des besoins qu'elles ont exprimés lors de leurs consultations par le Maire, à son exécution en effectuant plus de contrôle sur les prestataires retenus pour réaliser des travaux dans leurs localités, en payant plus d'impôts puisqu'elles savent l'usage de ces fonds collectés et en adoptant des comportements plus civiques (évitant de jeter des ordures dans les caniveaux, sur les TPC et tout comportements mal sains). Elles seront les vrais acteurs de développement. Cet outil est un moyen obligeant le strict respect des lois et règlements relatifs à la bonne gestion des finances publiques en générale et locales en particulier. Il garantit les bonnes pratiques de la gestion budgétaire.

Un service de contrôle performant à la Mairie d'Abomey-Calavi détectera les vraies causes de baisse continue des recettes et de l'augmentation des dettes d'une année à une autre. Le potentiel fiscal exhaustif sera évalué, un véritable contrôle des recettes empêchant ainsi les agents collecteurs à se mettre plein les poches au détriment de la

ville. Les dettes augmentent puisque les engagements dépassent les recettes recouvrées. Ce service va éviter de pareille situation en mettant à chaque niveau du processus d'exécution un système de contrôle interne.

Il contribue donc de manière importante à une utilisation efficiente et efficace des ressources de la municipalité et à faire en sorte que les moyens soient affectés conformément aux réels besoins de la population, aux programmes et politiques adoptés. La peur du gendarme étant le début de la sagesse, ce service gardera la commune des malversations financières et l'aidera à accroître les recettes tout en maîtrisant les dépenses évitant ainsi le gaspillage, la dilapidation des fonds publics et n'effectuant que des dépenses utiles aux citoyens.

Pour ce faire, il faut un contrôle qui soit à la fois de conformité et de performance afin de garantir le respect strict des lois et textes sur la décentralisation en particulier et des principes fondamentaux des finances publiques en général.

2- Pour le fonctionnement de l'administration

Le service de contrôle interne permettra de remettre les agents au travail. Les recrutements, les redéploiements et même la répartition des agents se feront dans les normes. Le climat social sera apaisé tous les agents seront fiers de venir au service à l'heure et de mieux accomplir les tâches qui leur sont assignées. On notera la création des fiches de postes permettant à chaque agent d'avoir une idée claire de ses attributions. Cette fiche facilitera le contrôle interne par l'évaluation de l'agent.

Au cas où l'agent serait peu performant, le contrôle permettra de déceler les causes et faire des propositions capables d'accroître sa performance. Remettre les agents au travail revient à éviter l'oisiveté de la main d'œuvre de sorte que tout le monde s'attelle à mieux exécuter ses tâches pour le bien être de la population véritable souci de la décentralisation.

Le service de contrôle interne permettra aux autorités locales d'harmoniser les avantages du personnel, de mettre la personne qu'il faut à la place qu'il faut quelle que soit son appartenance politique et même de faciliter la franche collaboration, une véritable imbrication des services de la Mairie. Il va enfin créer un agréable climat de travail où tout le monde se sentira à l'aise dans n'importe quel service où il se trouve.



CONCLUSION

La commune, pour mettre en œuvre son autonomie financière et accomplir sa mission de développement, doit avoir son budget propre. L'alimentation de ce budget amène la commune, autorisée par la loi, à percevoir toutes sortes de ressources financières nécessaires à la couverture de ses charges.

Néanmoins, les communes sont confrontées à certaines difficultés dans le cadre de la gestion de ces ressources financières. En effet, l'efficacité de la gestion financière des ressources nécessite un suivi régulier pouvant permettre aux autorités locales de venir au secours des populations et engendrer le développement. La nécessité d'un service de contrôle interne s'impose donc comme un instrument permettant de vérifier la gestion financière communale et de la rendre à la fois plus efficace et plus démocratique.

L'inexistence de ce service à la Mairie d'Abomey-Calavi ne lui permet pas d'instaurer une gestion financière consciente.

Aux termes de notre analyse, la commune d'Abomey-Calavi est confrontée à de sérieuses difficultés pour avoir sa gestion financière efficace. Au nombre de ces difficultés nous avons :

- L'absence d'analyse budgétaire rétrospective correcte ;
- L'absence d'une prospective budgétaire fiable ;
- L'inexistence d'un manuel de procédures internes.

Pour remédier à ces problèmes, le concours de tous les acteurs impliqués dans le processus de décentralisation (la population, les élus locaux, l'Etat et les partenaires techniques et financiers) est vivement souhaité.

L'efficacité de cet outil de gestion financière communale doit nécessairement passer par la fiabilité des informations financières et la qualité des ressources humaines indispensables au traitement des données recueillies.

BIBLIOGRAPHIE

Il s'agit de faire le point des différents ouvrages, des textes législatifs et règlementaires, des mémoires et des sites internet utilisés pour réaliser ce mémoire

A- Ouvrages

Richard ADJAHO, «**La faillite du contrôle des Finances Publiques au Bénin (1960-1990)** », les Editions du Flamboyant

M. BACHELLERIE, « **Evolution des nouveaux contrôles financiers** », L.G.D.J (2005)

Michel BOUVIER, « **les finances locales** », 5^{ème} Edition L.G.D.J

Raymond Muzellec, « **les finances locales** », 3^{ème} Edition

Michel BOUVIER, « **Secret et transparence du corps politique** », in Revue Politica Hermetica, n°5,1991

Charles Koffi DIBY, « **Management des services publics en Afrique, retour d'expérience: Les raisons d'espérer** » Edition HACHETTE

Bassidi Diabaté, «**Connais-tu ma belle commune ?** »

Rapport du séminaire atelier organisé en Novembre 2006 sur le thème : « **Les difficultés d'ordre politique et administratifs du contrôle au Bénin** »

Les directives pour l'élaboration des normes de contrôle interne, INTOSIA

Les budgets, les comptes administratifs et de gestion de la Mairie d'Abomey-Calavi de 2006 à 2010

B- Lois et textes réglementaires

Lois sur la décentralisation notamment celles n°97-028,97-029 et 98-007 du 15 janvier 1999 portant respectivement organisation de l'administration territoriale en République du Bénin, organisation des communes en République du Bénin et Régime financier des communes en République du Bénin et leurs décrets d'application.

Loi n°2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de services publics en République du Bénin et ses décrets d'application.

Décret n°2001-039 du 15 février 2001 portant règlement général sur la comptabilité publique au Bénin.

C- Mémoires

« Contribution à l'efficacité de la chaîne de contrôle des finances publiques en République du Bénin » réalisé et soutenu par Etienne Gustave HOUNGBEDJI ;

« Les freins à la participation des populations de Cotonou dans le cadre de la mise en œuvre des actions de développement local : Analyse et approches de solutions » réalisé et soutenu par Hortense APOVO ;

« Contribution à l'amélioration de la capacité d'autofinancement de la municipalité de Parakou » réalisé et soutenu par SEKO N'GOYE Bignon Sèko Félicité ;

« Contribution à l'amélioration de la mobilisation des recettes non fiscales de la municipalité de Parakou » réalisé et soutenu par Habib G. TODEME.

ANNEXES

GUIDE D'ENTRETIEN

Bonjour Monsieur

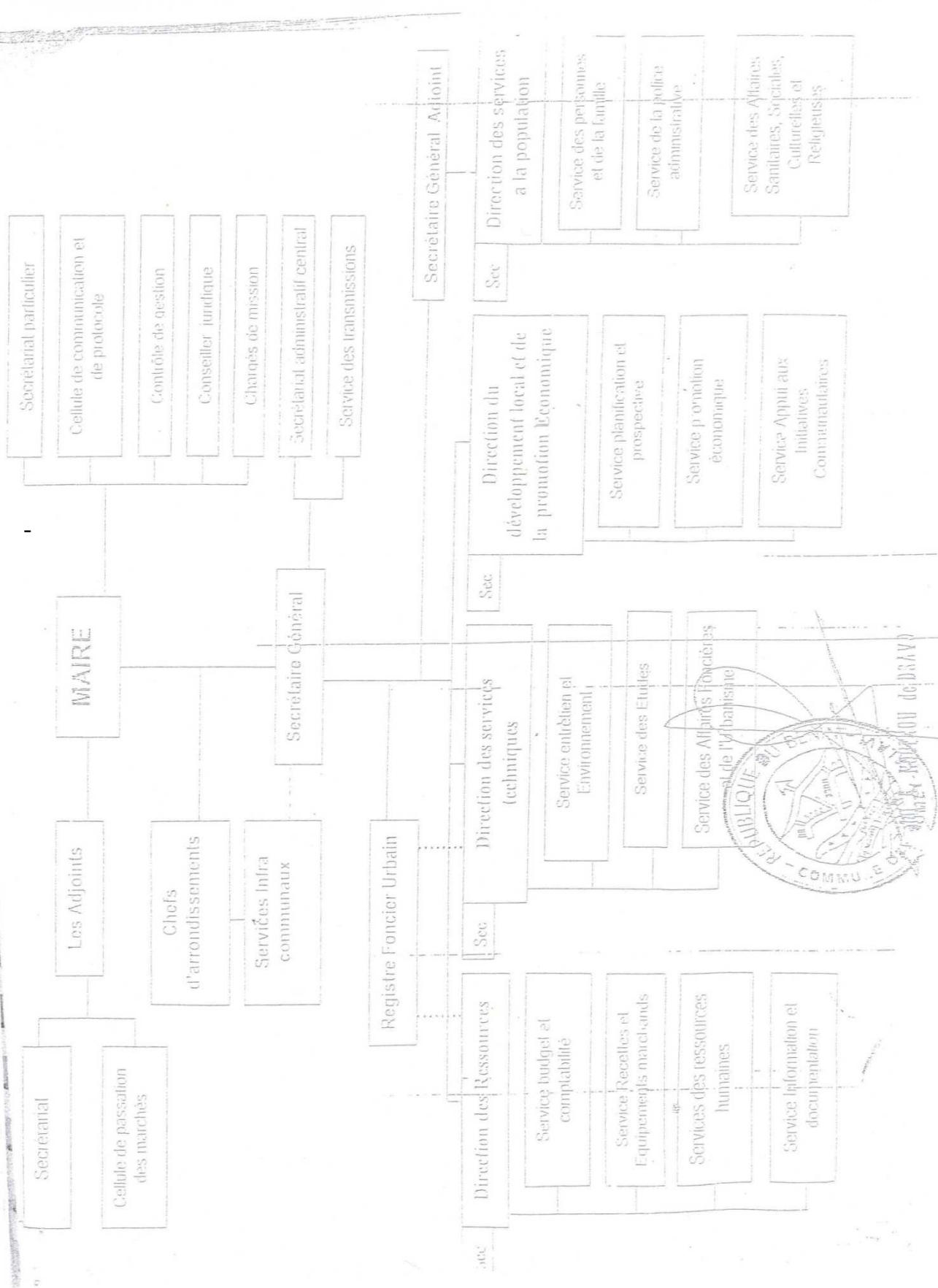
J'effectue, dans le cadre de la rédaction de mon mémoire de fin du cycle II de l'école Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) sur le thème « Proposition d'un service de contrôle interne pour l'efficacité de la gestion financière de la commune d'Abomey-Calavi », une enquête auprès des différents responsables du budget de la commune.

L'entretien que mes recherches m'amènent à avoir avec portera sur « La gestion financière de la commune ».

- ✓ Que pensez-vous de la gestion financière de la commune ?
- ✓ Quelles sont les facteurs défavorables de la gestion financière ?
- ✓ Quelles sont les stratégies envisagées ou mises en œuvre pour rendre efficace cette gestion ?
- ✓ L'examen des comptes administratifs de la mairie montre une prédominance des dépenses de fonctionnement. Comment l'expliquer-vous ?
- ✓ La commune a-t-elle pu recourir à l'emprunt pour financer ces investissements ? sinon, pourquoi ?

Merci Monsieur pour votre disponibilité.

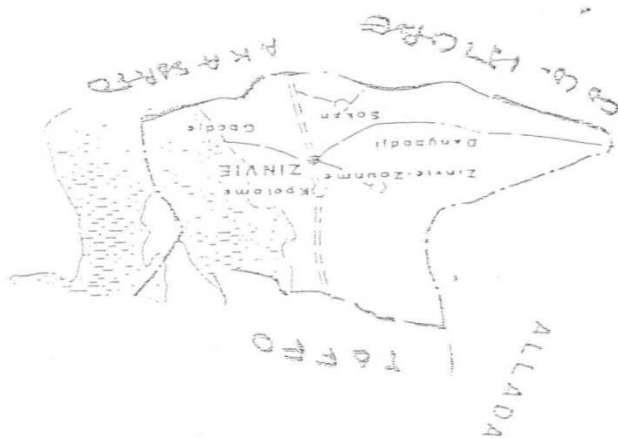
PROPOSITION D'UN SERVICE DE CONTROLE INTERNE POUR L'EFFICACITE DE LA GESTION FINANCIERE DE LA COMMUNE D'ABOMEY CALAVI



PROPOSITION D'UN SERVICE DE CONTROLE INTERNE POUR L'EFFICACITE DE LA GESTION FINANCIERE DE LA COMMUNE D'ABOMEY CALAVI

CALAVI





LEGENDES

	Préfecture
	Mairie
	Lac
	Cours d'eau
	Route de terre
	Route Principale
	Route Secondaire
	Village
	Centre de Commune
	Centre de Sous-Préfecture
	Limite de Commune
	Limite de Sous-Préfecture

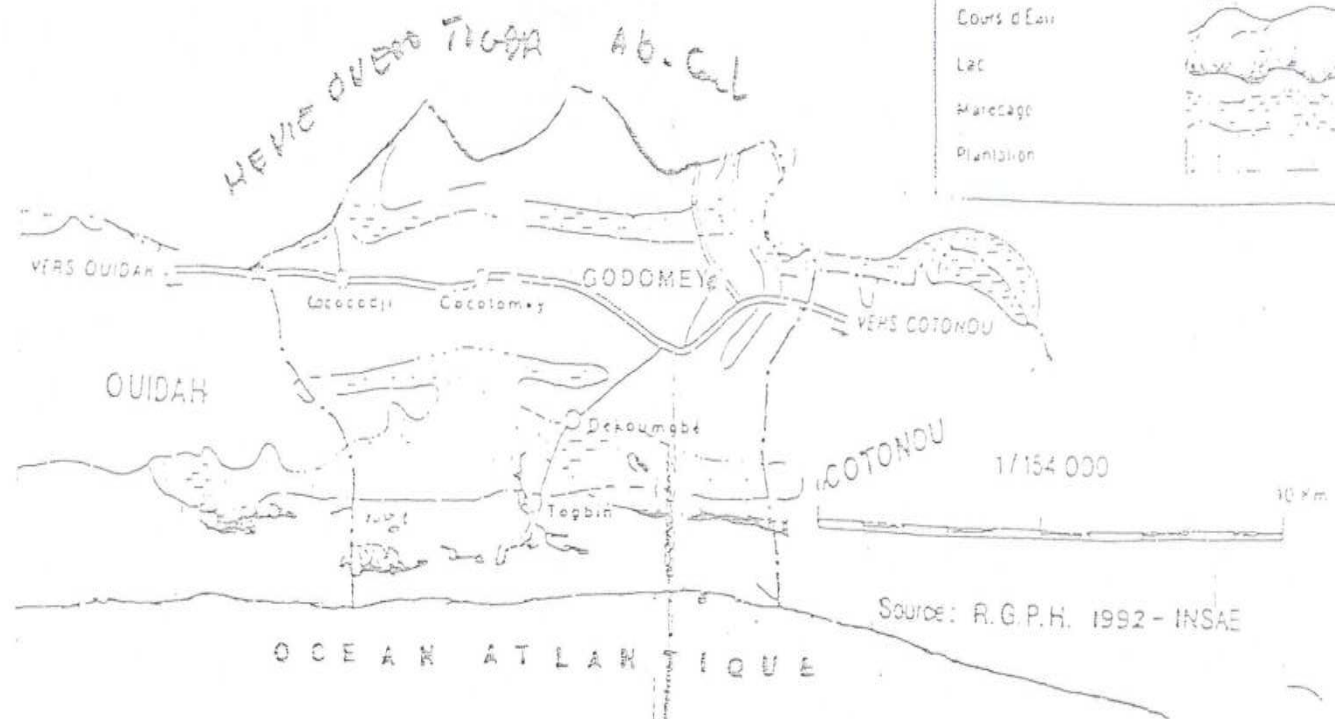
Arrêté n° 21 N VIÉ

Commune Ab. Cal

Commune Abomey Cal
 Carte administrative : GODOMEY

LEGENDES:

Echelle	
Limite de Sous-Préfecture	---
Limite de Commune	---
Limite de Sous-Préfecture	10
Limite de Commune	5
Village	○
Road Principale	==
Road Secondaire	---
Piste	---
Chemin de Fer	---
Cours d'Eau	~
Lac	~
Marécage	~
Plantation	~

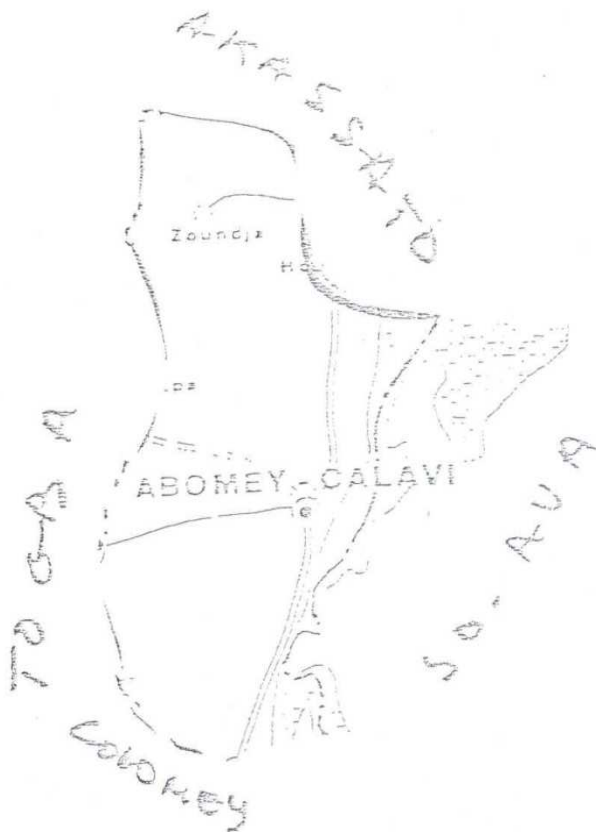


Commune Abomey-Calavi

Arrondissement Abomey-Calavi

LEGENDES

LEGENDE	
Limite de Sous-Préfecture	-----
Limite de Commune	-----
Chef-lieu de Sous-Préfecture	(E)
Chef-lieu de Commune	e
Village	(O)
Route Principale	=====
Route Secondaire	-----
Piste	-----
Chemin de Fer	=====
Cours d'Eau	~~~~~
Lac	~~~~~
Maraécage	~~~~~
Plantation	~~~~~

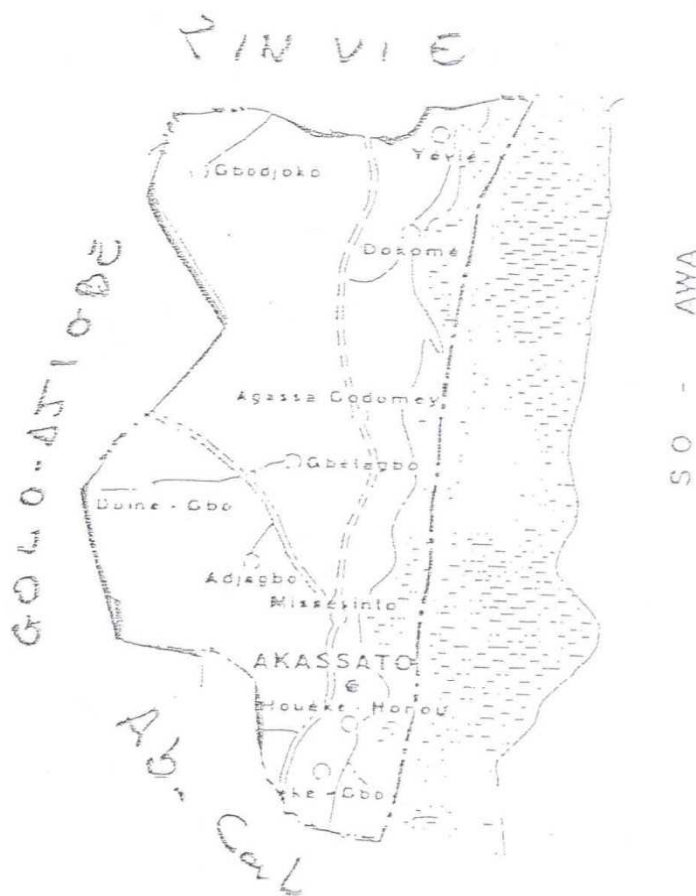


Commune Ab - Calv

Arrondissement: AKASSATO

LEGENDES

LEGENDE	
Limite de Sous-Préfecture	-----
Limite de Commune	-----
Chef lieu de Sous-Préfecture	(e)
Chef lieu de Commune	e
Village	(o)
Route Principale	=====
Route Secondaire	=====
Piste	-----
Chemin de Fer	-----
Cours d'Eau	~~~~~
Lac	~~~~~
Marecage	~~~~~
Plantation	~~~~~





LEGENDE

	Commune
	Commune de Sous-Préfecture
	Village
	Route Principale
	Route Secondaire
	Voie
	Chemins de fer
	Cours d'eau
	Lac
	Maraîchage
	Plaine

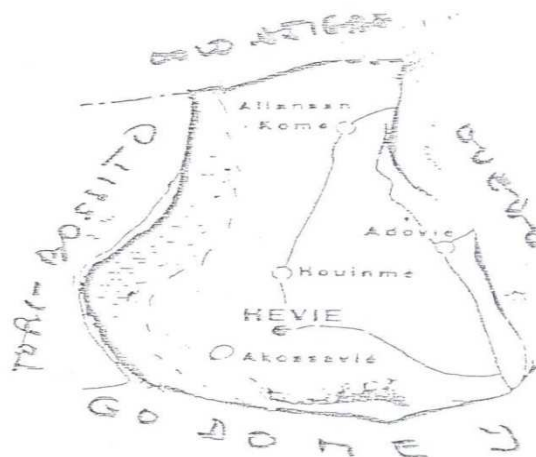
LEGENDE

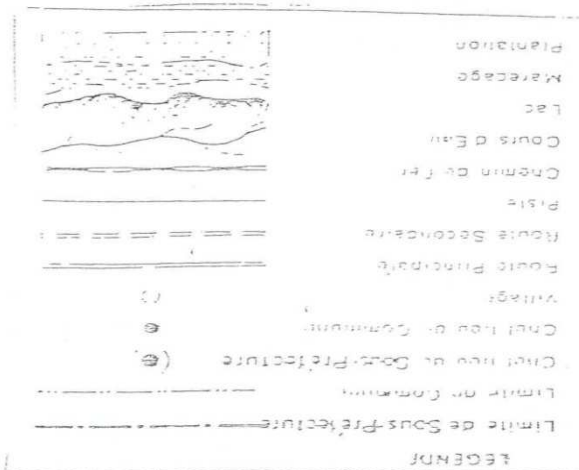
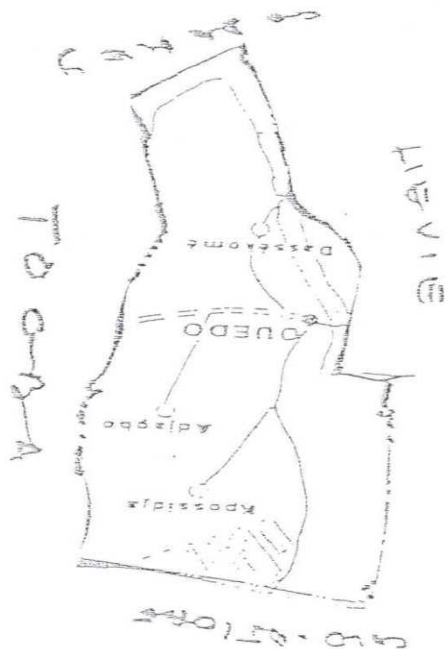
Commune AB-CAL
 Circonscriptions: Golo-Béu

Commune Ab - Cal
 Arrondissement: HEVIE

LEGENDES:

LEGENDE	
Limite de Sous-Préfecture	-----
Limite de Commune	-----
Chet lieu de Sous-Préfecture	⊙
Chet lieu de Commune	⊙
Village	○
Route Principale	====
Route Secondaire	=====
Piste	-----
Chemin de Fer	-----
Cours d'Eau	~~~~~
Lac	~~~~~
Marecage	~~~~~
Plantation	~~~~~

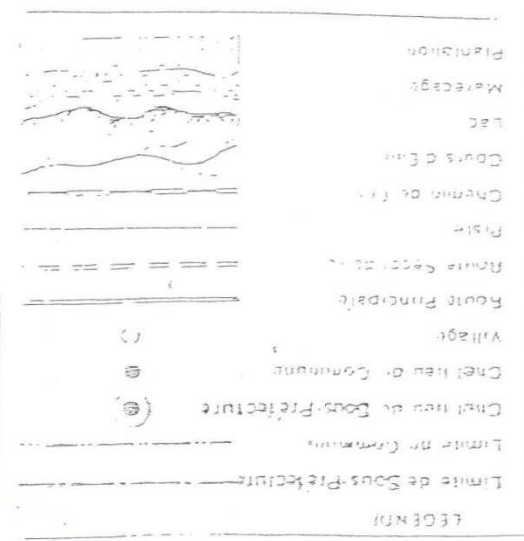
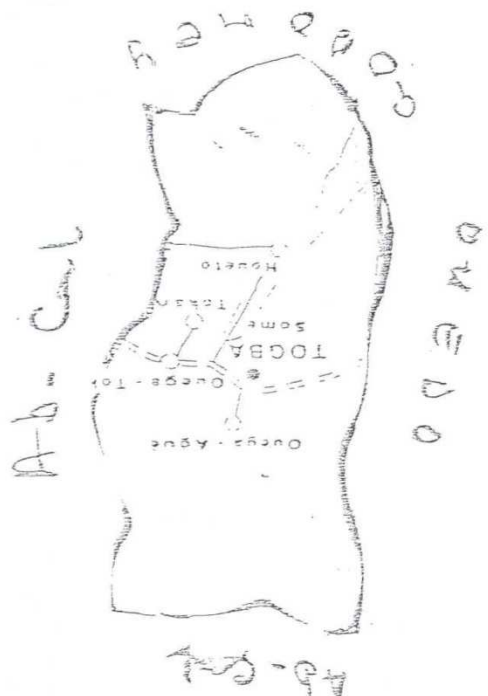




LEGENDE:

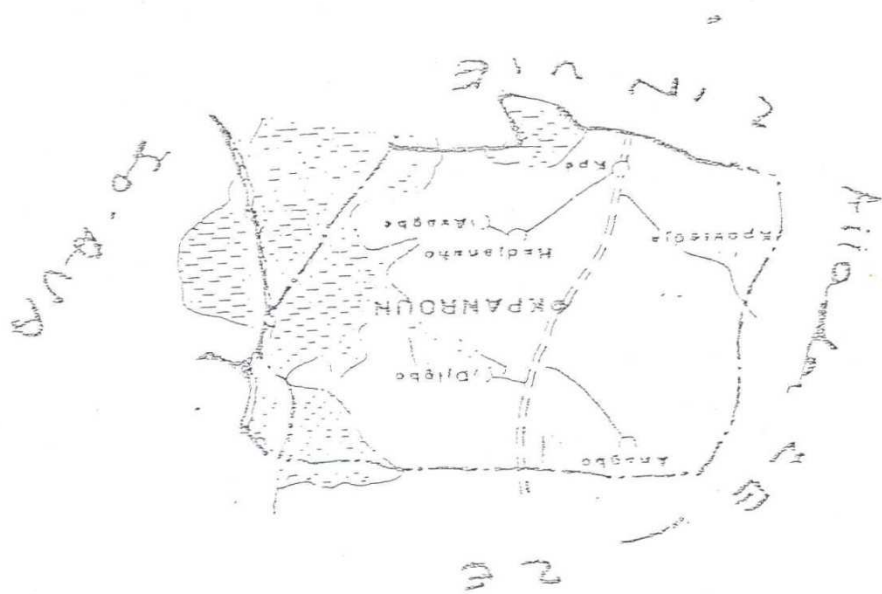
Arrière-plan: Ouedo

Commune AB: Cal



LEGENDE

Commune d'Abomey Calavi
 Direction des Services Communaux



	Commune
	District
	Village
	Chief of Commune
	Chief of District
	Chief of Village
	Road
	River
	Field
	Forest
	Water
	Boundary

LEGENDES

Commune de Calavi
 Districts de Calavi

TABLE DES MATIERES

Identification du jury	I
Déclaration d'engagement	li
Dédicace	lii
Remerciements	lv
Liste des sigles et acronymes	v
Liste des tableaux	vi
Glossaire de l'étude	vii
Résumé	xii
Sommaire	xiv
Introduction	1
CHAPITRE PREMIER : Observation de stage et ciblage de la problématique	4
Section1 : Observations de stage	5
Paragraphe1 : Présentation de la Mairie d'Abomey-Calavi	5
A- Historique, situation géographique, démographique de la Mairie d'Abomey-Calavi	5
1- Historique	5
2- Situation géographique	6
a- Organisation	7
b- Missions et attributions	8
Paragraphe2 : Etats les lieux	10

A- Récapitulatif des observations de stage	10
1- Situation financière globale de la Mairie d'Abomey – Calavi	11
a- L'analyse budgétaire rétrospective	11
b- Situation des mandats de paiement	17
2- Situation des recettes budgétaires d'Abomey – Calavi	17
a- Situation des recettes non fiscales propres	18
b- Situation ressources fiscales propres	19
3- Fonctionnement de l'administration communale	20
B- Inventaires des éléments de l'état des lieux	21
1- Inventaire des atouts	21
2- Inventaire des problèmes	21
3- Regroupement des problèmes par centre d'intérêt	22
SECTION2 : Ciblage de la problématique	24
Paragraphe1 : Choix et spécification de la problématique	24
A- Choix de la problématique de l'étude et justification du sujet	24
B- Spécification de la problématique	26
Paragraphe2 : Détermination de la vision globale de résolution de la problématique	27
A- Vision globale	27
B- Etapes de la recherche	28
CHAPITRE DEUXIEME : Du cadre théorique de l'étude à l'applicabilité de contrôle interne à la Mairie d'Abomey - Calavi	29
Section1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude	30
Paragraphe1 : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature	30

A- Objectifs et hypothèses de l'étude	30
1- Objectifs de l'étude	30
a- Objectif général	30
b- Objectifs spécifiques	30
2- Formulation des hypothèses	31
a- Cause et hypothèse liée au problème spécifique n°1	31
b- Cause et hypothèse liée au problème spécifique n°2	31
c- Cause et hypothèse liée au problème spécifique n°3	31
3- Tableau de bord de l'étude	32
B- Revue de littérature	34
1- Points de vue antérieur sur le problème général	37
2- Points de vue antérieur sur les problèmes spécifiques	40
Paragraphe2 : La méthodologie adoptée	40
A- La recherche documentaire	40
B- L'enquête	42
SECTION 2 : Des enquêtes de vérification des hypothèses à l'applicabilité du contrôle interne	43
Paragraphe1 : Résultats des enquêtes et vérification des hypothèses	43
A- Restitution et limites des résultats de la collecte	43
1- Présentation des données	43
a- Données relatives au problème spécifique n°1	43
b- Données relatives au problème spécifique n°2	44
c- Données relatives au problème spécifique n°3	44

3- Difficultés rencontrées et limites des données	45
B- Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic	45
1- Vérification des hypothèses	45
2- Etablissement du diagnostic	46
Paragraphe 2 : Applicabilité du contrôle interne à la Mairie d'Abomey - Calavi	47
A- Conditions de mise en œuvre du contrôle interne	47
1- Conditions légales et réglementaires	47
2- Autres conditions	48
B- Avantages de contrôle interne pour les finances locales	52
1- Pour l'élaboration du budget local	53
2- Pour le fonctionnement de l'administration	54
Conclusion	56
Bibliographie	59
Annexe	61

