



REPUBLIQUE DU BENIN

*****@*****

MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE
(MESRS)

*****@*****

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

*****@*****

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE
MAGISTRATURE
(ENAM)



**MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II POUR
L'OBTENTION DU DIPLOME D'ADMINISTRATEUR EN
PLANIFICATION ET DEVELOPPEMENT LOCAL**

OPTION :

Administration des
Finances

FILIERE :

Planification et Développement
Local

Année académique : 2010-2012

Thème :

**CONTRIBUTION AU RENFORCEMENT DU
MECANISME DE REDDITION DES COMPTES DANS
LES COMMUNES DU BENIN**

Réalisé et soutenu par :

Elsa Vanessa DARBOUX

Sous la direction de :

Maître de stage :

Thomas HOUEDANOU

*Directeur Général de la
Décentralisation et de la Gouvernance
Locale*

Directeur de mémoire :

Martin OGOUSSAN

*Economiste
Chargé de cours à l'ENAM*

Avril 2013

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT DU JURY :



VICE PRESIDENT :

MEMBRE :

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

DEDICACE

Je dédie ce mémoire à :

-  Ma mère Blandine SANTOS pour son amour et ses nombreuses prières ;
-  Mon père David Jean DARBOUX, lui qui a fait, au-delà de son devoir, tant de sacrifices par amour en espérant à chaque fois ma réussite.

REMERCIEMENTS

Ma profonde reconnaissance à toutes les personnes qui de loin ou de près ont œuvré pour la réalisation effective de ce mémoire.

Je l'exprime particulièrement à l'endroit de :

- ❏ Mon directeur de mémoire, Monsieur OGOUSSAN Martin, pour ses orientations, ses conseils, ses corrections ; tout cela malgré ses nombreuses occupations professionnelles ;
- ❏ Mon tuteur de stage, Monsieur HOUEDANOU Thomas, Directeur Général de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale qui a accepté de mettre toutes ses expériences à ma disposition et qui m'a été d'un support indicible tout au long de la rédaction de ce mémoire ;
- ❏ Tous les professeurs, les chargés de cours et le personnel de l'ENAM ;
- ❏ Tout le personnel de la DGDGL particulièrement à Messieurs OUNSOUKPOE Bruno, AMOUSSOUGA Ange, CHABI Sébastien, SEFOU Aliou pour leur accueil, leur amabilité, leurs remarques et leurs conseils ;
- ❏ Messieurs HOUANOU Nicaise et Harold PODANHO de la DGTCP, Monsieur GOUTON Kuami de l'ONG ALCRER, Madame ASSOGBA Pauline pour sa disponibilité permanente.
- ❏ Mes frère et sœur Emmanuel et Cynthia pour leur affection fraternelle ;
- ❏ Madame HOUNDETON Jeanne pour le soutien et les nombreuses prières ;
- ❏ ADOUKONOU Christian, pour tout le soutien et l'amour au quotidien ;
- ❏ CODJOVI William et son épouse Nathalie, KPESSOU Juliette, SANNI OGBON Idayath, DOMINGO Aurèle, AHLONSOU Ella pour leur soutien tout au long de la réalisation de ce mémoire ;
- ❏ A mes camarades de promotion, en particulier TIANDO Imelda, OUNSOUKPOE Bruno, d'ALMEIDA Christian, NOUDEHOU José, KANMADOZO Hartmann pour ces moments inoubliables ;

■ A tous les membres de mon groupe de travail à savoir ZANNOU Marline, KEMAVO Irma, AGOSSOU Milly, DOSSOUMOU Moïse, SALIFOU BIO Médard pour le sens de la famille.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

ALCRER : Association de Lutte contre le Racisme, l’Ethnocentrisme et le Régionalisme

CCAP : Contrôle Citoyen de l’Action Publique

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

DGDGL : Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale

DGTCP : Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique

ENAM : Ecole Nationale d’Administration et de Magistrature

MDGLAAT : Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l’Administration et de l’Aménagement du territoire

MEF : Ministère de l’Economie et des Finances

OSC : Organisations de la Société Civile

PAI : Plan Annuel d’Investissement

PDDC : Programme d’Appui à la Décentralisation et au Développement Communal

PONADEC : Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration

PTF : Partenaire Technique et Financier

RF : Receveur des Finances

RGF : Receveur Général des Finances

RP : Receveur-Percepteur

LISTE DES TABLEAUX

Tableau N°1 : Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt.

Tableau N°2 : Tableau de Bord de l'Etude.

Tableau N°3 : Résultats du dépouillement des questions.

Tableau N°4 : Données collectées sur « la résistance de certains élus locaux à la mise en œuvre du processus de reddition des comptes ».

Tableau N°5 : Données collectées sur « l'apathie des mandants (citoyens) sur les questions des finances publiques locales ».

Tableau N°6 : Données collectées sur « l'élaboration et le dépôt tardif des comptes de gestion par les RP ».

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique N°1 : Proportion de réponses justifiant la résistance de certains élus locaux à la mise en œuvre du processus de reddition des comptes.

Graphique N°2 : Proportion de réponses justifiant l'apathie des mandants (citoyens) sur les questions des finances publiques locales.

Graphique N°3 : Proportion de réponses justifiant l'élaboration et le dépôt tardif des comptes de gestion par les RP.

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

Bonne gouvernance : « Une approche participative de gouvernement et de gestion des affaires publiques, basée sur la mobilisation des acteurs politiques, économiques et sociaux, du secteur public ou privé ainsi que la société civile, dans le but de garantir le bien-être durable de tous les citoyens ».

Compte administratif : Document budgétaire élaboré par l'ordonnateur (Maire) qui est soumis aux mêmes règles que le budget primitif. Il rend compte de l'exercice du budget écoulé et fait connaître les résultats des activités de la commune dans son ensemble. « **Manuel de procédure de reddition des comptes de gestion des communes** »

Compte de gestion : Document de synthèse confectionné à la fin de chaque exercice budgétaire et qui récapitule les titres de recettes pris en charge et recouvrés ainsi que les mandats de dépenses payés. « **Manuel de procédure de reddition des comptes de gestion des communes** »

Ordonnateur : Autorité administrative dotée du pouvoir financier. Il constate les droits et liquide les recettes, engage les dépenses et en prépare la liquidation. A cet effet, il émet des titres de créances ou de paiement correspondants. « **Manuel de procédure de reddition des comptes de gestion des communes** »

Participation citoyenne : Expression radicale qui désigne le pouvoir des citoyens. C'est la redistribution du pouvoir, qui permet aux citoyens privés de pouvoir, exclus des processus politique et économique, d'y être à l'avenir sciemment inclus.

Reddition des comptes : La reddition de comptes désigne l'opération qui découle de l'obligation de répondre de l'exercice d'une responsabilité. Elle présuppose l'existence d'au moins deux parties : une partie qui attribue des

responsabilités et une autre qui s'engage, en les acceptant, à faire rapport sur la façon dont elle les a assumées. Ainsi, toute reddition de comptes comporte l'attribution des responsabilités, le devoir de déclarer le rendement et la surveillance du rendement par un tiers. **« Cours de contrôle administratif et juridictionnel des finances des collectivités territoriales »**

RESUME

La présente étude dont le thème est intitulée : « Contribution au renforcement du mécanisme de reddition des comptes dans les communes du Bénin » laisse percevoir, entre autres, une certaine inexistence de mise en œuvre du processus de reddition des comptes au niveau des communes.

Les problèmes spécifiques que sont la résistance de certains élus locaux à la mise en œuvre du processus de reddition des comptes, l'apathie des mandants (citoyens) sur les questions des finances publiques locales et l'élaboration et le dépôt tardif des comptes de gestion par les Receveurs Percepteurs (RP) ont servi de socle à la formulation du thème de cette étude.

Dès lors, nos objectifs pour résoudre ces problèmes spécifiques sont d'amener les élus locaux à prendre conscience de la nécessité d'organiser des séances de reddition des comptes ; de renforcer les capacités et éclairer les mandants sur leurs droits en matière de gestion des finances publiques locales et de contribuer à l'élaboration à bonne date des comptes de gestion des communes. La poursuite de ces objectifs permettra de contribuer en général au renforcement du mécanisme de reddition des comptes dans les communes du Bénin.

Nos hypothèses de recherche nous ont conduit, au moyen des entretiens et diverses méthodes d'investigations, à retenir que les causes effectives de ces problèmes se ramènent respectivement à l'absence de transparence dans la gestion de certains élus, à l'insuffisance de plans et moyens de communication adéquats pour diffuser l'information aux citoyens et la méconnaissance des pouvoirs réels des populations dans un régime démocratique et au manque de

rigueur dans l'application des sanctions inhérentes au retard dans l'élaboration et le dépôt des comptes de gestion des RP.

Notons que des pistes de résolution allant de l'organisation de séances de sensibilisation sur l'importance de la reddition des comptes à l'élaboration d'indicateurs de performance pour amener les élus locaux à intégrer cette notion dans leur mandat, la mise en place de moyens de communication adéquats pour un relais total des informations aux citoyens ainsi que la recherche de modalités d'élaboration à bonne date du compte de gestion par les Receveurs-Percepteurs ont été proposées et des recommandations sont faites à l'endroit des stratégies nationales (Ministère en charge de la Décentralisation), du Ministère en charge des finances pour les RP.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

CHAPITRE PRELIMINAIRE : Cadre de l'étude, état des lieux de base et séquences de résolution de la problématique.

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

Section 2 : Regroupement des problèmes spécifiques par centres d'intérêt et séquences de résolution de la problématique.

CHAPITRE PREMIER : Cadre théorique et analyse des données

Section 1 : Approche théorique de l'étude

Section 2 : Collecte et analyse des données puis vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

CHAPITRE DEUXIEME : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre

Section 1 : Approches de solutions

Section 2 : Conditions de mise en œuvre

CONCLUSION

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION

La République du Bénin a, dans sa Constitution du 11 décembre 1990, opté pour un Etat de droit. Cela se matérialise par la cohabitation des pouvoirs publics, voire de plusieurs institutions mises en place en vue d'assurer la gouvernance dans tous les compartiments de la vie publique. Plus de 10 ans après l'instauration d'un régime démocratique, la décentralisation a été opérée et les communes constituent aujourd'hui le cadre d'exercice de la démocratie à la base.

Malgré ces choix politiques, la participation citoyenne reste encore faible. L'accès à l'information est limité. Cette situation aurait pu être atténuée si, les décideurs à quelque niveau qu'ils soient, prennent régulièrement des initiatives pour rendre compte des responsabilités qu'ils assument et que les populations à leur tour exercent leur droit de demander des comptes conformément aux dispositions légales¹.

Etant donné aujourd'hui que le développement ne saurait être une réalité sans une bonne gouvernance, dont l'un des principes reste la reddition des comptes, il s'avère impératif pour les décideurs de rendre compte de leurs responsabilités et aux citoyens d'exiger, par l'exercice du contrôle citoyen de l'action publique (CCAP), une reddition des comptes de la part de leurs dirigeants quel que soit l'échelon considéré de la vie publique. Pour ce faire, il est important, d'une part, que ces citoyens soient acteurs de la bonne gouvernance et que leurs compétences à exercer le contrôle citoyen de l'action publique soient régulièrement renforcées, et d'autre part, que les autorités s'approprient les divers mécanismes de reddition des comptes pour le développement harmonieux de leur localité.

Au regard des constats qui ont été faits au cours de nos investigations, le besoin d'un réel mécanisme de reddition des comptes devient une nécessité

¹ Articles 30, 33 et 34 de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin.

pour les dirigeants des communes afin de voir amorcer et perdurer une bonne gouvernance pour le développement de notre pays.

C'est donc dans le souci de faire une analyse du processus de reddition des comptes, de diagnostiquer les entraves de son effectivité et d'y apporter des approches de solution que nous avons choisi comme thème « **la contribution au renforcement du mécanisme de reddition des comptes dans les communes du Bénin** ».

Le développement de ce thème s'est articulé autour de trois chapitres :

- le chapitre préliminaire nous permettra de partir du cadre institutionnel de notre étude, afin de poser la problématique liée au renforcement du mécanisme de reddition des comptes au niveau local ;
- le chapitre premier met en exergue les approches méthodologiques utilisées et l'analyse des données collectées ; et
- le second chapitre aborde les approches de solutions et les conditions de leur mise en œuvre.

CHAPITRE PRELIMINAIRE :
**CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE,
OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE
LA PROBLEMATIQUE**

Dans le cadre de la réalisation de notre travail, nous avons effectué notre stage à la Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale (DGDGL). Vu la spécificité de notre centre d'intérêt, la commune d'Abomey-Calavi et la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) ont été également visitées. Dans ce chapitre, il s'agit d'abord de présenter la DGDGL, la commune d'Abomey-Calavi ainsi que la DGTCP et de faire l'état des lieux sur les activités liées à leur fonctionnement, ensuite de faire l'inventaire des forces et faiblesses qui y sont liées, en vue du ciblage et du choix de la problématique.

Section I : Cadre physique de l'étude et observations de stage

La Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale (DGDGL), direction technique du MDGLAAT, a servi de cadre principal d'accueil pour notre stage. Nous présentons dans un premier temps la Direction de la Gouvernance Locale (DGL), direction d'accueil de notre stage et la DGTCP. Dans un second temps, nous dressons l'état des lieux à partir de nos observations de stage.

Paragraphe 1 : Cadre physique de l'étude

Il s'agira, ici, de faire une présentation administrative de la DGDGL avant de faire la lumière sur les attributions de la Direction de la Gouvernance Locale (DGL).

A. Présentation administrative de la DGDGL ET DE LA DGL

➤ La DGDGL

La DGDGL est une direction générale du MDGLAAT. Pour accomplir sa mission, la DGDGL est organisée en trois grandes directions et en plusieurs services. Il s'agit de:

- ❖ la **Direction de la Gouvernance Locale (DGL)**;
- ❖ la **Direction des Collectivités Locales (DCL)**;
- ❖ la **Direction de la Coopération Décentralisée et de l'Intercommunalité (DCDI)**.

La DGDGL est chargée :

- de mettre en œuvre et d'assurer la révision de la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) sous son volet Décentralisation ;
- d'élaborer des mécanismes de mise en cohérence des initiatives nationales, locales et étrangères d'appui aux collectivités territoriales ;
- de participer, en liaison avec la Direction Générale de l'Administration d'Etat (DGAE), au traitement des dossiers relatifs à l'élaboration et à l'actualisation de la carte administrative de la République ;
- de réaliser toutes études sectorielles nécessaires à la gestion efficiente des affaires locales ;
- de proposer la stratégie de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation de la gestion communale ;
- de préparer les textes législatifs, réglementaires et autres concernant les collectivités territoriales ;
- de participer, en liaison avec la DGAE, au suivi des consultations électorales communales et locales ;
- d'élaborer et de diffuser des outils de gestion communale ;
- d'élaborer et d'assurer le suivi du respect de la charte de la gouvernance locale ;
- de promouvoir, de coordonner, d'accompagner, de suivre et d'évaluer la mise en œuvre des actions de coopération décentralisée, transfrontalière et d'intercommunalité ;

Contribution au renforcement du mécanisme de reddition des comptes dans les communes du Bénin

- de coordonner les actions d'appui à la décentralisation et au développement local ;
- d'appuyer les communes dans la promotion des économies locales ;
- de concevoir des mécanismes d'évaluation démocratique des politiques et actions publiques locales ;
- de participer, en liaison avec la Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT), à l'élaboration et au suivi de la mise en œuvre des agendas 21 locaux ;
- de promouvoir l'élaboration et l'exécution des budgets participatifs par les communes ;
- d'élaborer et de mettre en œuvre, en collaboration avec la Direction des Ressources Humaines, un plan de renforcement des capacités des agents de la DGDGL en adéquation avec leur nouveau rôle.

➤ **La DGL**

La Direction de la Gouvernance Locale est chargée :

- d'élaborer, suivre et évaluer la mise en œuvre des outils et instruments pour favoriser la bonne gouvernance dans la gestion des affaires locales ;
- d'encourager la mise en place de cadres de concertation et de dialogue au niveau local ;
- de promouvoir le partenariat Etat- Communes- Société Civile et Secteur Privé, axé sur la démocratie à la base et le développement local ;
- de participer en liaison avec les structures compétentes, de la Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT), à l'élaboration et au suivi de la mise en œuvre des agendas 21 locaux ;
- d'assurer le recyclage des agents communaux ;
- de proposer des mécanismes de reddition des comptes des collectivités territoriales ;

- de renforcer les capacités des collectivités locales en matière de bonne gouvernance.

La DGL comprend trois services à savoir :

- le Service de la Promotion de la Gouvernance Locale (SPGL) ;
- le Service des Affaires Générales et du Renforcement des capacités (SAGRC) et ;
- le Service d'Appui à la Communication Locale (SACL).

B. Présentation de la DGTCP

La Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique est l'une des Directions Techniques du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF). Elle a connu plusieurs dénominations depuis sa création. Le "Trésor National de la République du Dahomey" a été créé et est appelé "Direction du Trésor et de la Comptabilité Publique" avec le décret n° 69- 47/PR/MEF du 17 février 1969 portant organisation des services du Trésor de la République du Dahomey avant de devenir "Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique".

Elle est une direction à caractère particulier compte tenu de ses attributions, de son organisation et de son fonctionnement.

*** Attributions**

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

a) Mission trésor

Au titre de la fonction « trésor », la Direction générale du Trésor et de la Comptabilité publique (DGTCP) est chargée de:

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

b) Mission comptable

A ce titre elle est chargée :

- d'animer ses Services Extérieurs dont la fonction essentielle est l'exécution des opérations budgétaires de l'Etat et des Collectivités Locales ;
- d'initier ou étudier tous les dossiers relatifs à la réglementation, à l'organisation et au fonctionnement de tous les services comptables de l'Etat ou des autres collectivités publiques ;
- de centraliser les comptes de tous les comptables publics ;
- d'élaborer le compte général de l'Administration Centrale ;
- d'assurer la reddition du compte de gestion de l'Etat ;
- de mettre en état d'examen les comptes de gestion des comptables du Trésor et en assurer la transmission à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême ;
- de représenter l'Etat dans les actions intentées devant les Tribunaux.

Pour assurer l'exercice de ces fonctions, il a été mis à la tête de la DGTCP deux (02) cadres : le Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique nommé par décret pris en Conseil des Ministres sur proposition du Ministre en charge des Finances, et le Directeur Général Adjoint du Trésor et de la Comptabilité Publique nommé par arrêté dudit ministre.

* **Organisation**

Outre les structures de l'administration centrale, la DGTCP dispose du réseau de postes comptables du Trésor qui constitue les services extérieurs du Trésor.

L'administration centrale est composée de deux services centraux et de quatre directions techniques. En ce qui concerne les services centraux, on distingue l'Inspection Générale des Services (**IGS**) et la Direction du Centre de Formation Professionnelle du Trésor (**DCFPT**). Pour les directions techniques, nous avons la Direction de la Gestion des Ressources (**DGR**), la Direction de la Centralisation des Comptes de l'Etat (**DCCE**), la Direction des Affaires Monétaires et Financières (**DAMF**), et la Direction des Etudes et de la Réglementation Comptable (**DERC**).

Les services extérieurs du Trésor sont constitués par l'ensemble des unités comptables du Trésor réparties à trois niveaux : la Recette Générale des Finances (**RGF**), les Recettes des Finances (**RF**) et les Recettes- Perceptions (**RP**).

• **La Recette générale des finances (RGF)**

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

Il est chargé à ce titre de :

- l'exécution des opérations budgétaires de l'Etat dont notamment la liquidation et le paiement sans ordonnancement préalable des soldes et accessoires courants des Agents Permanents de l'Etat ;
- l'exécution des opérations hors budget ou opérations de trésorerie ;
- la tenue de la comptabilité de l'Etat ;
- la reddition du compte de gestion de l'Etat ;
- la coordination du réseau du Trésor ;

- la mise en état d'examen des comptes de gestion des collectivités locales et de leur transmission à la Direction de la Centralisation des Comptes de l'Etat.

- **Les Recettes des Finances**

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

- **Les Recettes – Perceptions**

Aux termes des dispositions des articles 56, 57 et 58 de l'arrêté n°1188/MF/DC/SGM/DA du 14 décembre 1998, « les Recettes – Perceptions sont des unités comptables de base. Le supérieur hiérarchique direct du Receveur – Percepteur est le Receveur des Finances implanté dans le même arrondissement financier.

Les Receveurs – Percepteurs sont des comptables secondaires de l'Etat ; ils réalisent des opérations se rapportant au Budget Général de l'Etat pour le compte du comptable principal, le Receveur Général des Finances. Le Receveur – Percepteur est le comptable principal de la ou des collectivités locales dont il a la gestion financière et comptable en charge. A ce titre, il rend compte de sa gestion au juge des comptes. Il est le conseiller financier de l'ordonnateur du budget des collectivités locales qu'il gère ».

La DCCE est l'une des Directions techniques de la DGTCP chargée:

- de procéder à l'analyse comptable des résultats ;
- de confectionner les agrégats des finances publiques ;

Contribution au renforcement du mécanisme de reddition des comptes dans les communes du Bénin

- de centraliser l'ensemble des informations comptables et toutes situations statistiques de l'Etat ;
- de mettre en état d'examen les comptes de gestion de l'Etat et des Collectivités Territoriales.

La DCCE est subdivisée en deux bureaux à savoir :

- le Bureau de la Centralisation Comptable (BCC) ;
- le Bureau de la Mise en Etat d'Examen des Comptes (BMEEC).

La DGTCP par le biais de la DCCE effectue la transmission du compte de gestion à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême pour un contrôle juridictionnel.

Dans le but de réaliser un état des lieux aussi précis que possible, diverses informations ont été mobilisées auprès d'un certain nombre de structures afin de mieux comprendre le fonctionnement, le mécanisme de reddition des comptes pour faire des propositions concrètes et pertinentes afin d'en améliorer le mécanisme au niveau communal. Ainsi, nous avons effectué notre stage à la DGDGL, direction technique qui élabore les stratégies et outils pouvant aider les communes à faire une bonne gestion de leurs affaires publiques locales. Nous avons aussi été au niveau local (commune d'Abomey-Calavi) pour voir si les actions prévues par la loi en matière de reddition des comptes sont vraiment effectuées dans les règles de l'art et nos recherches à la DGTCP, nous a permis de faire la lumière sur le processus pour aboutir à une reddition des comptes au niveau local.

Il faut noter que la notion de reddition des comptes comprend deux grandes parties indissociables : la procédure juridictionnelle et le contrôle citoyen.

Le texte de loi de la décentralisation au Bénin faisant état de la reddition des comptes sont :

- ✓ Loi N°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin qui dispose en son article 2 « *La commune est le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base. Elle est l'expression de la décentralisation ainsi que le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires locales* ».

Paragraphe 2 : Etat des lieux ou observations de stage

L'état des lieux prendra en compte les atouts et les contraintes ou difficultés que rencontrent les structures visitées dans l'accomplissement de leurs missions en matière de gestion et de reddition des comptes. Dans un premier temps, une présentation des acteurs entrant dans le processus de reddition des comptes sera faite ainsi que de leurs rôles. Dans un second temps, l'inventaire des atouts et faiblesses des structures visitées sera fait.

A. Présentation des acteurs et leurs rôles

La présentation des acteurs sera faite en prenant en compte deux parties : la procédure juridictionnelle et le contrôle citoyen.

❖ Procédure juridictionnelle

Le budget de la commune est préparé par le Maire, voté par le conseil communal et approuvé par l'autorité de tutelle représentant l'Etat : le Préfet. Il est exécuté par le maire, ordonnateur du budget de la commune et le receveur-percepteur, comptable principal. Le Maire émet les titres de recettes et les mandats de paiement ; le receveur-percepteur les contrôle, les prend en charge, fait recouvrer les titres de recettes pris en charge et paie les mandats après le contrôle de régularité des dépenses y relatives.

Tout au long de l'exécution du budget, le Maire tient une comptabilité administrative qui lui permet d'élaborer son compte administratif. Le RP tient non seulement une comptabilité budgétaire et générale mais également une comptabilité des valeurs inactives.

Au niveau des communes, les ordonnateurs ont pour mission de procéder à la phase administrative de l'exécution du budget (engagement, liquidation et mandatement). Seul le Receveur -Percepteur manie les deniers publics et de ce fait, il est le seul qui encourt des sanctions civiles ou pécuniaires en cas de déficit de caisse ou de malversations financières. En fin de gestion, le Maire produit son compte administratif qui est envoyé au conseil communal pour délibération et vote puis au préfet pour adoption et le RP son compte de gestion qui sont tous deux mis en examen par la Direction de la Centralisation des Comptes de l'Etat (DCCE) qui en assure la transmission à la chambre des comptes de la Cour Suprême. En effet, la Constitution béninoise, garante de la démocratie politique et de l'Etat de droit a confié au pouvoir judiciaire à travers la Chambre des Comptes de la Cour Suprême la prérogative d'exercer un contrôle juridictionnel sur les comptes de l'Etat et des collectivités publiques. Le contrôle juridictionnel (il s'agit ici de tous les contrôles effectués par la juridiction : contrôle de régularité et examen de la gestion) permet de s'assurer de la régularité des comptes, de la qualité de la gestion et du bon accomplissement par les gestionnaires publics des tâches qui leur incombent. Il participe en conséquence à la bonne gouvernance et donc au développement économique et social du pays ou de la commune.

La Chambre des comptes de la Cour Suprême juge les comptes des comptables publics et peut condamner les comptables à l'amende pour retard dans la production de leurs comptes et dans les réponses aux injonctions qui ont été formulées à leur encontre, conformément aux dispositions de l'article 42 de la loi n° 2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour Suprême.

❖ **Contrôle citoyen ou participation citoyenne**

La participation citoyenne est d'abord une exigence constitutionnelle. Certes, la Constitution du Bénin ne fait pas état de dispositions particulières sur la participation citoyenne mais y fait indirectement référence par le biais de textes internationaux dont certains font partie intégrante de la loi fondamentale. Il s'agit notamment de la Déclaration Universelle des Droits de l'homme de 1948 en son **article 21** stipule que : « Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis » et de la Charte Africaine des Droits de l'homme et des Peuples adoptée en 1981 qui dispose en son **article 13** que : « Tous les citoyens ont le droit de participer librement à la direction des affaires publiques de leur pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis » .

La participation citoyenne illustre l'engagement du citoyen dans la vie publique autrement que par le simple devoir électoral. Elle exprime l'implication du citoyen dans l'élaboration, la mise en place et l'évaluation des politiques. Elle se caractérise par un dialogue préalable à la prise de décision entre élus ou représentants des pouvoirs publics et des citoyens. Elle a deux (2) composantes essentielles : **l'offre** provenant des décideurs publics ou de tout individu possédant une parcelle de pouvoir de rendre compte de ses actions et la **demande** qui permet aux citoyens ou à tout Organisation de la Société Civile (OSC) de mener des actions visant à demander des comptes aux décideurs dans un ou plusieurs domaines de compétences de ces derniers.

Le constat fait aujourd'hui au Bénin deux décennies après le renouveau démocratique et plus de dix ans de décentralisation et de gouvernance locale est l'absence voire l'insuffisance d'une culture de compte rendu ou de reddition des comptes par les dirigeants ou les élus aux mandants qui sont les bénéficiaires

des services publics et les électeurs de droit. La reddition des comptes désigne l'obligation de répondre de l'exercice d'une responsabilité. Elle présuppose l'existence d'au moins deux parties : une partie qui attribue des responsabilités et une autre qui s'engage en les acceptant, à faire rapport sur la façon dont elle les a assumées. Les politiques en particulier ne parlent de la reddition de comptes que lorsqu'ils soupçonnent des malversations de préférence de la part de leurs adversaires. Pourtant la reddition de comptes fait partie intégrante et constitue un volet indissociable de l'exécution d'un mandat ; en l'absence de tout soupçon de mauvaise exécution. Elle est faite à la suite d'une gestion.

Ce dispositif se retrouve au niveau décentralisé où c'est d'abord le peuple qui donne mandat à travers l'élection des élus locaux et ensuite le conseil communal donne mandat au maire par le vote du budget d'exécuter les recettes et les dépenses pour le développement de la cité. Le Maire en tant que mandataire des élus a donc l'obligation de rendre compte de sa gestion à ses mandants (citoyens) sur la période écoulée.

L'un des défis à relever par les élus est la mobilisation et l'implication effective de l'ensemble des acteurs locaux dans le processus de développement local. Il leur revient à cet effet de porter à l'attention des populations les décisions issues des sessions du conseil communal pour espérer en retour leur participation. En effet, **l'article 2 de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999** portant organisation des communes en République du Bénin dispose que « **la commune constitue le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base. Elle est l'expression de la décentralisation et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales** ».

B. Inventaire des atouts et faiblesses

Nous ferons l'inventaire de toutes les observations faites lors de nos recherches.

❑ **Les atouts**

Nous avons noté au niveau de la DGDGL :

❖ l'adéquation entre le poste et le profil des agents.

Cette adéquation se traduit par le fait que la plupart des agents de la DGDGL sont des cadres de conception de la catégorie A échelle 1. En effet, les directeurs ont une grande expérience et une expertise dans leur domaine respectif. Les chefs services ont le niveau BAC + 4 ou 5 et sont titulaires pour la plupart du diplôme d'Administrateur civil du cycle II de l'ENAM.

Néanmoins, on note une altération au niveau de l'organisation du travail par insuffisance d'agents d'exécution.

❖ la ferme volonté du personnel à œuvrer pour une administration de développement.

❖ l'existence d'un système de motivation du personnel.

En effet, dans le cadre de la motivation du personnel et éventuellement, pour son avancement professionnel, il est demandé aux responsables le remplissage d'un bulletin de note et l'attribution de notes à chaque employé à une période déterminée de l'année.

❖ l'existence de la charte de la Gouvernance locale.

Celle-ci fait obligation aux Maires de rendre compte une fois au moins de leur gestion aux populations.

Au niveau de la DCCE on peut citer comme atouts :

❖ le réel contrôle des comptes de gestion des communes par la DCCE ;

❖ l'existence d'un manuel de procédure des comptes de gestion des communes.

❑ **Les faiblesses**

Au titre des contraintes, faiblesses ou problèmes nous pouvons citer pour le compte des structures parcourues :

- **l'insuffisance de personnel et de matériels d'équipement**, le constat est fait au niveau de toutes les structures parcourues.
- **exiguïté de locaux à la DGDGL**, les agents se retrouvent à 2 ou 3 dans un bureau avec comme instrument de travail un seul micro-ordinateur ;
- **coupures fréquentes d'électricité** entraînant du coup des incendies répétés à la DGDGL ;
- **la rupture de stock de consommables de bureau** (encre, papier, gomme,...) ce qui retarde l'évolution normale des activités administratives et qui explique la lenteur administrative légendaire ;
- **l'abandon de la tenue d'un cadre formel de concertation du personnel de la DGDGL**. En effet, il était organisé de façon hebdomadaire une réunion du personnel qui permettait aux directeurs et chefs de service d'avoir non seulement connaissance des difficultés que rencontrent les agents de la direction mais aussi de prévoir les activités à mener par direction technique au cours de la semaine dans le but d'atteindre les objectifs fixés par le Plan de Travail Annuel (PTA).
- **l'absence d'agents de liaison**. La transmission des courriers vers le Ministère en charge de la décentralisation est généralement assurée par les stagiaires ou les agents eux-mêmes.

En matière de reddition des comptes nous avons :

- **l'élaboration et le dépôt tardif des comptes de gestion par les RP ;**
- **transmission de comptes de gestion incomplets ;**
- **l'apathie des mandants sur les questions de gestion des finances publiques locales ;**
- **l'inefficacité dans les mécanismes d'information des citoyens ;**

- la résistance de certains élus locaux à la mise en œuvre de ce processus ;
- présentation des comptes de gestion non conforme au manuel de procédure.

Section II : Regroupement des problèmes spécifiques Par centre d'intérêts et séquences de résolution de la problématique spécifiée

Cette section est consacrée essentiellement à l'identification des problématiques et au choix de la problématique d'une part, et à la détermination des séquences de résolution de la problématique spécifiée, d'autre part.

Paragraphe 1 : Identification des problématiques possibles et choix de la problématique

Les problèmes spécifiques ont été regroupés par centre d'intérêt et la problématique a été identifiée.

A. Regroupement des problèmes spécifiques

Les problèmes spécifiques énumérés ci-dessus ont été regroupés sous trois problématiques telles que présentées dans le tableau ci-après :

Tableau 1: Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt

| N° | Centres d'intérêt | Problèmes spécifiques | Problèmes Généraux | Problématiques |
|----|--------------------------|--|---|--|
| 01 | Gestion des ressources | <ul style="list-style-type: none"> - Insuffisance de personnel et de matériel d'équipement ; - rupture de stock de consommables de bureau ; - absence d'agents de liaison. | Gestion non optimale des ressources | Gestion optimale des ressources |
| 02 | Organisation interne | <ul style="list-style-type: none"> - exigüité des locaux - coupures fréquentes d'électricité; - abandon de la tenue d'un cadre formel de concertation du personnel ; - absence de moyens de pression sur les RP. | Lenteur administrative et organisation interne défailante | Amélioration des prestations administratives et de l'organisation interne |
| 03 | La reddition des comptes | <ul style="list-style-type: none"> - élaboration et dépôt tardif des comptes de gestion par les RP; - transmission des comptes de gestion incomplets ; - l'apathie des mandants (citoyens) sur les questions de gestions des finances publiques locales; - l'inefficacité dans les mécanismes d'information des citoyens ; - résistance de certains élus locaux à la mise en œuvre du processus de reddition des comptes. | Défaillance du mécanisme de reddition des comptes dans les communes | Contribution au renforcement du mécanisme de reddition des comptes dans les communes |

Source : Résultats de nos investigations, Novembre 2012

B. Choix de la problématique

Les problèmes identifiés lors de l'état des lieux de base et regroupés sous différentes problématiques nous paraissent tous importants à résoudre dans le cadre du processus de déconcentration/décentralisation en cours au Bénin. Il s'agit de :

- la problématique de la gestion optimale des ressources ;
- la problématique de l'amélioration des prestations administratives et de l'organisation interne ;
- la problématique de la contribution au renforcement du mécanisme de reddition des comptes dans les communes.

Cette dernière problématique cadre bien avec l'objectif visé qui est de participer à l'amélioration d'un contrôle citoyen, d'instaurer une reddition de compte systématique après chaque gestion pour un développement local durable et une bonne gouvernance. Ainsi, nous avons choisi comme thème : **«Contribution au renforcement du mécanisme de reddition des comptes dans les communes au Bénin »**.

Paragraphe 2 : Détermination des séquences de résolution de la problématique spécifiée

Après avoir fait l'inventaire des forces et faiblesses et le choix de la problématique, nous aborderons maintenant la spécification de la problématique choisie pour déboucher sur les séquences de résolution de la problématique.

A. Spécification de la problématique choisie

Au regard de nos investigations, on peut aisément remarquer que la question de la reddition des comptes revêt une certaine importance. L'effectivité de ce processus permettra de renforcer les moyens d'action pour faire mieux entendre la voix des citoyens vulnérables et de promouvoir la bonne gouvernance.

Il est à noter qu'une bonne reddition des comptes suppose un certain nombre de préalables² tels que :

- * des mandats clairs ;
- * la clarté des attentes des résultats (les objectifs, les réalisations attendues et les contraintes à respecter doivent être compris et acceptés) ;
- * l'application de bonnes normes de gestion ;
- * la crédibilité de l'information produite et communiquée ;
- * l'application de sanctions positives ou négatives (une bonne reddition de comptes doit donner lieu à une appréciation par qui de droit).

L'exercice de la reddition des comptes présente des avantages multiples et son insuffisance entraîne de nombreuses conséquences. Le « *guide d'exercice de reddition de comptes au niveau communal*³ » élaboré par la Coopération Néerlandaise fait un détail des avantages et des conséquences. Ainsi nous avons comme avantages :

❖ Sur les parties prenantes :

- renforcement de l'éveil de la population ;
- limitation des rumeurs et suspicion ;
- renforcement de la crédibilité des autorités auprès des citoyens ;
- gestion saine et niveau de corruption faible ;
- instauration d'un climat de confiance entre acteurs de développement (gestionnaires publics/élus et citoyens) ;
- instauration d'une meilleure ambiance de travail entre autorités et collaborateurs.

❖ Sur les affaires communales :

- amélioration des prestations ;
- maîtrise du rôle des acteurs (décideurs, population) ;

² Source : Cours de Contrôle administratif et juridictionnel des finances des collectivités territoriales décentralisées de Mr AKAKPO Maxime Bruno

³ Guide d'exercice de reddition de comptes au niveau communal, version juin 2011

- forte mobilisation des ressources ;
- taux d'investissement amélioré ;
- meilleure implication de la population dans la gestion des affaires publiques et par conséquent dans le développement.

❖ Sur les acteurs externes à la commune :

- crédibilité de la commune auprès des acteurs (PTF, investisseurs privés) ;
- accroissement des investissements de la part des PTF ;
- augmentation de la visibilité de la commune.

Elle permet donc de renforcer les relations administration communale et citoyens à travers la participation effective des citoyens au développement communal, l'instauration d'une franche communication des élus à destination de leurs populations et par conséquent une prise en compte effective des problèmes que rencontrent les populations vulnérables.

Lorsque les facteurs de réussite de la reddition des comptes ne sont pas établis et que le maire ne se prête pas aux obligations de rendre compte, les conséquences sont multiples et multiformes sur le développement local. On peut en citer quelques-unes :

- climat de suspicion entre autorités et collaborateurs de même qu'avec les citoyens ;
- climat favorable à la fraude et à la corruption ;
- faible qualité des prestations ;
- faible taux d'investissement ;
- partenaires Techniques et Financiers peu engagés à investir ;
- désintérêt des citoyens à la gestion des affaires publiques ;
- faible engagement des citoyens ;
- faible taux de recouvrement des taxes ;
- instabilité des pouvoirs publics.

La problématique liée au renforcement des mécanismes de reddition des comptes dans les communes au Bénin, suscite des problèmes qui peuvent être regroupés en trois problèmes spécifiques et pertinents que sont :

- la résistance de certains élus locaux à la mise en œuvre du processus de reddition des comptes ;
- l'apathie des mandants (citoyens) sur les questions de gestions des finances publiques locales ;
- l'élaboration et le dépôt tardif des comptes de gestion par les RP.

B. Séquences de résolution de la problématique spécifiée

Une fois la problématique choisie et la problématique spécifiée, il convient de préciser les différentes séquences devant nous permettre de résoudre les problèmes spécifiques retenus et par conséquent, le problème général identifié.

Les différentes séquences se présentent comme suit :

- 1- la fixation des objectifs de recherche ;
- 2- la formulation des hypothèses ;
- 3- la construction du Tableau de Bord de l'Etude (TBE) ;
- 4- la revue de littérature ;
- 5- le choix de la méthodologie ;
- 6- l'analyse des données ;
- 7- l'établissement du diagnostic ;
- 8- les approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre.

**CHAPITRE PREMIER :
CADRE THEORIQUE ET ANALYSE
DES DONNEES**

Il s'agit, dans ce chapitre, d'énoncer la méthodologie adoptée pour résoudre la problématique en étude après avoir fixé les objectifs ; et de procéder à la collecte des données qui feront l'objet d'une analyse.

SECTION I : Approche théorique de l'étude

Les connaissances théoriques constituent le sous-bassement de toute recherche scientifique, il n'en demeure pas moins vrai que dans cette quête, une démarche rationnelle mérite d'être adoptée. Ainsi, il convient de préciser les objectifs et d'émettre des hypothèses en vue de vérifier les problèmes identifiés. De même, nous avons fait une revue de littérature qui a permis de nous assurer, au préalable de l'état des connaissances acquises sur la reddition des comptes et de définir les méthodes à adopter dans le cadre de la présente recherche. Cette section expose la revue de littérature et la méthodologie adoptée.

Paragraphe 1 : Fixation des objectifs et hypothèses de l'étude et revue de littérature.

L'objectif général lié au problème général et les objectifs spécifiques liés aux problèmes spécifiques ont été abordés.

A. Objectifs, hypothèses et tableau de bord de l'étude

1- Objectifs et hypothèses

❖ Objectif général

L'objectif général de la présente étude consiste à contribuer au renforcement du mécanisme de reddition des comptes dans les communes du Bénin en général et à la Mairie d'Abomey-Calavi en particulier.

❖ **Objectifs spécifiques**

Cet objectif général se décline en trois (3) problèmes spécifiques ci-après :

- **Objectif spécifique n°1** : Amener les élus locaux à prendre conscience de la nécessité d'organiser des séances de reddition des comptes ;
- **Objectif spécifique n°2** : Renforcer les capacités et éclairer les mandants sur leurs droits en matière de gestion des finances publiques locales ;
- **Objectif spécifique n°3** : Identifier les facteurs qui entravent l'élaboration à bonne date des comptes de gestion des communes par certains RP.

❖ **Hypothèses de l'étude**

Pour atteindre ces objectifs, il est impérieux pour nous de rechercher les causes supposées être à la base des problèmes identifiés.

➤ **Cause et hypothèse liées au problème général**

Pour aboutir à la formulation de l'hypothèse générale, il convient de préciser avec délicatesse la cause générale dont elle dépend. Rappelons tout d'abord que la cause générale est une formulation générique unifiée des causes spécifiques qui coiffent toutes les autres causes identifiées. Face aux difficultés de trouver la formulation exacte d'une cause générale, nous nous contenterons des causes et hypothèses spécifiques qui ne sont rien d'autres que les manifestations de la cause et de l'hypothèse générale.

❖ **Hypothèses spécifiques**

➤ **Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°1**

Pour résoudre le problème lié à la résistance de certains élus locaux à la mise en œuvre du processus de reddition des comptes, nous avons identifié comme cause probable l'absence de transparence dans la gestion de certains élus. Nous formulons donc notre hypothèse comme suit : **La résistance de certains élus locaux à la mise en œuvre du processus de reddition des comptes s'explique par l'absence de transparence dans la gestion de certains élus.**

➤ **Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°2**

Après analyse du problème de l'apathie des mandants (citoyens) sur les questions de gestion des finances publiques locales, nous avons identifié comme causes, l'insuffisance de plans et moyens de communication adéquats pour diffuser l'information aux citoyens et la méconnaissance des pouvoirs réels des populations dans un régime démocratique. Ainsi, notre hypothèse sera formulée comme suit : **l'insuffisance de plans et moyens de communication adéquats pour diffuser l'information aux citoyens ainsi que la méconnaissance des pouvoirs réels des populations dans un régime démocratique sont à la base de l'apathie des mandants (citoyens) sur les questions de gestion des finances publiques locales.**

➤ **Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°3**

Pour justifier les facteurs qui entravent l'élaboration et du dépôt tardif des comptes de gestion par les RP, nous avons identifiés comme cause possible l'absence de rigueur dans l'application des sanctions inhérentes au retard dans l'élaboration et le dépôt des comptes de gestion des RP. Notre hypothèse sera formulée comme suit : **l'absence de rigueur dans l'application des sanctions**

inhérentes au retard dans l'élaboration et le dépôt des comptes de gestion par les RP justifient leur retard dans l'élaboration et le dépôt des comptes de gestion.

2- Tableau de Bord de l'Etude (TBE)

Le récapitulatif de tout ce qui précède (problématique, objectifs, causes supposées et hypothèses) est présenté dans le TBE ci-après :

Tableau 2: Tableau de Bord de l'Etude

| Niveaux d'analyse | Problématique | Objectifs | Causes supposées être à la base des problèmes | Hypothèses | |
|----------------------------|--|--|--|---|--|
| Niveau Général | Problème général Défaillance du mécanisme de reddition des comptes dans les communes | Objectif général Contribuer au renforcement du mécanisme de reddition des comptes dans les communes du Bénin | Cause générale ----- | Hypothèse générale ----- | |
| NIVEAUX SPECIFIQUES | 01 | Problème spécifique n°1 La résistance de certains élus locaux à la mise en œuvre du processus de reddition des comptes | Objectif spécifique n°1 Amener les élus locaux à prendre conscience de la nécessité d'organiser des séances de reddition des comptes | Cause spécifique n°1 Absence de transparence dans la gestion de certains élus. | Hypothèse spécifique n°1 La résistance de certains élus locaux à la mise en œuvre du processus de reddition des comptes s'explique par l'absence de transparence dans la gestion de certains élus. |
| | 02 | Problème spécifique n°2 Apathie des mandants (citoyens) sur les questions de gestion des finances publique locales | Objectif spécifique n°2 Renforcer les capacités et éclairer les mandants sur leurs droits en matière de gestion des finances publiques locales | Cause spécifique n°2 -Insuffisance de plans et moyens de communication adéquats pour diffuser l'information aux citoyens - Méconnaissance des pouvoirs réels des populations dans un régime démocratique | Hypothèse spécifique n°2 L'insuffisance de plans et moyens de communication adéquats pour diffuser l'information aux citoyens et la méconnaissance des pouvoirs réels des populations dans un régime démocratique sont à la base de l'apathie des mandants (citoyens) sur les questions de gestion des finances publiques locales. |
| | 03 | Problème spécifique n°3 Elaboration et dépôt tardif des comptes de gestion par les RP | Objectif spécifique n°3 Identifier les facteurs qui entravent l'élaboration à bonne date des comptes de gestion des communes par certains RP | Cause spécifique n°3 Absence de rigueur dans l'application des sanctions inhérentes au retard dans l'élaboration et le dépôt des comptes de gestion des RP | Hypothèse spécifique n°3 L'absence de rigueur dans l'application des sanctions inhérentes au retard dans l'élaboration et le dépôt des comptes de gestion par les RP justifient leur retard dans l'élaboration et le dépôt des comptes de gestion. |

Source : Notre étude

Afin de savoir si notre travail vient à point nommé, il importe de chercher à connaître le niveau des travaux déjà réalisés sur la reddition des comptes ; d'où l'intérêt de la revue de littérature.

B. Revue de littérature

La consultation des ouvrages mobilisés en vue de la collecte d'informations nous a permis, en même temps que la maîtrise du champ lexical lié à la problématique en cause, la connaissance des points de vue et des opinions émises par certains auteurs sur tel ou tel autre aspect du sujet.

L'histoire de la reddition des comptes remonte formellement aux temps d'HAMMURABI, Roi de Babylone. D'après les auteurs, « quand il promulgua son code légal vers 2000 avant Jésus-Christ, il apparaîtrait avoir prêté beaucoup d'attention à la reddition des comptes de ceux à qui était confié l'argent des autres ».

Bruno de BEDARIDE dans son lexique juridique et fiscal, définit la reddition de comptes comme « **une opération consistant de la part d'un mandataire, d'un administrateur de biens, d'un comptable à présenter à l'amiable ou en justice son compte de gestion (sommes dépensées, sommes encaissées, indemnités,...) afin que celui-ci soit vérifié, réglé et arrêté** ».

Dans son sens le plus simple, l'obligation de reddition des comptes est définie par les moyens utilisés en contrepartie d'une délégation de pouvoir pour exercer une activité, une tâche. Dans cette logique, rendre des comptes, même si cette expression n'est pas nécessairement liée à la production d'une comptabilité, peut être défini comme le fait d'être « comptable » d'une action pour autrui en lui faisant un rapport oral ou écrit⁴. Plusieurs auteurs fondent ainsi leur définition sur le processus d'information existant en contrepartie de cette délégation. Par exemple, l'Office de la Langue Française (O.L.F, 1994) précise que l'obligation de reddition des comptes est « **une obligation juridique ou morale qu'a une**

⁴ David CARASSUS, *Communication aux 5èmes rencontres Ville-management*, - sept. 2001

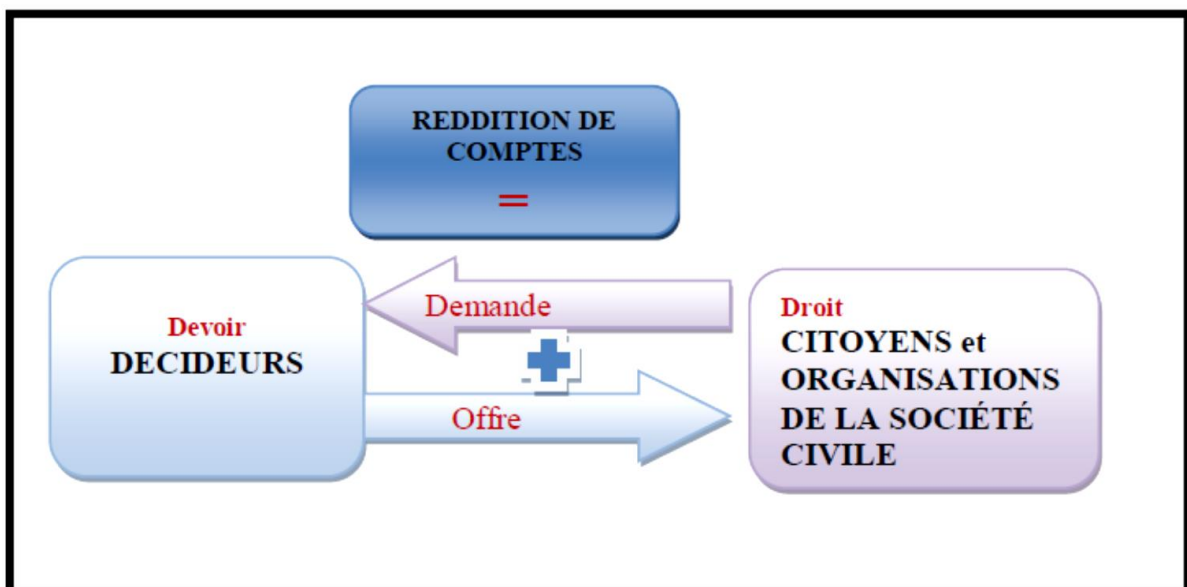
entreprise d'informer ses actionnaires, ses bailleurs de fonds et le public en général de l'usage qui a été fait des ressources appartenant à la collectivité ».

Au Bénin, le *Guide d'exercice de reddition de compte au niveau local* définit la reddition de compte comme « **l'obligation des individus tenant une position de pouvoir de rendre compte de leurs actions à leurs mandants et à la société en général lesquels ont le droit d'exiger des comptes** ». Encore appelé « *Domestic Accountability* », la reddition de comptes est à la fois **une obligation** pour les fonctionnaires (publics; privés), les élus et **un droit** des citoyens pris individuellement et collectivement.

Il en découle donc que la reddition de comptes a deux composantes que sont :

- l'offre provenant des décideurs publics et
- la demande provenant du citoyen ou de toute organisation de la société civile.

Le schéma⁵ suivant permet de mieux comprendre les relations existantes.



Ainsi, toute reddition des comptes comporte l'attribution des responsabilités, le devoir de déclarer le rendement et la surveillance du rendement par un tiers.

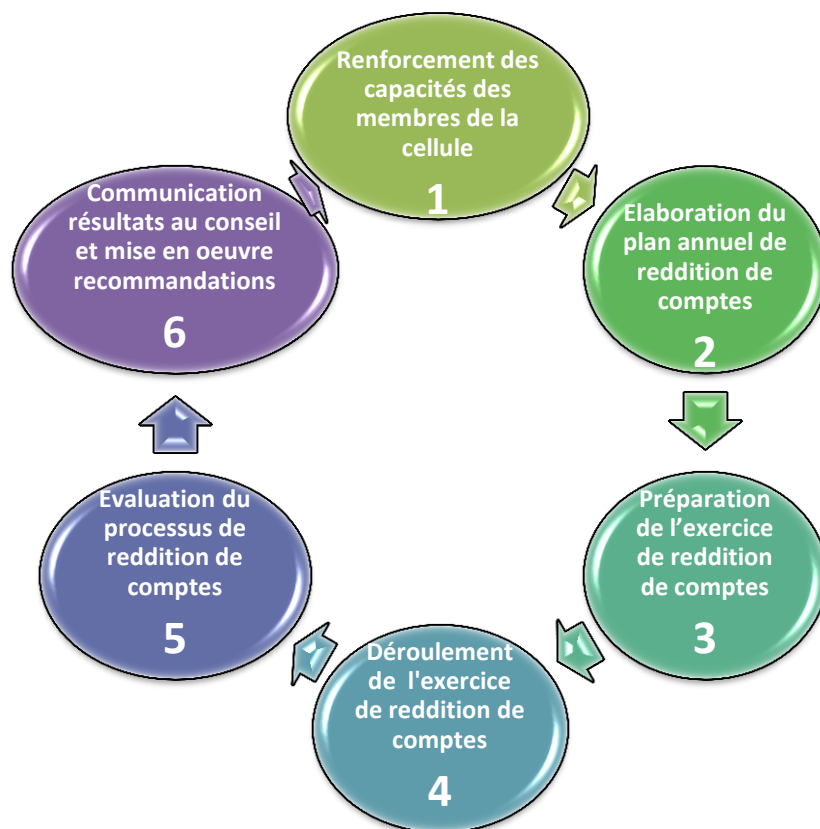
Au Bénin, avec la récente adoption de la Charte Nationale sur la Gouvernance Locale par tous les acteurs de la Décentralisation, la reddition des comptes

⁵ Source : Guide d'exercice de reddition de comptes au niveau communal, version juin 2011

devient un principe fondamental de la gouvernance locale dans notre pays. Elle (la reddition des comptes) fait partie des huit objectifs de la Charte, mais encore celle-ci lui a entièrement consacré son XIIIème chapitre.

Bien avant la Charte, la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) en a fait une des valeurs cardinales qui guident l'action publique et sur lesquelles repose cette politique nationale. C'est dire que la nouvelle dimension que recouvre ce principe clé de gouvernance auquel les documents de politique en matière de Décentralisation et de Gouvernance Locale ont consacré une place de choix. C'est dans ce cadre que le PDDC a décidé d'accompagner ses communes d'intervention dans ce domaine. Aujourd'hui, il y a 25 communes qui ont fait l'expérience de la reddition de comptes avec l'appui du PDDC/GIZ. Ce sont : Kérou, Kouandé, Péhunco, Bassila, Natitingou, Sô-Ava, Comè, Grand-Popo, Allada, Toffo, Ouidah, Dangbo, Kétou, Savalou, Covè, Ouinhi, Zagnanado, Abomey, Bohicon, Adjohoun, Bantè, Avrankou, Lokossa, Djacotomey, Zogbodomey.

Pour y arriver le PDDC a élaboré un document propre à ses activités de mise en œuvre du processus de reddition de comptes. Il s'agit de la "**Démarche méthodologique pour l'exercice de reddition de comptes sur la gouvernance locale dans les communes, mars 2012**" qui propose six étapes clés pour aboutir à une reddition des comptes. Celles-ci sont résumées dans le schéma ci-après :



Source : Démarche méthodologique pour l'exercice de reddition de comptes sur la gouvernance locale dans les communes, mars 2012

Il faut noter que plusieurs ONG et les partenaires techniques et financiers ont mené de nombreuses interventions en matière de reddition de comptes et de veille citoyenne dans leurs communes d'intervention. On peut citer, à ce titre, l'ONG ALCRER, la coopération Néerlandaise (SNV), le Fonds des Nations Unies pour la Démocratie (FNUD), le Programme des Nations Unies pour le Développement qui mènent des activités diverses allant de la mise en place de mécanisme de participation citoyenne pour une bonne gouvernance locale pour aboutir à un projet de renforcement des capacités des OSC pour un contrôle citoyen de qualité.

Paragraphe 2 : Méthodologie de l'étude

Notre démarche méthodologique est basée sur deux approches : l'approche théorique et l'approche empirique.

A. Approche théorique

Elle a consisté en la consultation d'ouvrages de référence, de rapports d'analyse, de comptes administratifs de gestion au niveau de la commune et de la recette perception, de monographies et d'autres documents administratifs dans les centres de documentation tels que :

- le Service des Publications, de l'Information et de la Documentation du MDGLAAT servant de centre de documentation ;
- la bibliothèque Patrick VIEYRA de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature ;
- le centre de documentation de l'ONG ALCRER ;
- la recherche sur Internet où nous avons eu à consulter quelques sites internet à partir des moteurs de recherche.

Pour faciliter la validation des hypothèses de recherche énoncées, nous avons procédé à la fixation des seuils de décision. Etant donné que nous avons (02) deux causes plausibles par problème spécifique identifié dans notre travail, les causes réelles de ces problèmes sont celles qui ont reçu au moins 50% d'approbation des personnes questionnées. De plus, toute réponse qui obtient au moins 40% d'approbation est prise en compte dans la formulation des approches de solutions. Ce seuil nous a permis de traiter plus efficacement les résultats de notre enquête.

B. Approche empirique

Elle se résume en deux étapes et prend en compte les éléments ci-après : les caractéristiques de la population mère, les techniques d'échantillonnage, les

techniques de dépouillement et les outils d'analyse et de présentation des données.

1- Préparation de l'enquête

➤ Les caractéristiques de la population mère

La population mère prend en compte les acteurs de la décentralisation au niveau stratégique (MDGLAAT/DGDGL), les cadres de la DGTCP plus précisément ceux de la DCCE, les élus communaux de la commune d'Abomey-Calavi, les cadres de la coopération technique GIZ/PDDC intervenants dans le processus de reddition des comptes (PTF) ainsi que les acteurs de la société civile tels les ONG.

➤ Les techniques d'échantillonnage et la taille de l'échantillon

Ne pouvant prendre en compte toute la population, nous avons constitué un échantillon représentatif. Pour y parvenir nous avons utilisé une technique d'échantillonnage qui est celle de choix raisonné. Cela nous a permis de constituer l'échantillon dont la taille s'élève à 30 personnes.

➤ Les outils de collecte et la préparation de l'enquête

Les outils de collecte de données sont des récapitulatifs de questions relatives au problème général et aux différents problèmes spécifiques en vue de déterminer leurs causes réelles. Ceux préconisés sont le guide d'entretien et le questionnaire. Ils ont été conçus à la mesure de nos inspirations en vue de mener plus efficacement nos enquêtes. Pour finir, ils ont été soumis au maître de stage pour nous assurer que les outils choisis étaient bien appropriés à l'étude en cours ainsi que pour d'éventuelles observations sur ceux-ci. Le quitus du maître une fois obtenu, débute alors la phase active de la méthode empirique à savoir la réalisation des enquêtes ou des investigations.

➤ Les techniques de dépouillement et les outils d'analyse et de
présentation des données

Les données recueillies auprès de l'échantillon seront traitées manuellement, puis présentés par la méthode de tri à plat et par des graphiques.

2- La réalisation des enquêtes

C'est au cours de cette étape que nous avons procédé à l'exploitation du guide d'entretien et par suite à la distribution des questionnaires afin de mobiliser les données primaires auprès de notre population cible. Il est à noter que les différents échanges ont été faits sur la base du guide d'entretien et a permis d'améliorer le contenu du questionnaire qui a été distribué à l'échantillon de 30 personnes reparti comme dans le tableau suivant :

Tableau N° 3 : Résultats du dépouillement des questions

| Catégories d'enquêtés | Par rapport au questionnaire | Nombre de questionnaires prévus | Nombre de questionnaires distribués | Nombre de questionnaire remplis | | Nombre de questionnaire non remplis | |
|-------------------------------------|------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------|---|-------------------------------------|---|
| | | | | Nombre | % par rapport au nombre total de questionnaire distribués | Nombre | % par rapport au nombre total de questionnaire distribués |
| Cadres de la DGDGL | | 06 | 06 | 06 | 20% | -- | -- |
| Cadres de la DCCE | | 05 | 05 | 03 | 10% | 02 | 07% |
| Cadre de la Commune d'Abomey-Calavi | | 05 | 05 | 04 | 13% | 01 | 03% |
| Acteurs de la société civile | | 08 | 08 | 08 | 27% | -- | -- |
| Cadres GIZ/PDDC | | 06 | 06 | 03 | 10% | 03 | 10% |
| TOTAL | | 30 | 30 | 24 | 80% | 06 | 13% |

Source : Réalisé par nous-mêmes

Ainsi, pour 30 questionnaires prévus et distribués, 24 ont été effectivement remplis, soit un taux de 80%.

S'agissant de l'entretien, sur environ une dizaine de personnes ciblées, 07 ont pu être effectivement entretenues, soit un taux de 70% d'exécution du guide d'entretien. Il est à signaler que les personnes entretenues ont également reçu le questionnaire après amélioration à remplir.

SECTION 2 : Collecte et analyse des données puis vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.

Nous allons présenter d'abord les données issues des enquêtes et ensuite nous allons procéder à la vérification des hypothèses et établir le diagnostic.

Paragraphe 1 : Collecte et analyse des données

Il s'agira d'abord de faire la collecte et la présentation des données et ensuite d'exposer les difficultés rencontrées et les limites de nos données.

A. Collecte et Présentation des données

1- Présentation des résultats d'enquête

Les résultats sont présentés en fonction des différentes préoccupations retenues dans le questionnaire et soumises à la population cible.

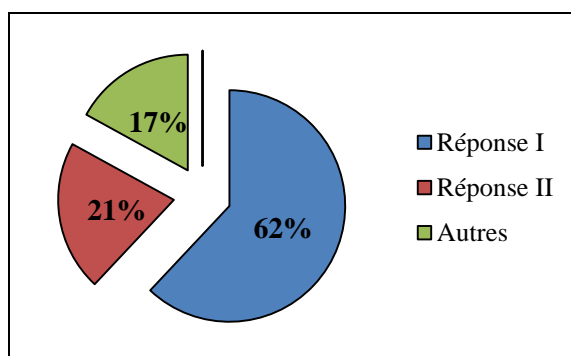
La présentation des données, fruit du dépouillement manuel de l'enquête, est faite à travers trois tableaux (tableaux 4, 5 et 6) en fonction des problèmes spécifiques de l'étude et les résultats de chaque question sont illustrés par un graphique de secteurs écartés.

Contribution au renforcement du mécanisme de reddition des comptes dans les communes du Bénin

Tableau N°4 : Données collectées sur « la résistance de certains élus locaux à la mise en œuvre du processus de reddition des comptes »

| N° | Réponses | Effectifs | Pourcentage |
|--------------|---|-----------|-------------|
| 1 | L'absence de transparence dans la gestion de certains élus locaux | 15 | 62% |
| 2 | La non assimilation de la notion de reddition des comptes par les élus locaux | 05 | 21% |
| 3 | <u>Autres</u> : -Manque de moyens financiers pour organiser des séances de reddition des comptes -Proximité des élections communales | 04 | 17% |
| Total | | 24 | 100% |

Source : Résultats de nos enquêtes

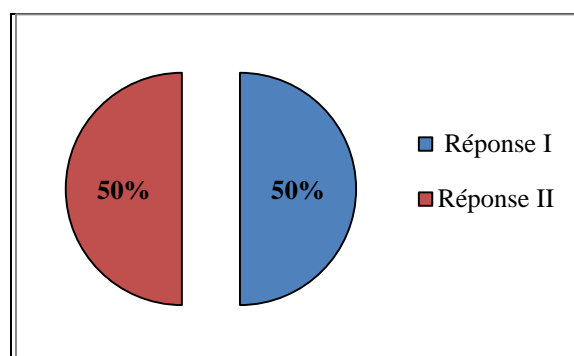


Graphique n°1 : Proportion de réponses justifiant la résistance de certains élus locaux à la mise en œuvre du processus de reddition des comptes.

Tableau N°5 : Données collectées sur « l’apathie des mandants (citoyens) sur les questions des finances publiques locales »

| N° | Réponses | Effectifs | Pourcentage |
|--------------|--|-----------|-------------|
| 1 | L’insuffisance de plans et moyens de communication adéquats pour diffuser l’information aux citoyens | 12 | 50% |
| 2 | La méconnaissance des pouvoirs réels des populations dans un régime démocratique | 12 | 50% |
| Total | | 24 | 100% |

Source : Résultats de nos enquêtes

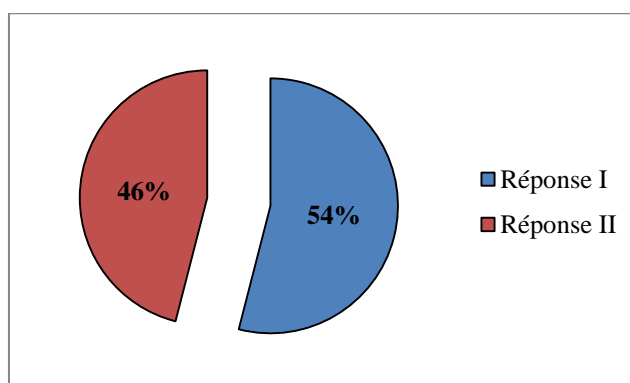


Graphique n°2 : Proportion de réponses justifiant l’apathie des mandants (citoyens) sur les questions des finances publiques locales.

Tableau N°6 : Données collectées sur « l'élaboration et le dépôt tardif des comptes de gestion par les RP »

| N° | Réponses | Effectifs | Pourcentage |
|--------------|--|-----------|-------------|
| 1 | Absence rigoureuse de l'application des sanctions prévues | 13 | 54% |
| 2 | Gestion manuelle des phases administratives et comptables du budget communal | 11 | 46% |
| Total | | 24 | 100% |

Source : Résultats de nos enquêtes



Graphique n°3 : Proportion de réponses justifiant l'élaboration et le dépôt tardif des comptes de gestion par les RP.

2- Analyse des données

L'analyse porte aussi bien sur les données quantitatives recueillies que sur les données qualitatives issues des entretiens et des questions de relance lors des interviews. Elle est faite par rapport à chaque problème spécifique.

- Par rapport à la résistance de certains élus locaux à la mise en œuvre du processus de reddition des comptes (tableau n°4)

A ce sujet, il ressort de l'analyse des données que quinze (15) personnes questionnées ont reconnu comme étant la cause de la résistance de certains élus locaux à la mise en œuvre du processus de reddition des comptes, l'absence de transparence dans la gestion de certains élus locaux; soit un taux de 62%. Cinq (5) personnes, soit un taux de 21%, ont opté pour la non assimilation de la notion de reddition des comptes par les élus locaux comme étant la cause du problème spécifique. 17%, soit 04 personnes ont proposé d'autres réponses.

- Par rapport à l'apathie des mandants (citoyens) sur les questions des finances publiques locales (tableau n°5)

A l'issue de l'analyse de ce tableau, douze (12) personnes questionnées, soit un taux de 50%, ont reconnu comme cause de l'apathie des mandants (mandants) sur les questions des finances publiques locales, l'insuffisance de plans et moyens de communication adéquats pour diffuser l'information aux citoyens. De même, les douze (12) autres personnes soit un taux de 50% également, ont retenu comme cause au problème spécifique la méconnaissance des pouvoirs réels des populations dans un régime démocratique.

- Par rapport à l'élaboration et au dépôt tardif des comptes de gestion par les RP (tableau n°6)

A l'issue de l'analyse de ce dernier tableau de collecte des données, treize (13) personnes, soit 54% ont reconnu que la cause de ce problème serait l'absence rigoureuse de l'application des sanctions prévues dans ces cas.

Les onze (11) autres restants soit un taux de 46% ont, contrairement aux premiers, répondu que la cause de ce problème spécifique serait la gestion manuelle des phases administratives et comptables du budget communal.

Les causes n'ayant pas été retenues, ainsi que les autres propositions de réponses seront approfondies dans les approches de solutions des problèmes concernés.

Notre travail, à la fin de l'analyse des données recueillies, sera poursuivi par la vérification des hypothèses préconçues.

B. Limites des données et difficultés rencontrées

1°) Limites des données

Les limites des données sont liées aux contraintes de temps imparti pour élaborer notre travail ainsi qu'à la difficulté d'obtenir un stage dans les structures. Eu égard au temps imparti, nous n'avons pu interroger un nombre important de personnes ressources. L'idéal aurait été de recueillir 100% de réponses lors de notre enquête mais nous avons eu 80% de réponses, ce qui n'est pas du tout négligeable. Cependant, ces limites n'affectent en rien l'analyse de nos résultats.

2°) Difficultés rencontrées

Diverses difficultés ont jalonné la réalisation de nos investigations. Ces dernières sont essentiellement liées à la revue de littérature et au ciblage des personnes ressources à interroger. En effet, compte tenu de la spécificité du problème en étude et de la faible mise en œuvre de ce processus, il a fallu beaucoup se documenter sur la question pour pouvoir en cerner les contours. Il nous a fallu recourir à plusieurs centres de documentation afin d'obtenir satisfaction.

Paragraphe 2 : Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

A. Vérification des hypothèses

❖ Hypothèse n°1

Les enquêtés affirment clairement que la résistance de certains élus locaux à la mise en œuvre du processus de reddition des comptes est dû à l'absence de transparence dans la gestion de certains élus locaux. Nous pouvons donc conclure que l'hypothèse n°1 est entièrement confirmée.

❖ Hypothèse n°2

L'analyse des données de nos investigations a permis d'identifier l'insuffisance de plans et moyens de communication adéquats pour diffuser l'information aux citoyens et la méconnaissance des pouvoirs réels des populations dans un régime démocratique. Nous en déduisons que l'hypothèse n°2 totalement est confirmée.

❖ Hypothèse n°3

A ce niveau, selon les opinions de personnes enquêtées, l'absence rigoureuse de l'application des sanctions prévues n'est qu'une partie des causes de l'élaboration et du dépôt tardif des comptes de gestion par les RP. A celle-ci s'ajoute la non maîtrise des procédures en la matière. Notre hypothèse n°3 est donc partiellement confirmée.

B. Etablissement du diagnostic

Selon le dictionnaire « **Le Robert** », le diagnostic est « **la détermination (d'une maladie, d'un état) d'après ses symptômes** ». De la même manière une ménagère peut-elle utiliser rationnellement ses ressources financières sans identifier ce qui manque dans son panier?

Au regard de toutes ces interrogations, le diagnostic semble-t-il, est un outil indispensable pour la réussite d'une action. Il a pour principe primordial le questionnement permanent. C'est dans cette optique que notre diagnostic s'avère nécessaire pour proposer des mesures adéquates afin d'éradiquer définitivement les problèmes ciblés.

❖ Elément du diagnostic n°1

Le diagnostic final établi est le suivant :

La résistance de certains élus locaux à la mise en œuvre du processus de reddition des comptes s'explique par l'absence de transparence dans leur gestion.

❖ Elément du diagnostic n°2

Le diagnostic final est établi comme suit :

L'insuffisance de plans et moyens de communication adéquats pour diffuser l'information aux citoyens et la méconnaissance des pouvoirs réels des populations dans un régime démocratique justifient l'apathie des mandants (citoyens) sur les questions des finances publiques locales.

❖ Elément du diagnostic n°3

L'établissement du diagnostic final se présente ainsi qu'il suit :

L'élaboration et le dépôt tardif des comptes de gestion par les RP s'expliquent par l'absence rigoureuse de l'application des sanctions prévues le cas échéant.

Les causes des problèmes évoqués sont à présent évidentes. Il nous reste alors à proposer des solutions.

Les approches de solution et les conditions de mise en œuvre feront donc l'objet du chapitre suivant.

CHAPITRE DEUXIEME :
APPROCHES DE SOLUTIONS ET
CONDITIONS DE LEUR MISE EN
ŒUVRE

A partir du diagnostic de l'analyse des données, il est question dans ce chapitre de proposer des approches de solutions ainsi que les conditions de leur mise en œuvre.

SECTION I : Les approches de solutions

La préoccupation ici est de proposer des approches de solutions aux problèmes spécifiques identifiés en vue de prétendre à un renforcement du mécanisme de reddition des comptes dans les communes. Mais, nous ne saurons passer sous silence les résultats des expériences antérieures.

Il s'agira donc, d'une part, d'énumérer les résultats obtenus et de proposer des solutions au problème spécifique n°1, et d'autre part, de faire les approches de solutions aux problèmes spécifiques n°2 et 3.

Paragraphe 1 : Les résultats obtenus et les approches de solutions au problème spécifique n°1

A. Les résultats obtenus

Certaines initiatives ont permis d'avoir des résultats encourageants qui méritent d'être renforcés. Elles se résument comme suit:

- la reddition des comptes est devenue chose effective dans certaines communes.

En fait les séances de concertation instaurées entre les Organisations de la Société Civile (OSC) et les élus locaux sont initiées spontanément par certaines communes dont les responsables sont conscients du devoir qui est le leur d'informer les populations.

- Une meilleure implication des populations dans les politiques de développement.

Celles-ci participent aux débats publics notamment lors de l'élaboration de leur PDC et des budgets communaux. Les populations sont donc associées à la

planification, à la mise en œuvre et au suivi des politiques locales de développement.

- La participation aux sessions communales entre dans les habitudes des populations. Ils perçoivent désormais plus clairement l'importance et la nécessité d'y assister.
- La mise en place des structures de veille fonctionnelles dans les différentes communes et au niveau départemental.

En effet pour une effectivité des actions en matière de participation citoyenne, l'ONG ALCRER a exécuté, de décembre 2008 à mars 2010, le « Projet d'appui à la mise en place de mécanisme de participation citoyenne pour l'amélioration de la gouvernance locale » avec le financement des Pays-Bas. Des Cellules de Participation Citoyenne (CPC) ont été installées en juin 2009 dans 20 communes des départements :

- de l'Atlantique : Abomey-Calavi, Allada, Kpomassè, Ouidah, Sô-Ava, Toffo, Tori-Bossito, Zè.
- du Mono : Athiémé, Bopa, Comé, Grand-Popo, Houéyogbé, Lokossa.
- du Couffo: Aplahoué, Djakotomey, Dogbo, Klouékanmè, Lalo, Toviklin.

Ces CPC ont pour objectif d'insister sur la nécessité de faire participer la population au processus de planification (plans d'actions, PAI), à la mise en œuvre et au suivi-évaluation des services publics. Ces CPC ont quatre missions : suivre les activités du Conseil Communal, assurer l'éducation civique de la population, exercer un contrôle citoyen sur la gestion des affaires publiques locales et faire un plaidoyer pour la promotion des approches participatives de la gestion de la commune.

Pour la poursuite de l'initiative de participation citoyenne au niveau communal, quinze (15) nouvelles communes sont identifiées dans le cadre d'un autre projet dénommé « *Participation citoyenne pour l'amélioration de la*

gouvernance locale au Bénin » financé par le Fonds des Nations Unies pour la Démocratie (FNUD) couvrant la période de 2011-2012.

Les quinze (15) nouvelles concernées par le financement du FNUD se situent dans les départements :

- des Collines : Bantè, Dassa-Zoumè, Glazoué, Ouèssè, Savalou, Savè.
- du Zou : Abomey, Agbangnizoun, Bohicon, Covè, Djidja, Ouinhi, Zagnanado, Za-Kpota, Zogbodomey.

Cette deuxième phase du projet permettra de couvrir plus de communes (de passer de 20 à 35 communes), d'une part, d'améliorer la méthodologie et les outils de la mise en œuvre de la participation citoyenne, d'autre part, et enfin, de renforcer les acquis (le développement de nouvelles habitudes de mobilisation et d'implication des populations dans la gestion des affaires au niveau local) de la première phase pour favoriser la pérennisation du projet.

Tout comme la phase pilote de 2008-2010, la présente étape vise à accompagner les populations à la base dans leurs aspirations à une gestion des affaires publiques privilégiant la transparence, la reddition de compte et l'équité⁶.

- Une bonne connaissance des mécanismes formels et informels existants en la matière.
- Une bonne perception du travail des cellules locales. Il faut noter que de plus en plus, les populations s'en remettent aux cellules locales de contrôle citoyen malgré quelques réticences.

B. Proposition de solutions au problème spécifique n°1

La résolution de ce problème passe par une démarche cohérente. La notion de reddition de comptes n'étant pas encore bien assimilée par les

⁶ Source : Rapport d'activités décembre 2011 de l'ONG ALCRER

autorités locales, il s'agira donc de prendre des dispositions pour que les élus locaux intègrent dans le mandat la tenue effective de séances de reddition de comptes. Pour y parvenir il faudrait que la reddition des comptes s'impose par une loi aux élus locaux et qu'un travail de sensibilisation des élus locaux sur l'importance de la reddition des comptes et d'élaboration d'indicateurs de performance soit fait en amont par le Ministère en charge de la Décentralisation.

Paragraphe 2 : Approches de solutions aux problèmes spécifiques n°2 et n°3

A. Proposition de solutions au problème spécifique n°2

Ce problème qui est libellé «apathie des mandants (citoyens) sur les questions des finances publiques locales» trouve sa source dans l'insuffisance de plans et moyens de communication adéquats pour diffuser l'information aux citoyens et la méconnaissance des pouvoirs réels des populations dans un régime démocratique. L'éradication de ces causes passe forcément par l'éducation des populations à s'intéresser à la gestion des affaires publiques locales. Celle-ci peut être gérée par les Préfets de départements ou les ONG intervenant sur le sujet. Aussi faudrait-il mettre à la disposition des populations les documents de gestion dès leur élaboration tels que le budget, le Plan Annuel d'Investissement (PAI).

B. Propositions de solutions au problème spécifique n°3

Le diagnostic établi, nous révèle que l'élaboration et le dépôt tardif des comptes de gestion par les RP sont dus à une absence rigoureuse de l'application des sanctions prévues dans ces cas. On ne saurait oublier une autre cause importante qu'est la gestion manuelle des phases administratives et comptables du budget communal. Il convient donc de doter les recettes –perceptions d'outils de gestion adéquats en vue de permettre la production à bonne date des comptes de gestion des communes. De même, il serait souhaitable d'améliorer les

conditions d'élaboration des comptes de gestion par les Receveurs-Percepteurs en mettant à leur disposition des logiciels adéquats en vue de leur transmission à bonne date à la haute juridiction financière.

SECTION II : Les conditions de mise en œuvre des solutions proposées

Les conditions de mise en œuvre constituent des recommandations que nous faisons à l'endroit de tous les acteurs susceptibles de participer au renforcement du mécanisme de reddition des comptes dans les communes.

Mais, il convient de noter que certains défis majeurs sont à relever pour pallier le manque de synergie entre les initiatives locales et les stratégies nationales.

Paragraphe 1 : Les défis à relever et les recommandations à l'endroit des stratégies nationales.

Ce paragraphe est consacré, d'une part, aux défis majeurs à relever dans l'optique d'établir une cohérence entre actions locales et nationales ; et d'autre part aux recommandations à l'endroit des stratégies nationales et des Ministères sectoriels.

A. Les défis majeurs à relever

Malgré les efforts déployés par l'Etat, les partenaires au développement et les OSC pour la promotion de la bonne gouvernance, des défis majeurs restent à relever⁷. Ces défis consistent à :

- ✓ mieux impliquer les niveaux macro et méso dans les activités de reddition des comptes pour une institutionnalisation des mécanismes de reddition des comptes ;

⁷ Source : Document de Programme National de Reddition de Comptes au Bénin (ProNaRec), Janvier 2013

- ✓ renforcer les capacités des structures de mise en œuvre des plans d'actions;
- ✓ rendre autonomes et durables les structures de veille mises en place ;
- ✓ ouvrir l'initiative à d'autres partenaires techniques et rechercher des partenaires financiers pour accompagner l'initiative ;
- ✓ renforcer l'implication et la participation des femmes dans les activités de reddition de compte ;
- ✓ trouver des solutions locales permettant d'utiliser les systèmes informels (car ceux-ci sont souvent déterminants au niveau de la conduite des affaires publiques et au niveau du comportement des décideurs et citoyens) ;
- ✓ développer des stratégies de renforcement institutionnel (envers acteurs étatiques et organisations de la société civile).

B. Recommandations à l'endroit des stratégies nationales

Il s'agira, pour le Ministère en charge de la Décentralisation, au-delà de l'élaboration de la Charte de la Gouvernance Locale qui fait obligation au Maire de rendre compte une fois au moins aux populations, d'élaborer les outils pouvant aider les communes en matière de reddition des comptes et d'appuyer les ONG menant des activités de veille citoyenne sur la gestion communale. Aussi, il faudra renforcer les capacités des élus locaux et du personnel de l'administration locale, de même que celles des acteurs représentatifs des populations en organisant des formations pour les élus locaux sur l'importance et la maîtrise de la reddition des comptes. Il faudra aussi instaurer un partenariat entre acteurs publics locaux et acteurs non étatiques au niveau local et mettre en œuvre une synergie d'actions entre les PTF intervenant dans la mise en œuvre des actions de reddition de comptes. Il est important que l'Etat mette un accent sur la reddition des comptes dans les lois de décentralisation lors d'une prochaine révision.

Paragraphe 2 : Recommandations à l'endroit du MEF pour les recettes – perceptions et à l'endroit de la Mairie

Il est nécessaire que les comptables apprennent à mieux organiser leur temps de travail ainsi que les différentes tâches qui les conduisent à la production régulière des comptes de gestion. Il faudrait qu'ils prennent l'habitude de mettre à jour périodiquement, les pièces comptables et les situations financières de la Commune afin de ne pas se retrouver acculés en fin d'exercice.

A. Recommandation à l'endroit du MEF pour les recettes - perceptions

Ces recommandations se résument comme suit :

- ❖ prendre des mesures pour faire appliquer les délais de transmission des comptes de gestion ;
- ❖ informatiser toute la chaîne d'exécution des opérations budgétaires des Communes pour faciliter l'élaboration à bonne date des comptes administratif et de gestion au niveau communal ;
- ❖ doter les postes comptables d'un logiciel spécifique de comptabilité ;
- ❖ doter tous les postes comptables en matériels informatiques indispensables pour la célérité de leurs travaux ;
- ❖ organiser des formations théoriques et pratiques au profit des agents des recettes-perceptions et leur recyclage périodique ;
- ❖ organiser des séances d'évaluation après les formations afin de s'assurer du niveau de compréhension et d'assimilation des agents.

B. Recommandations à l'endroit de la Mairie

Ces recommandations se résument comme suit :

- ❖ faire un plaidoyer auprès de l'Etat afin de revoir à la hausse les dotations réservées à la reddition des comptes ;
- ❖ prévoir dans le budget de la commune une ligne budgétaire pour la reddition des comptes ;

Contribution au renforcement du mécanisme de reddition des comptes dans les communes du Bénin

- ❖ sensibiliser et inciter les populations à exiger des comptes rendus périodiques ;
- ❖ prendre des mesures concrètes pour faciliter l'accès à l'information et la participation du public à la gestion des affaires locales pour permettre une prise en compte intégrale des préoccupations des citoyens ;
- ❖ associer les citoyens à l'élaboration du PDC et du budget communal (planification communale).

CONCLUSION

Au terme de notre étude qui a eu pour intérêt de contribuer au renforcement du mécanisme de reddition des comptes dans les communes du Bénin, il se révèle que les principales entraves à l'effectivité de ce processus sont :

- la résistance de certains élus locaux à la mise en œuvre du processus de reddition des comptes s'explique par l'absence de transparence dans leur gestion.
- l'insuffisance de plans et moyens de communication adéquats pour diffuser l'information aux citoyens et la méconnaissance des pouvoirs réels des populations dans un régime démocratique justifient l'apathie des mandants (citoyens) sur les questions des finances publiques locales ;
- l'élaboration et le dépôt tardif des comptes de gestion par les RP s'expliquent par un manque rigoureux d'application des sanctions prévues le cas échéant.

Face à ces obstacles, il est important que des mesures adéquates soient mises en œuvre en vue d'assurer la mise en œuvre effective de ce processus au niveau local au Bénin.

S'il est vrai que l'exercice du CCAP promeut la bonne gouvernance, accroît l'efficacité du développement à travers une meilleure prestation des services publics et renforce les moyens d'action des citoyens, il n'en demeure pas moins vrai que les citoyens qui s'y engagent courent le grand risque d'être très vite assimilés à des opposants politiques par certains élus locaux qui ont du mal à s'approprier les concepts de reddition de comptes et de CCAP.

En raison de ce risque que courent les OSC et personnes engagées dans le CCAP, il est plus qu'utile pour elles d'exercer leurs activités professionnellement, en toute objectivité, neutralité et surtout dans le respect des

différentes étapes du CCAP. Car la finalité de toute action de reddition de comptes reste et demeure la sauvegarde de l'intérêt général.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

OUVRAGES :

- DUNSIRE STEWART (1984), « **Le rôle de l'information dans une administration publique responsable ; communication aux 5èmes rencontres** ».
- CARASSUS David, RIGAL Jean-Jacques (avril 1999), « **Les contrôles externes des finances locales en Europe et en Amérique du Nord : vers un modèle hybride ?** », Revue Française de Comptabilité.

MEMOIRES

- Serge B. BATONON (mars 2005), « **La reddition et le contrôle juridictionnel des comptes des collectivités locales au Bénin : Approches méthodologiques** », Université d'Abomey-Calavi ENAM AFT, cycle II.
- Judith E. N. AGONSANOU (juillet 2007), « **Contribution à l'amélioration de la reddition des comptes de gestion des Communes au Bénin** », Université d'Abomey-Calavi ENAM AFT, cycle II.
- HOUNHENOU Spencer (Avril 2010) : « **Contribution à une reddition efficiente et à bonne date des comptes de gestions des communes** », Université d'Abomey-Calavi ENAM AFT, cycle I

RAPPORTS

- Organisation Néerlandaise pour le Développement au Bénin (SNV), Juin - Juillet 2009 : « **Etat des lieux de la reddition des comptes dans les communes de Dogbo, Ouinhi et Sinendé et élaboration d'indicateurs de suivi – évaluation** »

- AMBASSADE ROYALE DES PAYS BAS – SNV– VNG INTERNATIONAL, version juin 2011 : « **Guide d'exercice de reddition de comptes au niveau communal** ».
- Guy LECLERC, W. David MOYNAGH, Jean-Pierre BOISCLAIR, Hugh R. HANSON, 1996 : « **Reddition de comptes, rapports sur la performance et vérification intégrée – une vue d'ensemble** ».
- Université LAVAL, novembre 2005 : « **La reddition des comptes** ».
- **Rapport d'activités 2011, ALCRER.**
- MEF/MDGLAAT, Août 2007 : « **Manuel de procédure de reddition des comptes de gestion des communes** ».
- Coopération Internationale Allemande PDDC/MDGLAAT, Mars 2012 : « **Démarche méthodologique pour l'exercice de reddition de comptes sur la gouvernance locale dans les communes** ».
- Association Nationale des Communes Du Benin (ANCB), Janvier 2013 : **Document de Programme National de Reddition de Comptes au Bénin (ProNaRec).**

TEXTES DE LOIS ET REGLEMENTS

- Loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant **régime financier des communes en République du Bénin** ;
- Arrêté n°1188/MF/DC/SGM/DA du 14 décembre 1998 portant **Attributions, Organisation et Fonctionnement de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique** ;
- Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1948.
- Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples 1981.

SITES INTERNET

- <http://scholar.google.com>
- <http://fr.wikipedia.org/wiki/>

ANNEXES

GUIDE D'ENTRETIEN

(Pour le personnel de la DGDGL)

- 1- Quel est le rôle de la DGDGL dans le processus de reddition des comptes ? Quels sont les faiblesses ou les freins que vous rencontrez dans la mise en œuvre de votre mission ?
- 2- Quels sont les acteurs impliqués dans le processus de reddition de comptes ? Leurs parts de responsabilités ?
- 3- Que proposeriez-vous à l'endroit de chaque acteur pour améliorer ce processus au niveau communal ?
- 4- Quelles sont vos propositions au niveau central pour vous permettre de mieux aider les populations locales en matière de reddition des comptes ?

GUIDE D'ENTRETIEN

(Pour le personnel du service du budget de la mairie d'Abomey-Calavi)

1. Sur la période allant de 2005 à 2011, les comptes administratifs élaborés par le Maire ont-ils fait l'objet de délibération et de vote par le conseil communal ? ont-ils été envoyés au préfet du département pour adoption ?
2. Sur la période allant de 2005 à 2011, les comptes de gestion ont-ils été élaborés par le receveur percepteur et transmis au receveur général des finances ?
3. Quelles sont les difficultés rencontrées à chaque niveau ?

GUIDE D'ENTRETIEN

(Pour les agents de la DCCE de la DGTCP)

- 1- Quel est le rôle de la DCCE en matière de reddition des comptes au niveau local ? Quelles sont les difficultés rencontrées ?
- 2- Il y a-t-il des irrégularités dans les comptes de gestion élaborés par les Receveurs-Percepteurs ?
- 3- Quelles propositions pourriez-vous faire pour corriger ses irrégularités ?

Questionnaire

Monsieur /Madame,

Ce questionnaire se situe dans le cadre du travail de recherche pour l'obtention du diplôme du Cycle II en Planification et Développement Local (PDL) à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM).

L'objectif est de recueillir vos différentes impressions et appréciations sur «*La contribution au renforcement du mécanisme de reddition des comptes dans les communes du Bénin : cas de la Commune d'Abomey-Calavi* ».

Nous vous remercions d'avance de votre disponibilité.

DARBOUX Elsa Vanessa

Tél. 96 13 68 42

E-mail : drbxvan@yahoo.fr

Identification de l'enquêté

Nom et prénoms (facultatifs) :.....

I- Qu'est-ce qui peut expliquer, selon vous, la résistance de certains élus locaux à la mise en œuvre du processus de reddition des comptes ?

Est-ce :

1- l'absence de transparence dans la gestion de certains élus locaux ?

2- la non assimilation de la notion de reddition des comptes par les élus locaux ?

Autres :

.....
.....
.....
.....

II- Qu'est ce qui peut expliquer l'apathie des mandants (citoyens) sur les questions des finances publiques locales ?

Est-ce :

Contribution au renforcement du mécanisme de reddition des comptes dans les communes du Bénin

1- l'insuffisance de plans et moyens de communications adéquats pour diffuser l'information aux citoyens ?

2-la méconnaissance des pouvoirs réels des populations dans un régime démocratique

Autres :

.....
.....
.....
.....

III- Qu'est ce qui explique l'élaboration et le dépôt tardif des comptes de gestion par les RP ?

Est-ce :

1- le manque rigoureux d'application des sanctions prévues dans ces cas

2- la gestion manuelle des phases administratives et comptables du budget communal.

Si non, quelle pourrait être la raison ?

.....
.....
.....
.....
.....

TABLE DES MATIERES

| | |
|--|------|
| DEDICACE | iii |
| REMERCIEMENTS | iv |
| LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS | vi |
| LISTE DES TABLEAUX | vii |
| LISTE DES GRAPHIQUES | viii |
| GLOSSAIRE DE L'ETUDE | ix |
| RESUME | xi |
| SOMMAIRE | xiii |
| INTRODUCTION | 14 |
| CHAPITRE PRELIMINAIRE : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE | 17 |
| Section I : Cadre physique de l'étude et observations de stage..... | 18 |
| Paragraphe 1 : Cadre physique de l'étude..... | 18 |
| A. Présentation administrative de la DGDGL ET DE LA DGL..... | 18 |
| B. Présentation de la DGTCP..... | 21 |
| Paragraphe 2 : Etat des lieux ou observations de stage..... | 26 |
| A. Présentation des acteurs et leurs rôles..... | 26 |
| B. Inventaire des atouts et faiblesses..... | 29 |
| Section II : Regroupement des problèmes spécifiques Par centre d'intérêts et séquences de résolution de la problématique spécifiée..... | 32 |
| Paragraphe 1 : Identification des problématiques possibles et choix de la problématique..... | 32 |
| A. Regroupement des problèmes spécifiques..... | 32 |
| B. Choix de la problématique..... | 34 |
| Paragraphe 2 : Détermination des séquences de résolution de la problématique spécifiée..... | 34 |
| A. Spécification de la problématique choisie..... | 34 |
| B. Séquences de résolution de la problématique spécifiée..... | 37 |
| CHAPITRE PREMIER : CADRE THEORIQUE ET ANALYSE DES DONNEES | 38 |
| SECTION I : Approche théorique de l'étude..... | 39 |
| Paragraphe 1 : Fixation des objectifs et hypothèses de l'étude et revue de littérature..... | 39 |

Contribution au renforcement du mécanisme de reddition des comptes dans les communes du Bénin

| | |
|--|----|
| A. Objectifs, hypothèses et tableau de bord de l'étude | 39 |
| B. Revue de littérature | 44 |
| Paragraphe 2 : Méthodologie de l'étude..... | 48 |
| A. Approche théorique | 48 |
| B. Approche empirique | 48 |
| SECTION 2 : Collecte et analyse des données puis vérification des hypothèses et établissement du diagnostic. | 52 |
| Paragraphe 1 : Collecte et analyse des données | 52 |
| A. Collecte et Présentation des données..... | 52 |
| B. Limites des données et difficultés rencontrées | 57 |
| Paragraphe 2 : Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic..... | 58 |
| A. Vérification des hypothèses..... | 58 |
| B. Etablissement du diagnostic | 58 |
| CHAPITRE DEUXIEME : APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE LEUR MISE EN ŒUVRE | 60 |
| SECTION I : Les approches de solutions..... | 61 |
| Paragraphe 1 : Les résultats obtenus et les approches de solutions au problème spécifique n°1 .. | 61 |
| A. Les résultats obtenus | 61 |
| B. Proposition de solutions au problème spécifique n°1..... | 63 |
| Paragraphe 2 : Approches de solutions aux problèmes spécifiques n°2 et n°3 | 64 |
| A. Proposition de solutions au problème spécifique n°2..... | 64 |
| B. Propositions de solutions au problème spécifique n°3 | 64 |
| SECTION II : Les conditions de mise en œuvre des solutions proposées | 65 |
| Paragraphe 1 : Les défis à relever et les recommandations à l'endroit des stratégies nationales. . | 65 |
| A. Les défis majeurs à relever | 65 |
| B. Recommandations à l'endroit des stratégies nationales | 66 |
| Paragraphe 2 : Recommandations à l'endroit du MEF pour les recettes – perceptions et à l'endroit de la Mairie..... | 67 |
| A. Recommandation à l'endroit du MEF pour les recettes - perceptions..... | 67 |
| B. Recommandations à l'endroit de la Mairie | 67 |
| CONCLUSION | 69 |