



**CENTRE AFRICAIN D'ETUDES SUPERIEURES
EN GESTION**

CESAG



INSTITUT SUPERIEUR DE COMPTABILITE

(I.S.C)

DIPLOME SUPERIEUR D'AUDIT INTERNATIONAL ET CONTROLE

(AUDIT)

13ème Promotion

MEMOIRE DE FIN DE CYCLE

**THEME: ANALYSE DU DISPOSITIF DE CONTRÔLE INTERNE
AU SEIN DE LA COMMUNE DE OUAGADOUGOU**

Bibliothèque du CESAG



108433

Présenté et soutenu par:

KAFANDO Hawa

Sous la Direction de:

**Mr Moussa YAZI
Département Audit
Professeur au CESAG**

FEVRIER 2003

M0159AUDIT03

2

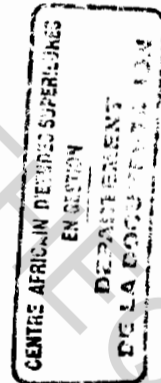


DEDICACE

CSAG-BIBLIOTHEQUE

A nos enfants : Nazira et Djemal Abdoul Adil

Qu'ils voient en ce travail le fruit des longs mois de
séparation.



REMERCIEMENTS

SAG-BIBLIOTHEQUE

A notre mari

Pour nous avoir encouragé à reprendre le chemin des études,

Pour les sacrifices endurés en tant que Père et Mère à la fois,

Et pour tout le réconfort moral et financier.

A notre Directeur de mémoire Monsieur Moussa YAZI
Pour avoir accepté de nous encadrer et pour tous les sacrifices que cela lui a coûtés.

A Monsieur Moussa MARA du Cabinet DIARRA au Mali
Qui a été notre encadreur externe et qui nous a facilité les rencontres avec les autorités communales du Mali et la collecte de plusieurs documents
Qu'il voit en ce mémoire le démarrage sinon la poursuite d'une longue et fructueuse collaboration.

A tout le corps professoral du CESAG pour les enseignements de qualité qu'il a bien voulu nous dispenser.

Aux autorités de la commune de Ouagadougou et à tout le personnel communal
Pour avoir accepté que notre étude porte sur leur structure et pour leur disponibilité

A tous les parents et amis
Pour tout le soutien dont nous avons bénéficié tout au long de notre travail.

A tous ceux dont les noms n'ont pu être cités et qui de près ou de loin ont œuvré pour faire de ce mémoire une réussite.

Merci

Liste des abréviations

1	- BCEAO	: Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
2	- Bd.	: Bordereau
3	- CAE	: Centre d'Accueil des Entreprises
4	- CCP	: Centre des Chèques Postaux
5	- CF	: Contrôleur Financier
6	- CIJEF	: Centre d'information des Jeunes sur l'Emploi et la Formation
7	- CMM	: Direction des Centres Multimédia
8	- CMSB	: Centre Municipal de Santé Bucco-Dentaire
9	- Com. Attrib.	: Commission d'attribution
10	- Com. Récept°	: Commission de réception
11	- Com. Tech.	: Commission Technique
12	- CP	: Casse Populaire
13	- CSI	: Contribution du secteur informel
14	- CSOEC	: Conseil Supérieur de l'Ordre des Experts Comptables
15	- CT	: Conseillers Techniques
16	- DACPS	: Direction de l'Action Culturelle et de la Promotion du Sport
17	- DADB	: Direction des Archives, de la Documentation et de la Bibliothèque
18	- DAEMP	: Direction des Affaires Economiques et des Marchés
19	- DAFB	: Direction des Affaires Financières et du Budget
20	- DAG	: Direction de l'Administration Générale
21	- DAJC	: Direction des Affaires Juridiques et du Contentieux
22	- DAS	: Direction de l'action Sanitaire
23	- DASE	: Direction de l'action Sociale et de l'Education
24	- DAP	: Direction des Aménagements Paysagers
25	- DCRP	: Direction de la Communication et des Relations Publiques
26	- DGTCP	: Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
27	- DP	: Direction de la Propreté
28	- DPM	: Direction de la Police Municipale
29	- DQ	: Direction de la Questure
30	- DRH	: Direction des Ressources Humaines

31	- DRI	: Direction des Relations Internationales
32	- DSI	: Direction des Services Informatiques
33	-DSTM	: Direction des Services Techniques Municipaux
34	- FODECOM	: Fonds de Développement des Communes
35	- ISM	: Inspection des Services Municipaux
36	- Mdt.	: Mandat
37	- O.E.C.C.A.	: Ordre des Experts Comptables et Comptables Agréés
38	- RAGEM	: Régie autonome de gestion des marchés
39	- SAGEDECOM	: Service d'appui à la gestion communale
40	- SC	: Service du Courrier
41	- SP	: Service du Protocole
42	- TOD	: Textes d'Orientation de la Décentralisation
43	-TPO	: Trésorerie Principale de Ouagadougou
44	- TRC	: Trésorerie Régionale du Centre

CESAG-BIBLIOTHEQUE

LISTE DES FIGURES ET TABLEAUX

FIGURES

	Pages
Figure n° 1 : Diagnostic détaillé	38
Figure n° 2 : Phase de recherche des améliorations	39
Figure n° 3 : Phase d'élaboration du plan d'action	40
Figure n° 4 : Phase de mise en œuvre	41
Figure n° 5 : La feuille de révélation et d'approche des problèmes (FRAP)	45
Figure n° 6 : Feuille de révélation des risques	47
Figure n° 7 : Modèle d'analyse	51
Figure n° 8 : Organigramme mairie de Ouagadougou	71
Figure n° 9 : Processus d'élaboration du budget	77
Figure n° 10 : Organigramme service du budget	80
Figure n° 11 : Procédure d'engagement de la dépense ordonnateur	81
Figure n° 12 : Procédure d'engagement de la dépense contrôleur financier	83
Figure n° 13 : Procédure de liquidation	85
Figure n° 14 : Procédure d'ordonnancement ordonnateur	89
Figure n° 15 : Procédure d'ordonnancement contrôleur financier	90
Figure n° 16 : Organigramme intervenants à la recette municipale	91
Figure n° 17 : Procédure de la dépense chez le receveur espèces	92
Figure n° 18 : Procédure de la dépense chez le receveur virement	93
Figure n° 19 : Procédure d'achat appel d'offres attribution	96
Figure n° 20 : Procédure d'achat appel d'offres exécution	97
Figure n° 21 : Procédure de déblocage	101
Figure n° 22 : Schéma de la procédure de la paye	102
Figure n° 23 : Procédure recettes émises avant recouvrement	105
Figure n° 24 : Procédure d'émission titres de régularisation	106
Figure n° 25 : Procédure recouvrement CSI	108
Figure n° 26 : Procédure utilisée par la Régie	111

TABLEAUX	Pages
Tableau n° 1 : Présentation de la démarche d'audit opérationnel	37
Tableau n° 2 : Tableau des forces et faiblesses apparentes	44
Tableau n° 3 : Grille d'analyse des tâches	46
Tableau n° 4 : Les indicateurs et leurs mesures	53
Tableau n° 5 : Etat du personnel	73
Tableau n° 6 : Evolution des dépenses de personnel	103
Tableau n° 7 : Grille d'analyse des tâches recouvrement	126
Tableau n° 8 : Tableau des forces et faiblesses apparentes composantes	133
Tableau n° 9 : Tableau des forces et faiblesses apparentes objectifs	140

CESAG-BIBLIOTHEQUE

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE	1
PREMIERE PARTIE : LE CADRE THEORIQUE DU CONTROLE INTERNE	8
CHAPITRE 1 : LES BASES THEORIQUES DU CONTROLE INTERNE	10
SECTION 1 : LA NOTION DE CONTROLE INTERNE	11
I : La définition du contrôle interne	11
II : L'importance du contrôle interne	12
SECTION 2 : LES DETERMINANTS DU CONTROLE INTERNE	14
I : Les objectifs du contrôle interne	14
II : Les principes du contrôle interne	17
III : Les composantes du contrôle interne	20
SECTION 3 : LE CONTROLE INTERNE DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	22
I : Les spécificités de la gestions des collectivités locales	23
II : Le contrôle budgétaire	28
III : Les composantes du contrôle interne au sein de l'administration publique	30
CHAPITRE 2 : L'APPRECIATION DU CONTROLE INTERNE	33
SECTION 1 : L'ANALYSE DU DISPOSITIF DE CONTROLE INTERNE	33
I : L'analyse du risque	33
II : Les critères d'évaluation	35
SECTION 3 : LES DEMARCHES D'APPRECIATION DU CONTROLE INTERNE	35
I : La notion d'audit opérationnel	36
II : La démarche d'audit opérationnel	37
SECTION 2 : LES OUTILS D'EVALUATION DU CONTROLE INTERNE	42
I : Les outils de collecte des informations	42
II : Les outils de tests du contrôle interne	42
III : Les outils de révélation du niveau du contrôle interne	43

CHAPITRE 3 : L'APPROCHE METHODOLOGIQUE	49
SECTION 1 : LE MODELE DANALYSE DU DISPOSITIF DE CONTROLE INTERNE	49
I : Le schéma du modèle d'analyse	50
II : Les indicateurs et mesures des variables retenues	51
III : La délimitation des méthodes et procédures	55
SECTION 2 : LA COLLECTE ET ANALYSE DES DONNEES	55
I : La Collecte des données	55
II : L'Analyse des données collectées	58
DEUXIEME PARTIE : L'EVALUATION DU CONTROLE INTERNE DANS LA COMMUNE DE OUAGADOUGOU	60
CHAPITRE 1 : LE CONTROLE INTERNE A LA COMMUNE DE OUAGADOUGOU	61
SECTION 1 : LA PRESENTATION DE LA COMMUNE DE OUAGADOUGOU	62
I : Le cadre légal et réglementaire	63
II : L'organisation générale de la commune	65
III : Les ressources humaines	73
IV : Les contrôles traditionnels	75
SECTION 2 : LES METHODES ET PROCEDURES	77
I : Le budget	77
II : La gestion du patrimoine	110
III : La gestion de la trésorerie	113
CHAPITRE 2 : L'APPRECIATION DU CONTROLE INTERNE EN VIGUEUR A LA COMMUNE DE OUAGADOUGOU	115
SECTION 1 : DYSFONCTIONNEMENTS PAR RAPPORT A LA CONCEPTION DU DISPOSITIF	115
I : En ce qui concerne l'environnement	115
II : Par rapport aux méthodes et procédures	122
SECTION 2 : DYSFONCTIONNEMENTS RELATIFS A L'APPLICATION DU DISPOSITIF	128

I : Les opérations de dépenses	128
II : Les opérations de recettes	132
SECTION 3 : ANALYSE DES RESULTATS	134
I : L'analyse des dysfonctionnements	134
II : Par rapport aux objectifs de contrôle interne	137
CHAPITRE 3 : PROPOSITIONS DE SOLUTIONS ET RECOMMANDATIONS	142
SECTION 1 : PROPOSITIONS DE SOLUTIONS	142
I : En ce qui concerne l'environnement de contrôle	142
II : Par rapport aux méthodes et procédures	147
SECTION 2 : LES RECOMMANDATIONS ET MISES EN OEUVRE	151
I : Recommandation n° 1 : Elaboration d'un manuel de procédures	151
II : Recommandation n° 2 : Dynamisation de l'Inspection des Services Municipaux	153
III : Recommandation n° 3 : Adoption des textes relatifs aux unités socio- économiques	153
IV : Recommandation n° 4 : Amélioration du personnel en quantité et en qualité	153
V : Recommandation n° 5 : Adoption d'un plan de trésorerie	154
VI : Recommandation n° 6 : Elaboration de l'instruction sur les amortissements et mises en œuvre des modalités de gestion des immobilisations	155
VII : Recommandation n° 7 : Dynamisation du comité de suivi de l'exécution budgétaire	156
VIII : Etoffer le service de la dépense à la recette municipale	156
CONCLUSION GENERALE	158

INTRODUCTION GENERALE

INTRODUCTION GENERALE

Depuis quelques années les Etats africains se sont engagés sur la voie de la décentralisation et accordent plus de responsabilités aux collectivités locales dans la gestion de la chose publique.

Promouvoir le développement au niveau local par une implication des populations, favoriser l'initiative locale, rapprocher le centre de décision de la base, mieux cibler les politiques en facilitant une identification adéquate des besoins, tels sont quelques objectifs assignés à la décentralisation.

Le but recherché est d'une part, la lutte contre la pauvreté en favorisant un développement économique et social harmonieux, et, de l'autre, la consolidation de la démocratie naissante.

Au Burkina Faso, il y a eu des tentatives de décentralisation depuis 1959, mais elles ont toutes plus ou moins échoué parce que n'ayant jamais conduit à la mise en place d'organes élus au suffrage universel (Journal de la DGTCP du Burkina, 2001 : 2).

La décentralisation au Burkina procède à la fois de la Constitution du 2 juin 1991 et des programmes d'ajustement structurel et institutionnel de l'économie et de l'Etat. En juin 1993, cinq textes de loi ont redéfini l'organisation territoriale burkinabé. Ils instituent des collectivités territoriales décentralisées au niveau des provinces et des communes. En novembre 1993 a été créée la Commission nationale de la décentralisation dont la mission principale est de proposer un projet de texte d'orientation sur la décentralisation portant sur les définitions et les modalités d'implication de l'ensemble des composantes politiques, administratives, économiques et techniques de la décentralisation. Jusqu'ici, la décentralisation n'est opérationnelle qu'au niveau des communes dites de plein exercice, qui sont administrées par des maires issus des conseils municipaux élus au suffrage universel direct.

La décentralisation a été véritablement enclenchée en 1998 par l'adoption des textes d'orientation de la décentralisation (TOD) par l'Assemblée Nationale. Quatre textes ont ainsi été adoptés. Il s'agit de :

- La loi n°040/98/AN du 03 août 1998, portant orientation de la décentralisation au Burkina Faso. Conformément à cette loi, la décentralisation consacre le droit des collectivités territoriales ou collectivités locales à s'administrer librement et à gérer des affaires propres en vue de promouvoir le développement à la base et de renforcer la gouvernance locale (article 2, alinéa 2);

- La loi n° 041/98/AN du 6 août 1998, relative à l'organisation de l'administration du territoire au Burkina Faso ;
- La loi n°042/98/AN du 6 août 1998, relative à l'organisation et au fonctionnement des Collectivités locales ;
- La loi n°043/98/AN du 6 août 1998, relative à la mise en œuvre de la décentralisation.

Ces différentes lois ont consacré une meilleure organisation des collectivités locales.

La décentralisation a entraîné un transfert de compétences de l'autorité centrale aux autorités locales démocratiquement élues. Ce transfert de compétences s'accompagne d'une allocation de moyens propres aussi bien sur le plan technique et matériel que financier.

Aujourd'hui certaines de ces collectivités locales ont atteint une taille significative, qu'elles se retrouvent au cœur d'une multitude d'activités dont elles doivent assurer la gestion. A titre d'exemple, le budget de la commune de Ouagadougou pour l'exercice 2002 dépassait 5 milliards de FCFA. Le changement de nature de l'action des collectivités locales qui résulte de la décentralisation a débouché sur un accroissement considérable des contraintes de gestion ; ce qui nécessite aujourd'hui une amélioration des principes d'organisation et de gestion développés dans le secteur public.

La gestion implique des règles et des procédures dont l'observation garantit la pérennité et la croissance de la structure. C'est pourquoi la mise sur pied d'un système de contrôle interne s'avère nécessaire. Cependant, en Afrique, la majorité des structures administratives néglige ce volet. On assiste ainsi à une marginalisation du contrôle interne dans l'organisation des structures.

La place peu enviable réservée au contrôle interne pose le problème de son efficacité.

La conséquence est que çà et là, des scandales de détournements de tous ordres éclatent dans les collectivités locales.

Il en est ainsi des cas de détournements de parcelles lors des opérations de lotissement dans certains arrondissements de la commune de Ouagadougou en 2000 et 2001. Ces détournements ont été repris à l'époque par les journaux de la place à tel point que le maire de la commune a commandité un audit. Ces détournements continuent à faire couler de l'encre (conférence du Réseau national de lutte anti-corruption (REN-LAC) sur l'éthique et la corruption tenue au Burkina le 19 novembre 2002 ; Sidwaya (quotidien pro-gouvernemental) du 15 octobre, 20 et 22 novembre 2002 ; l'Hebdomadaire n° 187 du 18 au 24 octobre 2002). Le conseil municipal en sa séance du 21 mars 2001 a entendu le directeur du cabinet Cafec-Ka qui avait en charge la mission d'audit sur les opérations de lotissement dans la commune de Ouagadougou.

On peut aussi citer le cas du maire d'une commune du Burkina qui, dès le vote de son budget, donnait pleins pouvoirs à son percepteur qui se chargeait de gérer son budget comme il l'entend et dont le résultat a été un détournement de plusieurs millions de francs CFA qui a conduit son auteur en prison.

Les exemples sont multiples dans le domaine.

Les raisons des négligences qui conduisent à ces fâcheuses conséquences sont de plusieurs ordres :

- Beaucoup de responsables au sein des collectivités locales sont des hommes politiques élus, qui n'ont très souvent aucune notion de gestion ou de finance. Il est vrai que les électeurs ne se soucient presque pas de la qualité de bon gestionnaire de leur candidat au moment des votes. Une des principales caractéristiques des conseils municipaux au Burkina est l'analphabétisme de la plupart des élus. Dans certains conseils municipaux, seul le maire comprend quelque chose. Souvent le budget est traduit en langue nationale. Le manque de compétence de ces élus locaux est souvent accentué par l'absence de personnel qualifié en appui au conseil municipal, ce qui ne permet pas d'asseoir un contrôle interne adapté. La mauvaise posture du contrôle interne est due dans ce cas, à un problème d'ignorance ;
- En tant qu'hommes politiques, les élus locaux ont des visions et des objectifs politiques et c'est la traduction de ces aspirations politiques en objectifs économiques qui est difficile. L'absence d'objectifs clairement définis rend le contrôle d'optimisation des ressources difficile ;
- Il y a aussi le fait que certains élus après la victoire aux élections pensent que la commune est leur propriété et que tout est alors permis. Ils se livrent alors à de véritables abus.
- De plus la grande majorité des gens ont une perception erronée du contrôle. Ils n'en perçoivent que l'aspect répressif, alors que la vocation première du contrôle est de maîtriser la gestion et ainsi prévenir les risques éventuels ;
- Enfin, l'administration publique se caractérise le plus souvent par une abondance de lois et règlements imposables à l'Etat et à tous ses démembrements de sorte que la préoccupation première est de se conformer à ces textes. Les élus ignorent que ces textes ont une portée générale et qu'il leur faut des procédures propres à leur collectivité dans le respect de l'esprit des textes en vigueur.

En résumé, on peut noter que de façon générale, la marginalisation du contrôle interne est due aux principaux facteurs suivants :

- La méconnaissance ou la mauvaise compréhension du contrôle interne ;
- L'existence de multiples contrôles d'ordre externe (qui sont en général opposés au contrôle interne) qui fait que la mise en place du contrôle interne apparaît comme un contrôle de trop ;
- L'absence de l'obligation de résultat fait que la mise en place d'un contrôle interne semble superflue ;
- Les réglementations et autres textes régissant les structures publiques sont souvent surabondants et contiennent quelque fois des contradictions, de telle sorte que leur application ne permet pas la mise en place d'un contrôle interne adéquat.

Ces pesanteurs font que les personnes chargées du contrôle ont un handicap sérieux à surmonter leur mission. Le contrôle pêche par sa mauvaise réputation. Ainsi, dans la plupart des communes, on assiste à des conflits entre les autorités communales et les receveurs municipaux ou provinciaux. Les premiers pensent souvent que dès que le budget est voté, il est possible d'engager et de payer n'importe quelle dépense. Puisqu'ils ont voté leur budget, ils pensent pouvoir l'exécuter comme ils l'entendent. Les seconds sont tenus de respecter les lois et règlements liés à leur profession, donc de procéder à certaines vérifications et d'opposer des refus de paiement si nécessaire. Le politique l'emportant souvent sur le légal, les seconds sont parfois mutés et remplacés par des personnes plus enclines à se soumettre à la volonté de l'autorité locale.

Il faut signaler que ces élus ne sont pas aidés par les receveurs municipaux et les contrôleurs financiers qui pèchent par le manque de communication.

Cet état de fait complique davantage la situation des collectivités locales car les ressources de l'Etat s'amenuisent de jour en jour et les subventions deviennent de plus en plus aléatoires.

Au moment où ces structures sont appelées à ne compter que sur elles-mêmes, elles ne semblent pas se rendre compte que leur survie ne peut venir que d'une gestion saine de leurs ressources.

Pour résoudre ces problèmes évoqués tantôt, les solutions suivantes peuvent être envisagées :

- Les organes de contrôle doivent présenter leurs attributions au personnel de l'entité afin d'attirer leur attention sur la nécessité d'un organe de contrôle qui, avant tout, aide à se prémunir contre le risque. Ainsi, les gens comprendront qu'ils sont là pour les aider ;
- Il faut que les élus locaux bénéficient d'un encadrement afin qu'ils prennent conscience de l'importance d'une bonne gestion de la collectivité ;

- Les élus locaux doivent aussi disposer de programmes précis et pouvoir traduire leurs aspirations politiques en objectifs quantifiables et qualifiables. Lorsque ces objectifs sont clairement définis, ils pourront alors chercher les voies et moyens pour les atteindre. Cela concerne aussi bien les moyens financiers, humains que les procédures ;
- L'optimisation des ressources se pose de façon pressante aux collectivités. En effet, le transfert des compétences s'est fait avec le transfert de certaines obligations qui incombaient à l'Etat. Les autorités locales se trouvent confronter à une multitude de contraintes face à des ressources très limitées. Les collectivités locales devraient développer les moyens pour une optimisation des ressources locales. Cela nécessite entre autres, la mise sur pied de procédures efficaces de recouvrement des recettes locales. Cependant, il ne suffit pas seulement de maximiser les recettes, encore faut-il une utilisation optimale de ces recettes en vue de la satisfaction des besoins des populations ;
- Les élus doivent apprendre à effectuer les contrôles, non pas pour rassurer l'Etat de la bonne exécution du budget, mais pour se rassurer eux-mêmes que les contrôles mis en place leur permettront d'atteindre leurs objectifs avec efficacité et efficience ;
- Il faut enfin une évaluation des procédures mises en place afin de s'assurer de leur efficacité. C'est justement cette absence d'évaluation du dispositif de contrôle interne, qui est en partie à la base de tous ces dysfonctionnements constatés. Cette analyse nous a donc inspiré le thème suivant pour notre mémoire : **Analyse du dispositif de contrôle interne au sein de la commune de Ouagadougou.**

Nous avons choisi de nous intéresser aux collectivités locales parce que c'est un sujet d'actualité. En effet, les regards se tournent aujourd'hui vers les collectivités locales. La décentralisation est un fait nouveau en Afrique et elle donne l'opportunité aux collectivités locales d'être autonomes sans trop d'intervention de l'Etat. Elle matérialise la prise de conscience des Etats de l'absolue nécessité d'impliquer les populations dans la recherche de solutions à leur développement. Cette lourde tâche incombe aux collectivités locales. Elles se doivent donc de relever ce défi majeur et la maîtrise de la gestion constitue un important facteur de réussite. De plus, la plupart des bailleurs mettent l'accent sur le développement à la base. Les collectivités étant plus proches des populations, elles constituent le domaine d'intervention privilégié de ces bailleurs qui préfèrent mettre les ressources directement au niveau opérationnel sans passer nécessairement par les circuits de l'Etat.

Quant au choix de la commune de Ouagadougou, il s'explique par le fait que c'est la plus grande commune du Burkina et partant de là, elle dispose du plus gros budget. Mais aussi, elle a beaucoup de défis à relever parce qu'elle a la plus forte densité de population (1 200 000 au recensement de

1997) avec toutes les contraintes que cela engendre. Il est donc plus pressant pour elle d'adopter une bonne gouvernance locale et celle-ci passe par une mise sur pied d'un dispositif de contrôle interne efficace.

L'objectif poursuivi à travers notre étude est de nous imprégner du système de contrôle interne mis en place à la commune de Ouagadougou, d'évaluer son efficacité et voir dans quelles mesures nous pouvons apporter notre concours pour son amélioration.

Cette étude présente des intérêts à plusieurs niveaux :

- En ce qui concerne la collectivité locale
 - La collectivité locale a besoin d'assurer le service public dans des conditions optimales. Pour cela, elle doit disposer de procédures de gestion et d'informations crédibles ;
 - Les élus locaux doivent prouver aux électeurs qu'ils ont eu raison de placer leur confiance en eux par leur capacité à prévenir les risques potentiels et les difficultés auxquelles se heurtent leurs collectivités ;
 - Les responsables des collectivités locales doivent pouvoir sécuriser les fonds publics mis à leur disposition (diminuer les risques de malversation) et ainsi pouvoir diversifier leurs domaines d'intervention au profit des populations ;

- Au niveau de l'Etat

➤ la tutelle financière

Le Trésor Public du Burkina s'est vu confier entre autres missions :

- Le suivi et l'accompagnement des collectivités dans le processus de décentralisation ;
- La mise à la disposition de la collectivité locale des receveurs municipaux ;
- La participation à la commission interministérielle d'examen des budgets locaux ;
- La production de tous les textes régissant la gestion financière et comptable des communes ;
- L'examen du compte administratif du maire et du compte de gestion du receveur municipal.

Un contrôle interne efficace pourrait contribuer à la production de comptes plus fiables et alléger ainsi de beaucoup la tâche du Trésor Public.

➤ la tutelle administrative

La mise en place d'un bon système de contrôle interne favorise l'atteinte des objectifs assignés à la décentralisation et confortera la tutelle administrative dans sa politique de décentralisation.

- Pour nous-mêmes

Cette étude présente des avantages certains.

- Elle nous permet de maîtriser le contrôle interne en tant que moyen de gestion et de toucher du doigt les réalités du contrôle interne dans les collectivités locales et plus précisément dans la commune de Ouagadougou ;
- Elle constitue une expérience enrichissante car elle nous permet d'avoir une maîtrise du fonctionnement des communes et une certaine expertise en matière de gestion des collectivités locales au Burkina Faso ;
- Elle nous permet de tester nos capacités à trouver des solutions aux problèmes posés.

Nous allons aborder notre thème sous l'optique de l'audit opérationnel. Nous ne nous intéresserons donc pas aux comptes et aux états financiers. De plus, nous nous limiterons à l'étude de deux composantes du contrôle interne à savoir : l'environnement de contrôle et les méthodes et procédures.

Ainsi délimité, notre thème sera traité à travers deux grandes parties.

La Première Partie traitera du Cadre théorique du contrôle interne. Dans cette partie nous essayerons à travers la revue de littérature, d'appréhender la notion de contrôle interne de façon générale et le contrôle interne dans le secteur public notamment dans les collectivités locales en particulier avant d'aborder comment il peut être apprécié. Nous y élaborerons également la méthodologie adoptée pour appréhender le contrôle interne dans la Commune de Ouagadougou.

La Seconde Partie s'intéressera à la pratique du contrôle interne à la commune de Ouagadougou.

A travers cette deuxième partie, nous allons dans un premier temps, présenter la commune à travers la réglementation applicable et faire le constat de l'existant. La seconde phase consistera à faire ressortir les forces et les faiblesses issues de ce constat. Enfin, à partir des faiblesses identifiées, nous tenterons de faire des propositions et des recommandations en vue d'une amélioration.

PREMIERE PARTIE :

LE CADRE THEORIQUE DU CONTROLE INTERNE

AG-BIBLIOTHEQUE

Conçu initialement pour éviter les fraudes, le rôle du contrôle interne a évolué pour permettre également d'éviter les erreurs d'ordre comptable jusqu'à devenir aujourd'hui un outil pour maîtriser le fonctionnement de l'entreprise.

Le contrôle interne est une notion très ancienne, qui a pris son envol avec la crise de 1929 (Hamadi, 2000 : 1). En effet, les chefs d'entreprises américaines ont pris conscience qu'ils ne pouvaient maîtriser leurs affaires sans doter leurs entreprises de mécanismes d'autorégulation afin de pouvoir détecter rapidement les dérèglements des systèmes de gestion mis en place.

Cependant l'ancienneté de cette notion n'a pas empêché sa marginalisation voir sa méconnaissance par certains décideurs du fait des idées préconçues. En effet, le contrôle interne a été souvent perçu comme un effet de mode, un outil de répression ou un investissement à fonds perdus.

Plusieurs auteurs se sont intéressés à la notion si bien qu'une multitude de définitions a été donnée. Du fait qu'il intervient pour améliorer la gestion des entités, le contrôle interne est souvent confondu à d'autres notions présentes dans l'entreprise telle que le contrôle de gestion et l'audit interne.

Cette première partie consacrée à la revue de littérature, vise à permettre une meilleure compréhension de la notion de contrôle interne. Ainsi le chapitre premier traitera des bases théoriques du contrôle interne en abordant ses définitions, ses principes, ses objectifs et ses composantes. Le second chapitre traitera de l'appréciation du contrôle interne, à travers l'analyse du dispositif de contrôle interne, les outils d'analyses et les différentes démarches d'appréciation notamment celle de l'audit opérationnel. Enfin, le dernier chapitre exposera la méthodologie adoptée dans l'approche pratique du thème.

CHAPITRE 1 : LES BASES THEORIQUES DU CONTROLE INTERNE

Il convient avant d'aborder le contrôle interne proprement dit, de lever quelques équivoques sur le concept. Le contrôle interne a été souvent perçu comme un effet de mode, un service, une fonction, un outil de répression ou un investissement à fonds perdus (CSOEC FRANCE, 1999 : 13).

Le contrôle interne est un outil largement étudié aussi bien dans le secteur privé que dans les entreprises publiques. Même si l'intérêt que lui portent l'administration publique en générale et les collectivités locales en particulier est récent. Les efforts engagés pour améliorer le fonctionnement des administrations publiques sont aussi vieilles que les administrations elles-mêmes (CSOEC FRANCE, 1999 : 13).

La nouveauté ne réside donc pas dans l'outil, mais dans la prise de conscience et la maîtrise de son utilisation. Comme Monsieur Jourdan faisait de la prose sans le savoir, les collectivités locales font du contrôle interne sans le savoir.

Le contrôle interne n'est pas non plus répressif. C'est un outil essentiellement préventif au service des décideurs, afin de les aider à maîtriser les risques, optimiser les coûts et améliorer la qualité du service rendu. La mauvaise traduction en français du terme «internal control» est certainement la source de cette confusion.

De plus, le contrôle interne n'est pas un investissement à fonds perdus. En effet, la mise en place d'un système de contrôle interne peut entraîner des coûts mais pas nécessairement des coûts importants. Il permet au contraire une rationalisation dans l'utilisation des moyens humains, financiers et matériels.

Le contrôle interne est une méthode, un processus et pas exclusivement un service ou une fonction. C'est d'ailleurs ce qui ressort de la définition standard du contrôle interne qui dit que «le contrôle interne est un processus mis en place par la direction générale, la hiérarchie, le personnel d'une entreprise (les hommes) et destiné à fournir une assurance raisonnable quant à l'atteinte des objectifs entrant dans la réalisation et l'optimisation des opérations, la fiabilité des informations financières et la conformité aux lois et règlements en vigueur» (IN SOW, 2001-2002). C'est un agencement de

moyens, de dispositifs, de procédés, en un mot une manière d'appréhender et de gérer son activité pour mieux la maîtriser.

Après avoir déblayé le terrain, il s'agira dans ce chapitre de tenter d'éclairer davantage la notion à travers les différentes définitions et de faire ressortir l'intérêt qu'il y a de disposer d'un système de contrôle interne, puis de présenter ses déterminants.

Plusieurs définitions du contrôle interne sont faites par les théoriciens et les professionnels du domaine. Nous tenterons de présenter les plus usitées.

Le contrôle interne a sa structure propre que représentent ses composantes. Il poursuit des objectifs qui sont qualifiés d'objectifs généraux, et il est conduit selon des principes. C'est ce que nous tenterons de présenter dans les lignes à venir.

SECTION 1 : LA NOTION DE CONTROLE INTERNE

Cette section se propose de présenter différentes définitions afin de nous permettre de proposer une définition synthèse. Elle tentera aussi de montrer l'importance du contrôle interne pour l'entité, les hommes et les prestations fournies.

I : La définition du contrôle interne

Plusieurs contrôles s'exercent dans l'entreprise. Qu'il s'agisse de contrôles effectués par l'administration fiscale, les corps de contrôle de l'Etat, la chambre des comptes ou le Commissaire aux Comptes, ils sont tous effectués d'une manière discontinue ou périodique, mais toujours à posteriori.

Il en résulte que les insuffisances et les anomalies décelées le sont toujours avec un certain retard.

Un contrôle préventif s'avère nécessaire. C'est l'objet du contrôle interne.

En plus, la complexité des opérations (industrielles, commerciales, financières) et les pressions de l'environnement exigent de la part des dirigeants, une définition claire des objectifs, des structures et des procédures en vue de s'assurer la maîtrise de leurs affaires.

L'ensemble de ces moyens mis en œuvre par les dirigeants constitue le contrôle interne.

Les définitions les plus autorisées sont celles qui ont été formulées par les organisations professionnelles d'Experts Comptables et d'auditeurs.

Nous avons opté pour la définition synthèse de COLLIN & VALIN (1992 : 49) : « Le contrôle interne est mis en place par la Direction d'une entreprise pour assurer la légitimité de ses activités, la protection de ses actifs, la fiabilité de ses informations et l'utilisation efficace de ses moyens

humains et matériels. Il comprend un plan d'organisation et un ensemble cohérent de moyens de méthodes et de procédures permettant la maîtrise du fonctionnement et de l'évolution de l'entreprise par rapport à son environnement ».

En tant que système, le contrôle interne ne doit pas rester figé. Il doit s'adapter en permanence aux réalités et aux contraintes de l'entité et de son environnement.

II : Importance du contrôle interne

Le contrôle interne est un moyen pour les managers de se prémunir contre les risques de tous ordres auxquels leurs entités sont exposées.

Trois niveaux d'intérêt du contrôle interne ont été recensés. Le contrôle interne est un outil important pour l'entité elle-même, pour les hommes qui l'animent et pour les prestations fournies.

II.1 : En ce qui concerne l'entité elle-même

L'objectif traditionnel du contrôle interne qui est la protection et la sauvegarde du patrimoine, fait qu'il constitue un moyen de lutte contre la fraude.

Selon l'Internal Institute of Audit (I.I.A) «la fraude englobe un ensemble d'irrégularités et d'actes illégaux qui se caractérisent par l'intention de tromper. Elle peut être commise au profit ou au détriment de l'entreprise, par des personnes extérieures ou par ses membres » (norme 280 in «norme pour la pratique professionnelle de l'audit interne »).

Il n'offre pas une protection totale mais permet de réduire les cas de survenance et d'y remédier rapidement lorsque cela arrive.

Il faut signaler que les dispositifs de prévention et de détection de la fraude ne peuvent être efficaces que si l'environnement est favorable. Ainsi, l'existence d'un manuel de procédures formalisées, la mise en œuvre de moyens de protection directe, la compétence, la loyauté et la motivation du personnel, concourent à la lutte contre la fraude.

Les exigences de légalité s'interprétant de manière de plus en plus contraignante, entraînent la mise en cause fréquente de la responsabilité des élus locaux. Par l'obligation au respect de la législation et de la réglementation en vigueur, le contrôle interne met la collectivité à l'abri de bien de risques.

Un contrôle interne efficace doit être un moyen permettant d'assurer dans un environnement réglementaire foisonnant, la conformité aux règles et normes en vigueur.

Non seulement il offre des garanties juridiques mais en plus, un bon contrôle interne contribue à une amélioration de l'image de marque de la collectivité. Toutes les sécurités mises en œuvre sont de nature à rendre la gestion plus performante, les prestations de meilleure qualité et partant de là, à donner une bonne image à la collectivité.

II.3 : Pour les hommes qui servent l'entité

Le contrôle interne joue un rôle important dans la bonne gestion des finances locales en permettant aux élus de juger plus sûrement des choix qui leur incombent. Il permet de disposer d'une information fiable sur le fonctionnement des services concernés et de mesurer l'efficacité des actions mises en œuvre dans la poursuite d'un objectif déterminé.

Le contrôle interne est ensuite un outil de prévention efficace des risques par le suivi des budgets et le contrôle de la qualité de la gestion en cours d'exercice qu'il suppose (CSOEC France, 1999 : 16).

La capacité des dirigeants à prendre des décisions dépend dans une large mesure de la qualité de l'information. Or le contrôle interne garantit la bonne qualité de l'information.

Par la séparation des fonctions et la répartition claire des responsabilités, le contrôle interne permet de situer rapidement les responsabilités pour une faute commise.

En plus, la responsabilité de la supervision et de la coordination des activités incombe aux responsables. Le volume des activités rend cette tâche difficile, c'est pourquoi ils procèdent à des délégations aux niveaux inférieurs. Le contrôle interne leur offre l'assurance que tous les contrôles intermédiaires se déroulent correctement.

Pour continuer à garder la confiance de leurs administrés, les élus locaux doivent démontrer leur capacité à endiguer les difficultés rencontrées par leurs collectivités.

Par l'obligation de rendre compte de leur gestion, les responsables locaux sont jugés à travers les comptes qu'ils produisent : compte administratif produit par l'ordonnateur et compte de gestion confectionné par le comptable (receveur).

Aussi, un bon contrôle interne est une réponse à toutes les préoccupations concernant les abus de droit, la corruption et la mise en péril de l'équilibre financier de la collectivité par une mauvaise utilisation des ressources.

11.3 : Du point de vue des prestations fournies

Un contrôle interne efficace permet d'améliorer les performances. Par la spécialisation des tâches, la rapidité dans leur exécution, l'élaboration des procédures connues et appliquées par tous et la disponibilité d'une information de qualité, le contrôle interne contribue efficacement à l'amélioration des prestations fournies.

Le service fourni par la commune à la population est le bien être de celle-ci.

La satisfaction de la population peut être perçue à travers leurs contributions par les impôts et taxes.

Les élus locaux ont comme mission la réalisation d'investissement en vue d'améliorer le bien être des populations. Pour cela, ils doivent mobiliser le maximum de ressources au niveau local et également faire face aux dépenses de la collectivité. Ceci constitue un défi majeur pour eux.

Par la rationalisation des choix à opérer, la recherche de l'efficacité et de l'efficience dans les opérations réalisées par la collectivité, le contrôle interne leur permet de relever ce défi.

SECTION 2 : LES DETERMINANTS DU CONTROLE INTERNE

Il faut entendre par déterminants du contrôle interne tous les éléments qui se rattachent à lui pour lui donner son ossature et sa portée. Il s'agit des principes du contrôle interne qui sont en fait les règles de conduite. Ensuite, nous avons les objectifs du contrôle interne qui constituent la finalité recherchée lorsqu'un dispositif de contrôle interne est mis sur pied. Enfin, nous avons les composantes du contrôle interne qui structurent le contrôle interne.

L'objectif de cette section est de présenter ces différents éléments.

I : Les objectifs du contrôle interne

L'objectif général poursuivi par le contrôle interne, c'est la continuité de l'exercice dans le cadre de la réalisation des objectifs poursuivis (RENARD, 2000 : 123). Il est atteint à travers la poursuite de quatre objectifs fondamentaux (HAMADI, 2001 : 20) :

- La protection et la sauvegarde du patrimoine ;
- La qualité de l'information ;
- Le respect des instructions de la direction ;
- L'amélioration des performances.

I.1 : La protection et la sauvegarde du patrimoine

Cet objectif est maintenant dénommé «sécurité des actifs» (Renard, 2000 : 124). La notion de patrimoine doit être entendue dans un sens plus large ; c'est-à-dire englober non seulement les biens et valeurs inscrits au bilan, mais aussi, tous les biens qui ne sont pas ordinairement exprimables en termes monétaires et qui sont d'une importance capitale pour la survie de l'entité à savoir la qualité de son personnel et son image de marque.

Appliqué aux collectivités locales, cet objectif concerne toutes les mesures visant à assurer, non seulement la sécurité physique et la protection du domaine public, des biens immeubles et meubles de ce domaine, mais aussi des personnes physiques qui y travaillent. L'un des aspects importants de cet objectif est la sauvegarde des biens immatériels tels que l'image de la collectivité pour ses habitants et son attraction pour les entreprises. Une collectivité qui perd son attraction est une collectivité qui se meurt (CSOEC France, 1999 : 27).

Cet objectif est primordial pour l'entreprise ou la collectivité car la conservation du patrimoine est une condition essentielle à la poursuite normale de son activité. Il est renforcé par l'obligation de rendre compte, qui constitue un moyen de protection du patrimoine de la collectivité.

I.2 : La qualité de l'information

Une organisation ne peut être maîtrisée que si sa direction dispose d'un système d'information adéquat. De plus l'image d'une entité se mesure par les informations qu'elle donne à l'extérieur.

Selon Renard (2000 : 125), ces informations doivent être :

- Fiables et vérifiables ; c'est-à-dire qu'en plus que l'information soit bonne, il faut que le système d'information en place permette sa vérification. On fait allusion ici à la preuve des informations données.
- Exhaustives. Si l'information est donnée à moitié, elle perd de son efficacité. Il faut que le système prenne en compte toutes les informations.
- Pertinentes. L'information doit être conforme au besoin sans être trop diluée ni trop condensée.
- Disponibles. L'information ne doit pas arriver trop tard quand on en a plus besoin ni trop tôt au risque qu'on l'oublie.

En résumé le contrôle interne vise à assurer une bonne qualité de l'information. Cette qualité s'obtient si l'information est pertinente, rapide et utile, constante dans sa périodicité, sa présentation et son contenu, communicable, significative, objective et vérifiable.

Disposer d'une base d'informations fiables et accessibles est un outil de communication au service de la collectivité voire un enjeu électoral.

La qualité de l'information est essentielle pour les partenaires financiers de la collectivité. Elle traduit en même temps la bonne foi des responsables et la transparence dans la gestion locale.

Les bailleurs de fonds qui investissent dans la collectivité ont besoin de ces informations pour s'assurer de la bonne utilisation des fonds, mais également de l'état d'exécution des projets qu'ils financent.

De même l'Etat a besoin de cette information pour s'assurer de la santé financière de la collectivité.

I.3 : L'application des instructions de la direction et le respect des lois et règlements

Diriger une entité implique de donner des instructions à tous les niveaux de responsabilité. Il est très facile de donner des instructions mais il faut aussi en contrôler l'application. Selon COLLIN & VALIN (1992 : 42-43), cette facilité de donner les instructions et la nécessité de le faire continuellement dans une entreprise à tous les niveaux de responsabilité, pose un important problème de contrôle. Ils dégagent ainsi trois niveaux de contrôle :

- Un contrôle à priori pour s'assurer que l'objectif des instructions est bien défini, que l'instruction est claire et s'adresse à des personnes habilitées à les interpréter correctement ;
- Un contrôle à posteriori pour s'assurer de son application ;
- Faire comparer par un tiers, les instructions données et les actions qui en furent exécutées afin de donner des garanties sur l'application effective.

Le contrôle interne vise à rendre pilotable une organisation complexe, soumise à des contraintes nombreuses, tant internes qu'externes.

Les élus doivent donc s'assurer de la définition claire de l'objectif poursuivi par les instructions, de la clarté même de l'instruction et s'assurer de son application.

La collectivité doit agir en s'assurant de la bonne application des lois et règlements en vigueur et de la légalité des actes et des décisions prises. Ceci est un élément fondamental pour les collectivités locales.

Pour les collectivités locales burkinabé par exemple, cela revient à ce que toutes les actions se conforment aux textes d'orientation de la décentralisation. L'exécution du budget doit respecter la

réglementation des dépenses publiques. Les procédures d'achat doivent se faire conformément au règlement sur les marchés publics et l'endettement doit se faire selon les conditions fixées pour l'endettement des démembrements de l'Etat.

I.4 : L'amélioration des performances

Le contrôle interne vise non seulement la sécurité des transactions et des opérations effectuées par l'organisation, mais aussi leur efficacité ou même leur efficience.

La plupart des définitions du contrôle interne intègre l'efficacité et l'efficience dans la gestion de l'entreprise.

Si l'efficacité implique la capacité d'une organisation à atteindre un objectif qu'elle s'est fixé, l'efficience est la qualité de l'organisation ou de chacune des ses parties, qui permet d'être efficace au moindre coût (COLLIN & VALIN, 1992 : 43).

C'est ainsi que l'O.E.C.C.A. en France (in Hamadi, 2001 : 07) a qualifié le contrôle interne «d'une discipline générale de gestion, permettant d'assurer une meilleure efficience des moyens mis en œuvre pour assurer la pérennité de l'entreprise ».

La préoccupation majeure du contrôle interne est l'utilisation économique et efficace des ressources de l'entreprise afin d'assurer sa survie.

Vue sous l'angle des collectivités locales, cette performance concerne aussi bien l'optimisation des ressources que l'assurance d'un service public de qualité.

Pour atteindre les objectifs assignés au contrôle interne un certain nombre de règles de conduite doit être observé, ce sont les principes du contrôle interne.

II : Les principes du contrôle interne

Les principes du contrôle interne sont des règles de conduite. En effet, selon l'O.E.C.C.A. en France (in Hamadi, 2001 : 09), « Le contrôle interne n'est en soi ni un système distinct, ni une fonction de l'entreprise. Il est idéalement une préoccupation : la volonté de l'entrepreneur, qui organise son entreprise, de prévoir dans chacune des modalités qui concourent à sa gestion, les "sécurités" qui permettent d'en assurer, autant que possible, l'autorégulation et l'autocontrôle ; c'est par la présence de ces "sécurités" dans les systèmes que se manifeste le contrôle interne de l'entreprise, tant dans les domaines techniques qu'administratifs ».

En fonction des niveaux et des tailles des collectivités locales, les principes peuvent avoir des portées variables. Mais il existe des principes généraux dont le respect confère au contrôle interne une qualité suffisante.

II.1 : Le principe d'organisation

Pour faire fonctionner son entité, l'entrepreneur doit mettre en place au sein de celle-ci une organisation répondant à des caractéristiques qui lui sont propres et aux exigences de son environnement.

Cette organisation doit être préalable, adaptée et adaptable, vérifiable, formalisée et doit comporter une séparation des fonctions.

Au niveau des collectivités locales, la loi a fixé les grandes lignes de l'organisation.

L'organisation des collectivités locales au Burkina ne peut se concevoir que dans le respect des textes d'orientation de la décentralisation.

II.2 : Le principe d'intégration

Le contrôle interne est inhérent à la structure de l'entité. Pour être particulièrement efficaces, les procédures de contrôle interne doivent être intégrées (et non rajoutées) à l'infrastructure et faire partie de la culture de l'entité. Le contrôle interne ne constitue pas un surcroît. Ce principe est lié à celui de l'autocontrôle qui est mis en œuvre par des recoupements, des contrôles réciproques ou des moyens techniques appropriés.

Au niveau des collectivités locales ce principe vaut beaucoup plus sur le plan financier. Cela est dû au fait que la collectivité emploie des agents qui relèvent d'une autre administration que la commune. Ces agents ne font pas partie du personnel propre de la commune.

II.3 : Le principe de permanence

En matière de contrôle interne, la permanence concerne les procédures qui doivent être constantes. Cependant, il est fait parfois obligation de changer de procédures lorsque cela est justifié (cas de défaillance ou de changement de l'environnement par exemple).

C'est le principe le plus enraciné dans les collectivités locales. La pratique étant dictée par des règles prises à un autre niveau supérieur, les changements par la commune ne sont pas permis. Certaines pratiques ont plus d'un quart de siècle d'existence et ne sont pas prêtes de changer.

II.4 : Le principe d'universalité

Il concerne le champ d'action du contrôle interne. Le contrôle interne concerne toutes les personnes dans l'entreprise, en tout temps et en tout lieu (pas d'exclusion, pas de privilège, pas de domaine réservé).

Au sein de la collectivité locale, il faut distinguer ce principe du principe budgétaire d'universalité, qui prévoit que le budget d'une collectivité doit englober la totalité des recettes et des dépenses. Il doit être compris dans le sens décrit plus haut.

Cependant, si ce principe s'applique aux ordonnateurs, il trouve une application assez difficile en ce qui concerne les comptables qui ne relèvent pas souvent de la collectivité, mais d'autres structures (Trésor public). Mais cette séparation est atténuée par le fait que le receveur a une relation fonctionnelle avec l'ordonnateur. Les opérations d'exécution du budget prennent naissance chez l'ordonnateur et connaissent leur aboutissement chez le comptable. Ils sont tous deux des maillons de la chaîne d'exécution du budget communal.

Au Burkina Faso, avec les projets de recettes municipales demandées par les communes de Ouaga et Bobo, le receveur municipal devrait être un agent de la hiérarchie de la collectivité locale. Dans ce cas, le principe d'universalité aura une meilleure application.

II.5 : Le principe d'indépendance

Ce principe implique que les objectifs de contrôle interne sont à atteindre indépendamment des méthodes, procédés et moyens de l'entreprise.

Cela suppose l'existence d'un système de contrôle interne bien structuré.

II.6 : Le principe d'information

La qualité de l'information fait partie des objectifs de contrôle interne. Ce principe commande que la direction dispose d'un système d'information adéquat lui permettant de piloter convenablement l'entreprise.

II.7 : Le principe d'harmonie ou d'adéquation

C'est l'adéquation du contrôle interne aux caractéristiques de l'entreprise et de son environnement.

II.8 : Le principe de prévision

C'est un nouveau principe encore peu développé au niveau des collectivités locales. Il est né des préoccupations aux Etats-Unis, des conséquences sur les générations futures de contribuables des décisions passées et présentes.

La logique des budgets publics et de la comptabilité publique s'est longtemps limitée à une comptabilité de paiement sans se préoccuper des engagements au delà de l'année budgétaire (CSOEC France, 1999 : 37).

Après avoir exposé les objectifs et les principes du contrôle interne, quid alors de sa structure ?

III : Les composantes du contrôle interne

Les composantes du contrôle interne sont des éléments qui constituent la structure du contrôle interne. Les appellations diffèrent selon les auteurs.

Selon Coopers & Lybrand (2000 : 28) ce sont des composantes et elles sont au nombre de cinq. Il s'agit de l'environnement de contrôle, de l'évaluation des risques, des activités de contrôle, du système d'information et de communication et du pilotage.

Par contre, COLLIN & VALIN(1992 : 44) les considèrent comme des moyens du contrôle interne. Ce sont : l'organisation, les méthodes et procédures, les mesures de contrôles comptables et autres, un responsable chargé de d'évaluer la cohérence et l'efficacité du système.

Pour d'autres auteurs, ce sont des composantes mais elles sont au nombre de six à savoir : le système d'organisation, le système de documentation et d'information, le système de preuves, les moyens matériel de protection, le personnel et la supervision (CNCC,1992 : 28)

Pour notre part, seuls l'environnement de contrôle et les méthodes et procédures seront traités.

III.1 : L'environnement de contrôle

L'environnement de contrôle peut être défini selon Coopers & Lybrand (séminaire de formation, Mali 2000) comme la «culture de contrôle interne» de l'entité. Il s'agit de l'ensemble des règles d'organisation ou de conduite (explicites ou implicites) de l'entité vis-à-vis du contrôle interne. La

qualité de l'environnement de contrôle dépend du niveau de sensibilisation effective de la direction et du personnel au contrôle interne.

Les différents éléments entrant en ligne de compte dans l'environnement de contrôle comprennent notamment :

- **L'organisation générale de l'entité, définition des rôles et responsabilités.** Le plan d'organisation doit permettre d'assigner des responsabilités claires et adaptées entre les différents postes de travail. Il se caractérise par une définition d'objectifs permanents pour l'entité, un organigramme définissant les différentes relations hiérarchiques et fonctionnelles, une définition des responsabilités et de leur étendue ;
- **L'intégrité, l'éthique de la direction, du management et du personnel.** Un dispositif de contrôle interne ne saurait réussir s'il ne s'insère pas dans un contexte où les valeurs d'éthique sont privilégiées. Le management et au plus haut niveau, doit donner l'exemple non seulement par les discours mais aussi par le comportement ;
- **Le style de management et le type de gestion .** Le style de management détermine la qualité des politiques dans l'entité et de l'organisation mise en place pour obtenir les résultats escomptés. Il permet une définition plus réaliste des objectifs et une délégation claire des pouvoirs. L'existence d'une politique de gestion des ressources humaines est un gage pour une définition claire des compétences nécessaires à l'exécution des tâches.

Lors de l'appréciation de l'environnement de contrôle deux types de faiblesses peuvent être identifiées :

- Celles susceptibles de générer des erreurs peu importantes. Dans ce cas il n'est pas nécessaire de prévoir des procédures spécifiques pour couvrir les risques identifiés ;
- Celles susceptibles de générer des erreurs significatives. Dans ce cas, il faut prévoir des procédures spécifiques pour couvrir les risques identifiés.

II I.2: Les méthodes et procédures

Les différentes définitions du contrôle interne ont relevé le fait qu'il comprend des méthodes et des procédures. Il faut entendre par méthodes et procédures « les consignes d'exécution des tâches, les documents utilisés, leur contenu, leur diffusion et leur conservation, les autorisations et approbations, la saisie et le traitement des informations nécessaires à la vie de l'entreprise et de son

contrôle » (O.E.C.C.A. In COLLIN & VALIN, 1992 : 46). L'aspect contrôle est y incorporé mais comme une étape et non un objectif principal. La prise en compte de cet aspect contrôle fait que les méthodes et procédures s'assimilent aux activités de contrôles de Coopers & Lybrand.

Ainsi, les activités de contrôle peuvent se définir comme « l'application des normes et procédures qui contribuent à garantir la mise en œuvre des orientations émanant du management... Les activités de contrôle sont menées à tous les niveaux hiérarchiques et fonctionnels de la structure et comprennent des actions aussi variées qu'approuver et autoriser, vérifier et rapprocher, apprécier les performances opérationnelles, la sécurité des actifs ou la séparation des fonctions » (Coopers & Lybrand, 2000 : 71).

Les activités de contrôle sont constituées des dispositifs spécifiques que chacun met en œuvre et qui va lui permettre de gérer ses activités dans le respect des objectifs généraux du contrôle interne. Elles sont en nombre infini et varient en fonction de chaque entité. C'est l'existence de ces contrôles à chaque échelon pour faire échec aux risques qui fonde le contrôle interne dans une entité.

Elles reposent habituellement sur deux éléments : les normes qui définissent ce qui doit être fait et les procédures pour réaliser ces objectifs (Coopers & Lybrand, 2000 : 74).

Les techniques utilisées pour accomplir ces contrôles sont diverses. Elles comprennent entre autres, les contrôles réciproques, les contrôles hiérarchiques et l'autocontrôle, le contrôle un à un, la réconciliation, le contrôle de séquence, le rapprochement, le contrôle de vraisemblance, le pré-enregistrement et la restriction d'accès. Ces techniques peuvent relever de contrôles manuels ou automatiques.

Nous n'emploierons pas le terme activités de contrôle pour désigner la composante retenue mais plutôt de méthodes et procédures qui traduit mieux nos intentions.

Nous venons d'exposer les déterminants du contrôle interne en général, qu'en est-il du contrôle interne au niveau de l'administration publique ?

SECTION 3 : LE CONTROLE INTERNE DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

L'intérêt accordé au contrôle interne dans l'administration publique est très récent. Ce qui explique qu'il n'est pas très développé dans ce secteur. Le contrôle interne dans l'administration publique

s'est longtemps cantonné au contrôle budgétaire. Tel est toujours le cas au Burkina pendant qu'en Europe les collectivités commencent à s'orienter vers l'utilisation d'autres outils de gestion tel que le contrôle de gestion et l'analyse financière. Parce que le contrôle budgétaire a montré ses limites. Le secteur public et partant de là les collectivités locales ont des spécificités qui différencient leur gestion de celles des entreprises privées.

Dans cette section nous présenterons quelques spécificités des collectivités, puis le contrôle budgétaire et la spécificité des collectivités locales par rapport à l'environnement de contrôle et les méthodes et procédures.

I : Les spécificités de la gestion des collectivités

Le souci d'efficacité et de rentabilité qui caractérisent la gestion des entreprises privées se retrouve de plus en plus dans celle des collectivités locales bien que plusieurs limites subsistent dans cette comparaison. Par exemple, la notion du profit qui domine la gestion privée n'a pas de correspondance dans la gestion des communes essentiellement tournée vers la satisfaction des besoins d'intérêt général de ses habitants (LABIE, 1992 : 7). Cependant à défaut de poursuivre les mêmes finalités, elles peuvent utiliser les mêmes méthodes de gestion notamment un certain nombre d'outil de gestion qui ont fait leur preuve dans le secteur privé. On pourrait s'interroger avec LABIE (1992 : 8) si la simple transposition de ces méthodes aux collectivités locales suffit à conférer à leur gestion les caractéristiques de rationalité et d'efficacité que celle des entreprises privées ? Ce serait sans compter avec les spécificités des collectivités.

En effet, la gestion budgétaire des collectivités se déroule à l'intérieur d'un cadre formel et juridique (nomenclature budgétaire archaïque, règles de procédures très rigides) très contraignant qui n'a pas son équivalent au sein d'une entreprise.

Ensuite, la spécificité réside dans le budget. Alors que les recettes d'une entreprise dépendent dans une large mesure du marché, les collectivités disposent d'un pouvoir fiscal qui les autorisent à prélever unilatéralement et sans contrepartie les ressources nécessaires à l'équilibre de leur budget. Cependant elles ont l'obligation d'y faire figurer les dépenses obligatoires qui les prive de décider librement du contenu du budget.

Selon LABIE (1992 : 11 & 97), la gestion budgétaire de la commune se déroule à l'intérieur de cadres de gestion en utilisant des ressources et les dépenses.

Il s'agit du cadre formel qui est constitué des documents budgétaires et comptables et du cadre procédural qui est formé des procédures d'élaboration et d'exécution du budget communal.

I.1 : Le cadre formel

Un certain nombre de documents est utilisé pour retracer les opérations de recettes et de dépenses d'une commune. La date d'établissement, le mode de présentation, les autorités compétentes, sont strictement réglementés. C'est l'ensemble de ces documents qui constituent le cadre formel. Ces documents se caractérisent par leur pluralité et leur texture uniforme.

On dénombre les documents suivants :

- Les documents de prévision et d'autorisation. Au sens strict la collectivité n'a qu'un seul budget. Mais pour des raisons pratiques, ce budget ne se présente pas dans un document unique (Direction Générale du Trésor du Burkina, 2002 : 2). En effet, le budget d'une commune est le plus souvent constitué de plusieurs actes adoptés de manière échelonnée pendant la durée de l'exercice. On a donc le budget primitif qui est le premier acte budgétaire adopté par la commune. Il détermine l'ensemble de recettes et des dépenses de l'année à venir. Puis le budget supplémentaire qui vient corriger en cours d'exercice les prévisions souvent approximatives du budget primitif. Cependant des événements imprévisibles lors de ces précédents documents peuvent nécessiter des modifications de recettes et de dépenses. Ils entraînent la prise de décisions modificatives. Ces différents documents ont une présentation uniforme. Ils sont divisés en sections (fonctionnement, investissement) et chaque section est subdivisée en chapitre et article.

- Des documents retraçant l'exécution du budget. Il s'agit du compte administratif et du compte de gestion.

Le compte administratif retrace l'exécution du budget depuis le début de l'exercice au 1^{er} janvier jusqu'à la fin au 31 décembre. Cependant, la journée du 31 décembre est prolongée jusqu'au dernier jour du mois de février de l'année suivante afin de permettre l'émission de mandats et de titres correspondant à des services faits et des droits acquis au cours de l'exercice. Ce prolongement, dit journée complémentaire, permet de présenter une situation plus proche de la réalité.

Le compte de gestion retrace quant à lui les résultats de la gestion et comprend toutes les opérations constatées depuis le 1^{er} janvier jusqu'au 31 décembre y compris la journée complémentaire.

Il est soumis au contrôle du conseil municipal. Il est ensuite joint au compte administratif et transmis à la Direction Générale du Trésor avec les pièces justificatives pour être transmis à la cour pour examen.

I.2 : Le cadre procédural

Il est constitué des procédures d'élaboration et d'exécution du budget.

I.2.1 : L'élaboration du budget : les principes budgétaires

Cinq principes gouvernent la mise en place du budget de la collectivité locale. Il s'agit :

- D'un principe de périodicité : l'annualité ;
- De deux principes de présentation : l'unité et l'universalité ;
- De deux principes de gestion : la spécialité et l'équilibre.

- L'annualité

Ce principe traduit le fait que le budget doit faire l'objet, chaque année, d'une autorisation préalable et que cette autorisation n'est valable que pour un an. Ainsi, le budget doit être voté et approuvé avant l'ouverture de l'année budgétaire (1^{er} janvier au 31 décembre) ; c'est l'antériorité de l'autorisation budgétaire.

Ce principe est nécessaire pour assurer l'exactitude des évaluations et l'efficacité des contrôles (Module de formation des agents des services financiers locaux , Trésor public du Burkina, 2002, p 4).

Il connaît cependant une exception que constitue la journée complémentaire. La journée du 31 décembre est prolongée jusqu'au dernier jour de février de l'année suivante.

- L'unité et l'universalité

L'unité budgétaire veut que le budget retrace dans un document unique l'ensemble des recettes et des dépenses de la collectivité locale. Il connaît deux assouplissements :

- Le budget annexe qui individualise les mouvements des deniers publics effectués par un service de la commune dépourvu de la personnalité morale (régie autonome par exemple) ;
- Le budget supplémentaire qui est un document de report. Il assure la liaison entre l'exercice en cours et l'exercice précédent.

L'universalité budgétaire signifie que la collectivité prévoit pour une année civile toutes les recettes et les dépenses sans contraction entre elles.

Elles doivent figurer au budget pour leur montant intégral. De plus, une recette ne doit pas être affectée à une dépense précise. Cependant, les emprunts, subventions, dons et legs constituent des assouplissements à ce principe.

- La spécialité et l'équilibre

La spécialité invite au respect des différents crédits inscrits au budget et prohibe les virements de crédits d'article à article.

L'équilibre budgétaire veut que le budget soit voté en équilibre réel :

- Equilibre des sections ; les recettes de fonctionnement doivent couvrir les dépenses de fonctionnement et les recettes d'investissement équilibrer avec les dépenses d'investissement ;
- Evaluation sincère et exacte des recettes et des dépenses ;
- Remboursement de la dette en capital par les ressources propres.

Pour élaborer le budget les personnes habilitées devraient avoir à l'esprit ces différents principes.

I.2.2 : L'exécution du budget : le respect des règles de la comptabilité publique

Il y a deux volets à exposer : l'exécution juridique du budget et l'exécution financière.

Nous avons les opérations administratives qui constituent les opérations d'exécution juridique du budget et les mouvements matériels de fonds qui constituent l'exécution financière du budget (LABIE, 1992 :56).

I.2.2.1 : L'exécution juridique du budget et le principe de la séparation de l'ordonnateur et du comptable

Ce principe est consacré au Burkina par l'article 19 du décret n° 69-197/PRES/MFC, portant régime financier du Burkina Faso. Il s'agit d'une séparation des agents chargés de l'exécution (ils interviennent à des stades différents dans l'exécution), des opérations d'exécution (opérations administratives et opérations comptables).

- **Les dépenses**

La phase administrative de la dépense est scindée en trois étapes qui sont l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement.

- L'engagement est l'acte par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge (LABIE, 1992, p 61). La décision d'engager une dépense est souvent considérée comme un acte discrétionnaire de l'ordonnateur. Cependant, ce pouvoir est atténué par le fait que la décision doit se conformer au contenu de l'autorisation

budgétaire, c'est-à-dire respecter les conditions suivantes : la disponibilité des crédits, l'exacte imputation et l'inscription dans la durée de l'autorisation (ne pas intervenir après la clôture de l'exercice) ;

- La liquidation est l'opération qui consiste à rendre liquide la dette de l'autorité publique (Daouda, avril 1998 : 33) c'est-à-dire qui a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant. Il y a donc deux étapes : constater le service fait et calculer de façon précise la dette de la collectivité ;
- L'ordonnancement ou mandatement est l'acte par lequel, conformément au résultat de la liquidation, l'ordonnateur donne l'ordre de payer la dette (Séminaire de formation DAF/EPA, Direction Générale du Trésor du Burkina, juin 2002). Il se traduit concrètement par l'imputation de la dépense au crédit budgétaire concerné et l'émission au profit du créancier d'un mandat.

La phase comptable est le paiement. Elle relève de la responsabilité du receveur municipal. Elle se matérialise par la remise de fonds au bénéficiaire ou le virement des fonds dans son compte bancaire sous réserve des contrôles prévus à cet effet.

- **Les recettes**

La phase administrative de la recette est constituée de l'établissement d'un titre de recettes par l'ordonnateur. Le titre de recette est l'acte par lequel l'ordonnateur, après avoir constaté l'existence d'une créance au profit de la collectivité et avoir fixé son montant, prescrit son recouvrement par le comptable public (LABIE, 1992 :65-66).

La phase comptable de la recette est le recouvrement.

I.2.2.2 : L'exécution financière et le principe de l'unité de trésorerie

La trésorerie d'une collectivité est régie par deux principes. Selon le premier, toutes les recettes sans distinction d'une collectivité servent à assurer le paiement de toutes les dépenses de la collectivité (unicité de caisse). Quant au second, il oblige la collectivité à déposer ses fonds au Trésor public. C'est au nom de ce principe que la commune ne dispose pas de compte caisse ou banque. Toutes ses opérations de décaissement ou d'encaissement passent d'abord par des comptes de l'Etat et ensuite les comptes de la collectivité sont servis par jeu d'écritures.

Les opérations d'exécution sont réparties par cycle. Le cycle représente l'ensemble de l'échange complet des opérations successives et nécessaires au fonctionnement de la collectivité. Une procédure doit être définie par cycle.

Les cycles suivants peuvent être répertoriés au niveau d'une collectivité locale (CSOEC France, 1999 : 81) :

- Le cycle de la trésorerie ;
- Le cycle des achats et frais généraux ;
- Le cycle des ressources humaines ;
- Le cycle des prestations / services proposés ;
- Le cycle budgétaire, comptable et financier.

Après avoir décrit quelques spécificités des collectivités, nous allons maintenant aborder le contrôle budgétaire.

II : Le contrôle budgétaire

Souvent appelé contrôle traditionnel, sa mise en place s'est d'abord située dans une perspective de respect de l'application des règles de la comptabilité publique, cependant la complexité croissante des opérations a réduit l'efficacité des pratiques traditionnelles (Joseph CARLES, juin 2000).

II.1 : Le respect des règles de la comptabilité publique

Il faut rappeler que les règles de la comptabilité publique auxquelles les collectivités locales sont soumises sont traditionnellement et fondamentalement conçues pour permettre le contrôle de la régularité de l'exécution d'un budget. Par exemple, elles ne permettent pas à l'ordonnateur (maire, président du conseil général ou régional) d'engager une dépense si la ligne budgétaire concernée n'est pas approvisionnée. Ainsi, le comptable public est amené à refuser le mandatement de toute dépense entraînant ce qu'il est courant de qualifier de dépassement budgétaire.

Afin d'éviter ce refus de paiement, les collectivités en France se sont dotées depuis de nombreuses années d'un système de contrôle de l'engagement des dépenses visant à prévenir le risque de dépassement. Les logiciels comptables intègrent ce dispositif de contrôle en allumant des signaux d'alerte en cas de dépassement ou en bloquant toute possibilité d'engagement de dépense sur une ligne budgétaire insuffisamment approvisionnée. Cependant toutes les collectivités ne sont pas dotées de ce système (même en France). Si les systèmes de contrôle permettent d'éviter la

comptabilisation d'un engagement au delà des sommes disponibles, encore faut-il que cet engagement soit comptabilisé pour que le système soit efficace. La multiplication des engagements dits de régularisation c'est-à-dire postérieurs à la signature du bon de commande ou de l'ordre de service a modifié la portée du contrôle interne dans nombre de communes.

La pratique du contrôle séquentiel des bons de commande s'est ainsi multipliée, et nombre de comptables refusent tout engagement dès lors qu'une rupture apparaît dans l'ordre des numéros d'engagement.

II. 2 : Les contrôles budgétaires proprement dits ou contrôles traditionnels

Les contrôles sont constitués des contrôles effectués d'une part, par le receveur municipal, le contrôleur financier et les corps de contrôle de l'Etat (c'est le contrôle administratif) et d'autre part par les organes délibérants (contrôle politique) et la chambre des comptes (contrôle juridictionnel).

II.2.1 : Le contrôle administratif

Le contrôle administratif est le fait des organes de l'administration effectuant un contrôle sur elle-même. Ce contrôle peut être à priori, à posteriori, inopiné, interne ou externe.

Il s'agit des contrôles effectués par les corps de contrôle de l'Etat (Inspection d'Etat, Inspection Générale des Finances), le Receveur municipal, le Contrôleur financier, les organes internes de contrôle (Inspections techniques).

Les contrôles les plus fréquents sont ceux exercés par le Receveur (comptable) et le Contrôleur financier.

II.2.1.1 : Le contrôle du Receveur

Le receveur intervenant en dernier lieu dans la dépense effectue un certain nombre de contrôles :

- L'imputation budgétaire ;
- L'existence et la suffisance de crédits ;
- La présence du visa du contrôleur financier ;
- La validité de la créance (exactitude de la liquidation, non-prescription, non-déchéance, certification de service fait) ;
- La conformité de l'accréditation ;
- La production des pièces justificatives ;

- Le caractère libératoire du règlement ;
- L'application des lois et règlements relatifs à la dépense.

II.2.1.2 : Le contrôle financier

Il revient au contrôleur financier d'effectuer certains contrôles sur les dépenses :

- contrôle de régularité
 - s'assurer que l'imputation est conforme à ce qui est contenu dans le budget ;
 - vérifier que les crédits inscrits sont suffisants
 - contrôler les calculs arithmétiques.
- contrôle de légalité : il s'agit de s'assurer que les dépenses proposées sont conformes aux textes en vigueur ;
- contrôle de moralité : il porte sur le prix et la qualité du fournisseur.

II.2.2 : Le contrôle juridictionnel

Les comptes de la commune sont soumis au contrôle de la chambre des comptes. En effet, le compte administratif établi par l'ordonnateur et le compte de gestion établi par le receveur municipal, sont transmis au Trésor en vue de leur acheminement à la chambre des comptes.

II.2.3 : Le contrôle politique

C'est le contrôle exercé par les élus locaux. Le conseil municipal contrôle l'action du maire.

Il contrôle l'exécution des plans de développement communaux et en assure l'évaluation périodique.

L'article 109 de la loi n°042/AN fait obligation au maire de rendre compte au premier trimestre de chaque année, par un rapport spécial, de la situation de la commune sur les matières transférées, l'activité et le fonctionnement des services et l'état d'exécution des délibérations.

III : Les composantes du contrôle interne au sein de l'administration publique

Nous avons retenu de nous intéresser uniquement à l'environnement de contrôle et aux procédures.

Nous avons noté que la culture de contrôle, l'organisation et les lois et règlements faisaient partie de l'environnement de contrôle.

III.1 : L'environnement de contrôle

Avec tous les contrôles que nous avons décrits plus haut, nous constatons que le contrôle n'est pas étranger à l'administration publique. Seulement ces contrôles sont instaurés pour assurer l'Etat, le conseil municipal et la chambre des comptes que les fonds sont utilisés correctement. Mais ces contrôles ne sauraient être un moyen de gestion efficace au service de la collectivité elle-même. Ce qui dissocie beaucoup l'entreprise de la collectivité dans l'environnement de contrôle, c'est la prédominance politique. Alors que la plupart du temps le directeur d'une entreprise est à son poste parce qu'il en a les compétences, l'élu local est porté à son poste par des élections. Cependant autant le directeur de société doit atteindre des performances pour être maintenu à son poste, autant l'élu devrait se soucier de mieux gérer s'il veut être réélu. Mais il préfère emprunter d'autres voies que celles de la gouvernance locale.

Quant à l'organisation, ses contours sont précisés par les lois. Par exemple au Burkina Faso, c'est la loi 042/AN qui régie l'organisation et le fonctionnement des collectivités. Ce qui est très loin des caractéristiques d'une bonne organisation données par le principe d'organisation, notamment en ce que l'organisation doit être adaptée et adaptable.

En ce qui concerne le personnel, l'entreprise s'attache de compétence pour optimiser ses investissements, alors que l'élu local à un devoir de service public et des moyens dérisoires. De plus le personnel communal est là pour faire carrière.

III.2 : Les procédures

Les procédures au niveau de la collectivité locales sont régies par le cadre formel et procédural décrit précédemment. Aucune procédure ne peut s'entendre en dehors des règles de la comptabilité publique et de tous les textes de finances publiques. Cependant ces différents textes ont une portée générale et il appartient à chaque collectivité de les mettre à la portée des agents en assurant une traduction simple et compréhensible pour eux afin d'éviter toute interprétation de la part de ces agents.

Conclusion

Le contrôle interne bien qu'étant une notion ancienne est encore très peu connu par certains managers. S'il connaît une forte évolution et une application croissante dans le secteur privé, il est beaucoup moins développé dans les organisations publiques. Le contrôle interne n'est pas obligatoirement un service ou une fonction. C'est un état, un processus mis en œuvre en vue

d'atteindre les objectifs fixés à une entité. Le contrôle interne a ses objectifs dont la poursuite nécessite le respect de certains principes.

Le contrôle interne dans l'administration publique s'attache beaucoup plus au contrôle de régularité (respect des règles de la comptabilité publique).

CESAG-BIBLIOTHEQUE

CHAPITRE 2 : L'APPRECIATION DU CONTROLE INTERNE

vii

Le contrôle interne ne doit pas être figé ; il doit être adapté aux besoins de la structure.

Pour pouvoir opérer cette adaptation, il faut évaluer le contrôle interne existant. L'évaluer revient à faire un diagnostic en vue de déceler les faiblesses et les points qui peuvent être renforcés.

Pour apprécier le contrôle interne existant, il faut l'analyser ; c'est-à-dire le comparer à des référentiels. Plusieurs démarches existent pour analyser le contrôle interne

Il faut noter que le contrôle interne est un ensemble d'éléments imbriqués. Pour apprécier ces différents éléments, il faut disposer d'outils adéquats.

Ce chapitre se propose donc de présenter les références d'analyse du contrôle interne à travers la Section 1, ensuite la Section 2 traitera des outils du contrôle interne et enfin la dernière section exposera les démarches possibles d'évaluation du contrôle interne.

SECTION 1 : L'ANALYSE DU DISPOSITIF DE CONTROLE INTERNE

Cette analyse permet de se prononcer sur l'efficacité du dispositif mis en place.

Le dispositif de contrôle interne vise à prémunir l'entité contre les risques potentiels ou à les détecter rapidement. C'est pour cette raison que l'on peut affirmer avec LEMANT (1999 : 30) que l'analyse du contrôle interne est une analyse des risques. Ainsi, tous les dispositifs mis en place par les dirigeants pour la bonne maîtrise de leurs activités ont pour objectif de faire face aux risques.

Le dispositif s'analyse aussi en utilisant des critères d'appréciation.

Enfin, l'objectif poursuivi dans l'évaluation du contrôle interne de même que les interactions des différentes variables d'analyse ne doivent pas être oubliés lors de l'appréciation.

I : L'analyse du risque

« Le risque est la possibilité que se produise un événement susceptible d'avoir un impact sur la réalisation des objectifs. Il se mesure en terme de conséquences et de probabilité » (IN SOW, 2001).

Le risque est la combinaison de trois éléments d'ordre différents :

- l'incident réalisé ou potentiel (la manifestation) ;
- l'incidence financière, physique ou moral (l'impact) ;
- les causes organisationnelles de l'incident (les facteurs).

Il est dit spécifique lorsqu'il est lié aux procédures en vigueur dans la collectivité.

Analyser les risques revient à faire ressortir les forces et les faiblesses de la structure. Le risque c'est lorsque les mécanismes de contrôle n'ont pas prévu de faire, de contrôler, de s'assurer que c'est correctement fait ou de suivre les performances (IN SOW, 2001). Lorsqu'il survient, il faut s'interroger sur l'efficacité des dispositifs de détection.

Il existe deux méthodes de détection du risque (CSOEC France, 1999 : 46) :

- la détection par le fonctionnement constaté. Le constat part de l'impact du risque (non atteinte de résultats ou d'objectifs visés), puis au niveau des manifestations, apporte la preuve par les dysfonctionnements constatés et les indicateurs d'anomalies et enfin explique par la mise en évidence des facteurs de risque correspondants qui permettent d'identifier les facteurs de non-qualité.
- La détection par l'étude de la conception de l'organisation. On part de la recherche des facteurs de risque en comparant l'organisation à un référentiel (niveau des facteurs de non-qualité), ensuite on illustre son propos par la description des incidents possibles et on le prouve par les incidents constatés (manifestations), ceci permet enfin d'émettre des doutes fondés sur l'atteinte des objectifs visés (impact).

L'appréciation des risques consiste à s'assurer de :

- l'opérationnalité des objectifs ;
- la pertinence des procédures ;
- l'actualité des procédures ;
- l'effectivité des responsabilités ;
- la prise en charge des responsabilités ;
- l'utilité des contrôles ;
- l'opportunité de l'information.

Selon VIEILLEVILLE (1994 : 99), les risques peuvent être techniques, subjectifs, économiques, financiers ou juridiques.

Les risques techniques sont liés à la complexité de la réglementation et à la technicité des actions à mener. Ils posent un problème de compétence des services administratifs ou techniques.

Les risques subjectifs sont relatifs à la personnalité de l'élu, à son style de gestion et au cumul de mandats.

Les risques économiques et financiers sont liés aux choix de gestion, au mode de financement des investissements et à la fiscalité.

Quant aux risques juridiques, ils résultent des conséquences civiles ou pénales des décisions prises par la collectivité.

II Les critères d'évaluation du contrôle interne

Les critères constituent un ensemble de normes par rapport auxquelles le système de contrôle interne peut être apprécié afin de déterminer son efficacité. Selon Coopers & Lybrand (2000 : 349) les cinq composantes du contrôle interne constituent ses critères d'appréciation. Ces composantes ayant déjà été exposées au chapitre précédent, nous n'y reviendrons plus.

Mais ces composantes ne sont pas les seuls critères. Le système de contrôle peut être apprécié par rapport aux pratiques d'organisation communément admises (POCA). Il faut noter qu'une pratique d'organisation devient un principe quand elle est admise par l'auditeur et son interlocuteur (LEMANT, 1999 : 28). De plus une pratique admise par une entité peut ne pas l'être par une autre.

Les principes fondamentaux du contrôle interne sont aussi utilisés comme des critères d'appréciation du contrôle interne.

Ce qu'il convient de retenir c'est que les frontières ne sont pas rigides entre ces différentes composantes qui déterminent l'efficacité du contrôle interne. Il existe une inter relation entre ces différentes composantes elles-mêmes et entre elles et le contrôle interne. Par exemple il n'y a pas de domaine précis pour l'information et la communication. Elles sont présentes à tous les niveaux. Toutes les composantes influencent le système de contrôle interne qui à son tour agit sur elles.

SECTION 2 : LES DEMARCHES D'APPRECIATION DU CONTROLE INTERNE

Le contrôle interne peut être apprécié de différentes manières. On peut d'abord classer les démarches par rapport à l'entité. Ce qui nous donne l'audit interne et l'audit externe, lorsque l'évaluation est faite par le service d'audit interne ou de « contrôle interne » ; ou par un commissaire aux comptes (audit légal) ou un expert externe (audit contractuel).

On peut classer selon l'objectif recherché dans l'évaluation du contrôle interne. Ainsi en interne ou en externe l'évaluation peut être faite sous l'optique d'un audit comptable et financier ou d'un audit opérationnel.

Notre choix s'est porté sur la deuxième classification.

L'objectif de l'audit comptable et financier est d'aboutir à un contrôle des comptes alors que l'audit opérationnel a pour finalité le contrôle interne.

Nous envisageons notre étude sous l'optique de l'audit opérationnel. Seuls les développements y afférents seront retenus.

I : La notion d'audit opérationnel

R. N. Anthony en 1965 dans son cadre conceptuel classique (In BECOUR & BOUQUIN, 199 : 16) décomposait le processus d'une organisation en trois niveaux :

- La stratégie qui concerne la planification stratégique ;
- Les gestions courantes ou tactiques qui concernent le contrôle de gestion ;
- Les opérations élémentaires qui concernent l'audit opérationnel.

Pour lui « l'audit opérationnel serait ainsi chargé de l'examen de la performance des tâches spécifiques et du processus qui les organise et structure l'emploi des ressources et informations nécessaires, le contrôle opérationnel dont il s'assurait de la pertinence et de la qualité des effets réels ».

Il limitait l'audit opérationnel à une étude des seules opérations élémentaires, d'où une vision très restrictive de la mission de l'audit opérationnel. C'est ce que lui reprochent BECOUR et BOUQUIN.

Eux, ils s'inscrivent dans une vision plus globale de l'audit opérationnel, prenant en compte les opérations, la gestion voire la stratégie. Ainsi, « l'objet de l'audit opérationnel consiste à juger la manière dont les objectifs sont fixés et atteints, ainsi que les risques qui pèsent éventuellement sur la capacité de l'entreprise ou d'une entité à définir des objectifs pertinents et à les atteindre, à apprécier leur opportunité » (BECOUR & BOUQUIN, 1996 :13)

Cependant, la définition de LAURENT & TCHERKAWSKY (1992 : 33) semble rendre le mieux ce qu'est l'audit opérationnel .

« L'audit opérationnel est l'intervention dans l'entreprise sous forme d'un projet, de spécialistes utilisant des techniques et des méthodes spécifiques ayant pour objectifs :

- D'établir les possibilités d'amélioration du fonctionnement et de l'utilisation des moyens , à partir d'un diagnostic initial autour duquel le plus large consensus est obtenu,
- De créer au sein de l'entreprise une dynamique de progrès selon les axes d'amélioration arrêtés »

L'audit opérationnel évalue la performance du fonctionnement et l'utilisation des moyens afin de «certifier le bon état de marche de l'organisation concernée» (LAURENT & TCHERKAWSKY, 1992 : 38).

Nous avons opéré ce choix pour les raisons suivantes :

- Le temps dont nous disposons (très court). L'audit opérationnel permet dans des délais très courts, de disposer de constats neutres et d'une gamme de propositions pouvant conduire à des plans d'actions (POISSON, 1996 : 40).
- Le niveau de connaissance des agents en matière de contrôle interne. En effet, lors de la prise de connaissance générale de l'entité, à travers les entretiens avec les agents, nous avons constaté que jusqu'à un niveau hiérarchique élevé, le contrôle interne était méconnu.

Partant du fait que le contrôle interne est un ensemble de moyens et de procédés mis en place pour permettre à l'entité d'atteindre ses objectifs, nous avons opté pour un audit opérationnel.

Cependant les missions d'audit opérationnel dans une collectivité sont très diverses. Selon POISSON (1996 : 40), elles peuvent rentrer dans le cadre d'un audit d'organisation (étude des structures, des procédures, des fonctions, des liaisons...) ou un audit de gestion (analyse des performances).

Pour mieux circonscrire notre étude, nous avons choisi de nous intéresser à l'audit d'organisation qui prend mieux en compte nos préoccupations.

II : La démarche d'audit opérationnel

Quatre étapes principales caractérisent la démarche de l'audit opérationnel. Ces différentes étapes peuvent se matérialiser à travers le tableau ci-dessous. Nous les déroulerons par la suite.

Tableau N° 1 : Présentation de la démarche d'audit opérationnel

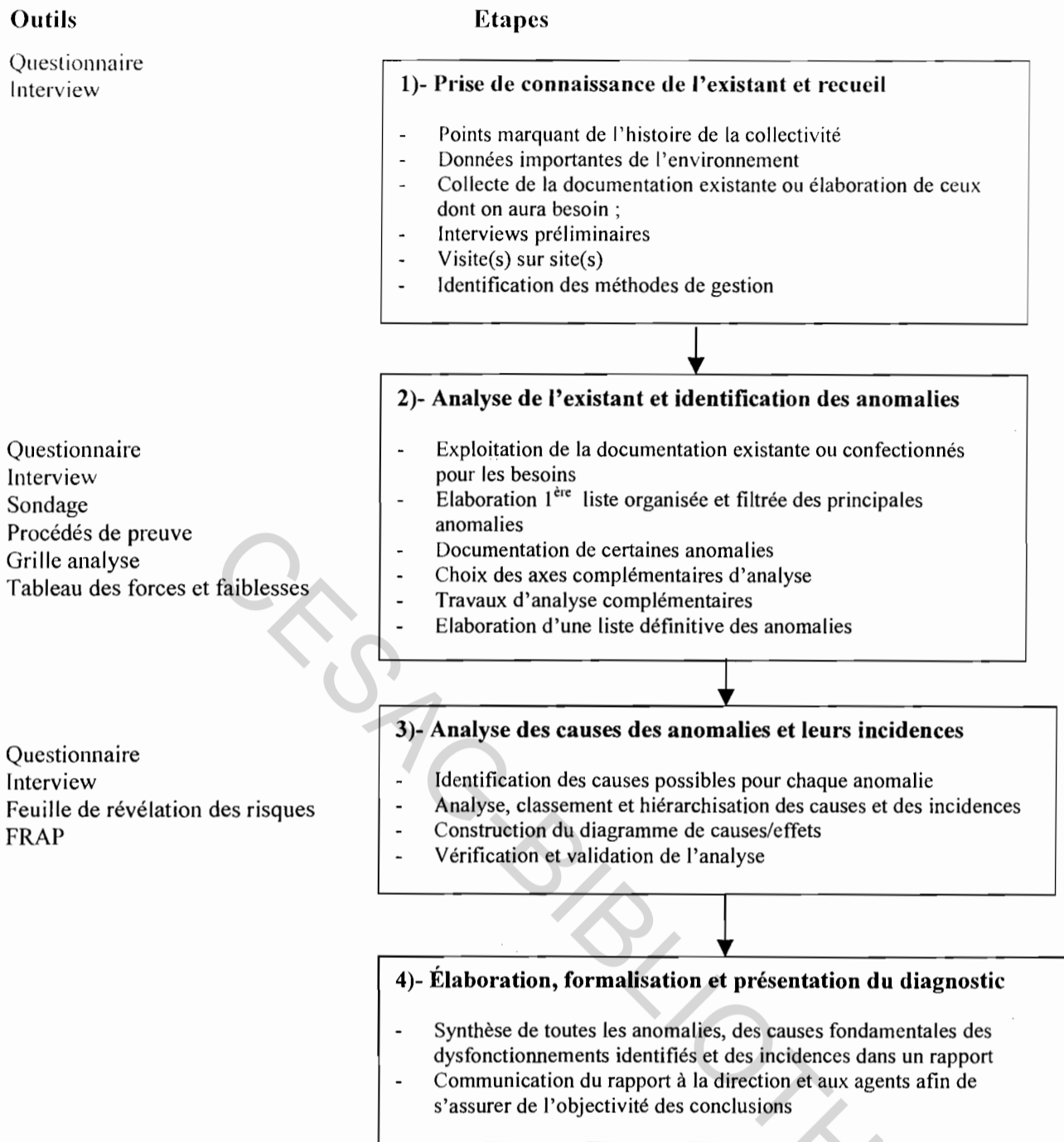
Analyse diagnostique détaillée	Recherche d'améliorations	Elaboration plan d'action	Mise en œuvre
-Prise de connaissance de l'existant et recherche d'informations -Identification des anomalies -Analyse des causes des anomalies et leur incidences -Elaboration, formalisation et présentation du diagnostic	-Recensement des améliorations -Analyse, sélection et documentation	-Définition des principes de mises en place -Description détaillée des actions -Elaboration du bilan économique prévisionnel -Ordonnancement et planning général -Synthèse des actions par responsable	-Constitution de la structure du projet -Communication sur le plan d'action -Exécution du plan d'action -Suivi de la mise en œuvre et actualisation -Point périodique sur les résultats

Source : (LAURENT & TCHERKAWSKY, 1992 : 135)

II.1 : L'analyse diagnostique détaillée

Le diagnostic d'une organisation consiste à identifier les dysfonctionnements apparentes et à en déduire par l'analyse, les causes profondes pour proposer les remèdes applicables.

Figure N°1: Schématisation du diagnostic détaillé

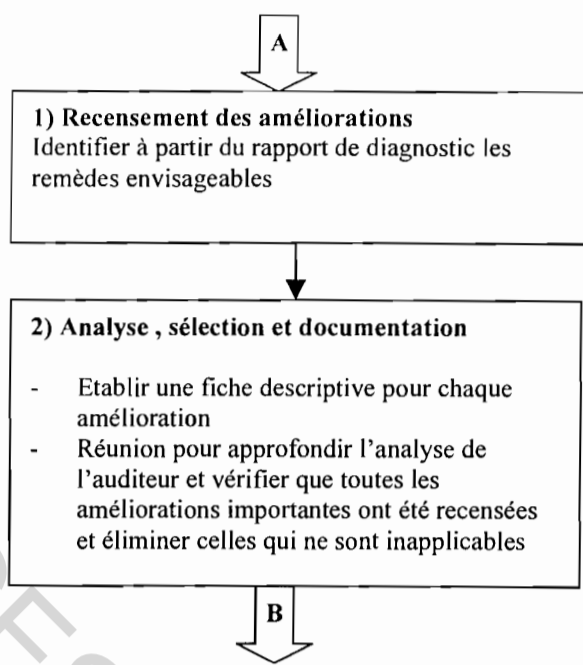


Source : Inspiré de Laurent & Tcherkowsky (1992 : 157 à 237)

II.2 : La recherche d'amélioration

Il s'agit de partir des constats de dysfonctionnements et de leurs causes de recenser les différentes solutions possibles et de les classer par ordre d'importance. Ensuite il faut en collaboration avec la direction et les personnes concernées choisir celles qui rencontrent leur adhésion.

Figure N°2 : Schématisation de la phase de recherche des améliorations



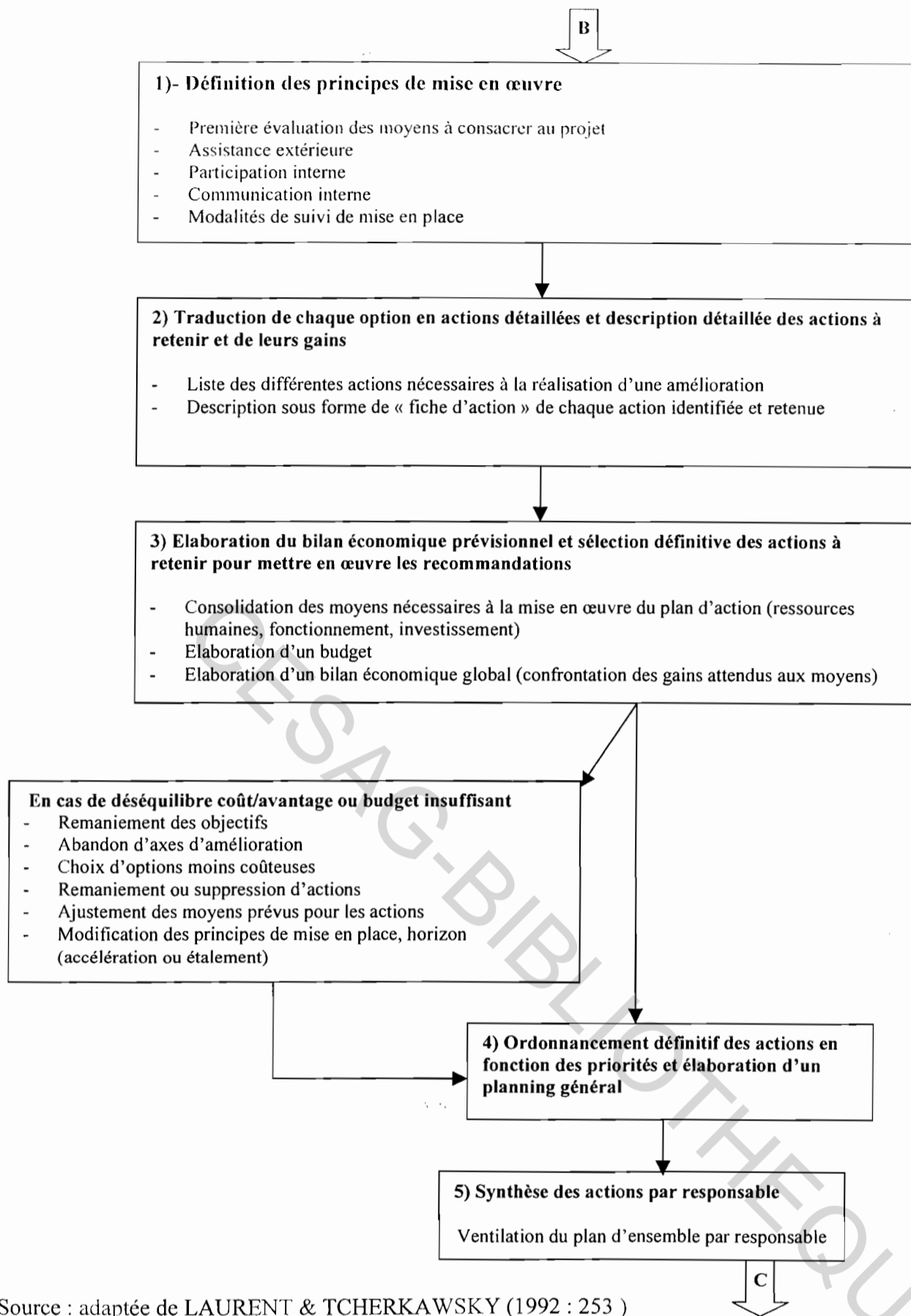
Source : adaptée de LAURENT & TCHERKAWSKY (1992 : 239 à 251)

II.3 : Le plan d'action

Il consiste à traduire de manière détaillée les recommandations en un ensemble cohérent complet et chiffré d'actions pour initier le projet d'amélioration (coût financier, moyens humains, responsabilité de la mise en œuvre et du suivi).

L'objectif est de créer la « plate-forme opérationnelle de progrès » qui constitue la charte de modernisation et l'instrument de suivi du projet par la direction.

Figure N°3 : Schématisation de la phase d'élaboration du plan d'action



Source : adaptée de LAURENT & TCHERKAWSKY (1992 : 253)

qui est de la dernière phase, elle ne peut se réaliser dans le cadre de ce mémoire, mais après si la structure le décide. Les trois premières étapes marquent aussi la fin de l'audit (LAURENT & TCHERKAWSKY (1992 : 261).

Après avoir exposé l'analyse et la démarche, nous allons à présent voir les outils qui sont utilisés.

SECTION 3 : LES OUTILS D'EVALUATION DU CONTROLE INTERNE

Dans la revue de littérature, nous avons noté existence de plusieurs outils d'évaluation du contrôle interne. Nous avons regroupé ces différents outils en trois catégories. Nous avons les outils de collectes des informations, les outils de test sur les contrôles existants, et les outils de révélation du niveau du contrôle interne.

Nous essayerons de présenter ces différents outils dans les lignes à venir.

I : Les outils de collecte des informations

Ce sont des outils que l'on peut utiliser à tous les stades de l'étude de l'entité. Que se soit pour la prise de connaissance ou pour des informations plus spécifiques. Ils peuvent être utilisés seuls ou combinés avec d'autres outils.

I.1 : L'interview

L'interview est un entretien avec une personne en vue de l'interroger sur ses actes, ses idées... et de divulguer la teneur de l'entretien (LEMANT, 1999 : 181). L'interview portera sur les orientations, les objectifs retenus et leur pertinence au regard des attentes des élus (direction) ; la qualité de la coordination (encadrement) ; la détection des problèmes de fonctionnement et de qualité (exécution). Il permet de connaître en profondeur ce qu'un simple questionnaire ne saurait atteindre.

II.2 :Le questionnaire de contrôle interne

C'est une liste de questions auxquelles il faut répondre par écrit (LEMANT, 1999 : 189). Il peut être administré indirectement ; dans ce cas c'est l'auditeur qui reporte les réponses sur le questionnaire. Il peut aussi être administré directement et c'est la personne interrogée lui-même qui reporte les réponses. Les questions peuvent être à choix multiples ; c'est le cas où l'interrogé choisi entre

plusieurs réponses qui lui sont proposées. Dans les questions ouvertes, le choix des réponses n'est pas limité.

II : Les outils de tests sur les contrôles identifiés

Après avoir identifié les différents contrôles, il est nécessaire de procéder à des tests pour s'assurer de leur effectivité. Ces tests peuvent être effectués par des entretiens avec les personnes concernées, par l'observation ou par l'examen de pièces. Les outils de tests sont le sondage et les procédés de preuve.

II.1 : Le sondage

Le sondage est utilisé pour les tests de conformité et de permanence. Il consiste à prendre un échantillon d'opérations ou de transactions et de vérifier que les contrôles décrits ont été respectés. L'échantillon doit cependant être représentatif du cycle sur lequel porte la vérification (exemple ensemble des ventes, ensemble de fournisseurs etc....).

II.2 : Les procédés de preuve

Ils peuvent être utilisés en complément des sondages, pour confirmer ou infirmer les contrôles décrits. On procède par entretien, observation, confrontation de documents, corroboration etc....

- L'entretien consiste à un échange avec les agents en charge des opérations ou des transactions afin de s'assurer que les contrôles annoncés sont effectifs ;
- L'observation physique et exploitation de document internes ou externes permettent de s'assurer du respect des procédures ;
- Les procédés de corroboration sont effectués dans le but de donner la preuve de la validité d'une opération. Il s'agit :
 - Des opérations de vérification des calculs ;
 - Des rapprochements de documents établis à plusieurs niveaux (état de rapprochement bancaire), de soldes ou d'écritures comptables avec les supports des transactions concernées ;
 - La confirmation des soldes par les tiers.

Après identification et évaluation des contrôles, d'autres outils servent à rendre compte de l'état du contrôle interne appliqué au sein de l'entité.

III : Les outils de révélation du niveau du contrôle interne

Ces outils permettent de retracer les constats.

III.1 : Le tableau des forces et faiblesses apparentes (TFfA)

Il constitue «l'état des lieux» des forces et des faiblesses réelles ou potentielles, et permet de hiérarchiser les risques (DUNAUD, 1995 : 63).

En matière de régularité, les forces et les faiblesses sont exprimées quantitativement et qualitativement par rapport à des règles, procédures et systèmes existants. L'avis ou les présomptions exprimés s'appuient sur les conditions d'atteinte des objectifs de contrôle interne sur la sécurité, la fiabilité des informations et la protection des actifs.

En matière d'efficacité elles s'expriment par rapport à des résultats attendus et à leurs conditions d'obtention. L'avis ou les présomptions dépendent en grande partie de la compréhension du domaine concerné et s'appuient sur les conditions d'obtention de l'efficacité : cohérence des objectifs et des moyens, suivi des actions et résultats.

Tableau N°2 : Tableau des forces et faiblesses apparentes

Domaine/ Opération	Objectif de contrôle	Risques	POCA/indicateurs et indices	Opinion			Commentaires ou réf.
				F/f	Conséquences	Dégré de Confiance	

Source : (LEMANT, 1999 : 64)

III.2 : La feuille de révélation et d'analyse de problème (FRAP)

Elle synthétise avec des documents à l'appui, chaque dysfonctionnement. Lorsque les investigations ne débouchent pas sur un problème, il n'y a pas lieu d'en établir une. Elle attire l'attention plus sur les conséquences des dysfonctionnements et les recommandations que sur les faiblesses elles-mêmes.

Figure N° 5 : La feuille de révélation et d'approche des problèmes (FRAP)

Feuille de révélation et d'approche des problèmes

Référence papier
de travail :

Référence FRAP :

Problème :

Faits :

Causes :

Conséquences :

Solutions proposées :

Etabli par :

Approuvé par :

Validé par :

Le :

Le :

Le :

Source : (LEMANT, 1999 : 97)

III.3 : La grille d'analyse des tâches

La grille d'analyse présente en ligne l'ensemble des tâches qui sont affectées pour une opération donnée ou dans une structure et en colonne la personne habilitée à exécuter ces tâches.

Une mention est mise dans chaque cellule pour indiquer la personne ou le poste qui exécute la tâche correspondante. La grille d'analyse permet d'apprécier la séparation des tâches et de déceler les cumuls de tâches ou fonctions incompatibles.

Tableau N° 3 : Grille d'analyse des tâches (recouvrement contribution du secteur informel)

Tâches	Nature opérations	Agent de recouvrement	Chef de service	caissier
1- Recensement des contribuables	Ex	X		
2- Emission des avis d'imposition	Ex	X		
3- Remise des avis d'imposition	Ex	X		
4- Prise en charge des impositions	En	X		
5- Etablissement de fiche compte	En	X		
6- Recouvrement	Ex	X		
7- Vérification des encaissements avant reversement	C		X	
8 Versement	Ex	X		
9 Encaissement des versements	Ex / C			X
10- Etablissement de reçu pour l'agent qui verse	Ex			X
11- Comptabilisation des versements au journal de caisse	En			X
12- Etablissement situation mensuel des émissions et recouvrements	Ex	X		
13- Centralisation des émissions et recouvrement de l'ensemble des agents de recouvrement	C		X	
14- Transmission des situations au receveur	Ex		X	

Source : Adapté de RENARD(1998 :199)

Ex = tâche d'exécution ; C = contrôle et supervision ; En = Enregistrement

III.4 : La feuille de révélation des risques

Elle permet de retracer chaque risque, de faire le constat, de rechercher les causes et de déterminer les conséquences potentielles en vue de faire des recommandations

Figure N° 6 : Feuille de révélation de risques

Mission :		Référence :
Types de risques identifiés		
Faits constatés :		
Causes explicatives :		
Conséquences réelles ou potentielles :		
Recommandations :		
Chef de mission :	Auditeur :	Responsable du domaine audité

Source : Adapté de H.P Maders (1994)

Conclusion

L'appréciation du contrôle interne consiste en une analyse des risques. En effet, l'auditeur doit déterminer les différents risques encourus par la collectivité. Pour cela il utilise des critères d'évaluation que constituent les composantes, les principes, les pratiques d'organisation communément admises. Dans son appréciation, il utilise des outils de collecte des informations, des outils de test sur les contrôles identifiés et des outils de révélation du niveau du contrôle interne. Ces outils ne sont pas propres au contrôle interne.

Enfin, l'appréciation doit s'inscrire dans une démarche d'audit interne ou d'audit externe, d'audit légal ou d'audit contractuel, ou enfin d'audit comptable et financier ou d'audit opérationnel.

L'efficacité du contrôle interne au sein d'une collectivité locale est très influencée par l'environnement de contrôle et les méthodes et procédures.

Ces deux précédents chapitres nous ont servi à définir une méthodologie qui constituera la base de l'analyse du dispositif de contrôle interne au sein de la commune de Ouagadougou.

Le chapitre suivant se propose de faire le résumé de cette méthodologie.

CESAG-BIBLIOTHEQUE

CHAPITRE 3 : L'APPROCHE METHODOLOGIQUE

Après la revue de littérature qui nous a permis de dresser le cadre théorique de notre étude, nous devons à présent élaborer la méthodologie pour apprécier le dispositif de contrôle interne dans la commune de Ouagadougou.

Il s'agira pour nous d'élaborer un modèle d'analyse qui nous servira de guide. Après le modèle d'analyse, les différentes variables seront définies avec les indicateurs et des mesures de ces indicateurs.

Ensuite, nous décrirons les procédures de collecte des informations que nous avons recueillies et comment nous les avons analysées.

SECTION 1 : LE MODELE D'ANALYSE DU DISPOSITIF DE CONTROLE INTERNE

Nous avons précédemment fait cas de l'existence d'inter relation entre le contrôle interne et les éléments qui le composent.

Le plus souvent l'appréciation du contrôle interne vise à déterminer son efficacité. Si tel est le cas l'efficacité du contrôle devient la variable dont la réalisation va dépendre des facteurs qui influencent le contrôle interne. Il est bien entendu que l'influence exercée n'est pas à sens unique. Mais nous ne prendrons en compte que l'influence sur le contrôle.

Nous avons délimité notre étude à l'environnement de contrôle et aux méthodes et procédures parce qu'à notre avis ce sont les éléments qui influent le plus sur l'efficacité du contrôle interne.

En effet, Coopers & Lybrand (2000 : 35) reconnaissent que l'environnement de contrôle exerce une influence profonde sur la façon dont les activités sont structurées, la définition des objectifs et l'évaluation des risques. Il agit également sur les activités de contrôle, les systèmes d'information et de communication et le pilotage. Des cinq composantes du contrôle interne l'environnement de contrôle est de loin le plus influent. De plus il englobe dans son champ les ressources humaines, les lois et règlements, l'histoire et la culture propre à la collectivité... Ce qui fait de lui la variable indépendante par excellence.

Nous avons ensuite retenu les méthodes et procédures parce qu'en ce qui concerne les collectivités locales ces procédures sont pour la plupart préétablies par les règles de la comptabilité publique et

très contraignantes pour elles. Ces méthodes et procédures échappent ainsi à toute emprise des collectivités elles-mêmes. Cela fait d'elles la seconde variable indépendante.

Nous avons donc voulu étudier le dispositif de contrôle interne par rapport aux variables indépendantes clés.

Nous avons aussi volontairement omis les variables intermédiaires que constituent la conception et la mise en place du système de contrôle interne.

Le modèle d'analyse formalise de façon schématique ces différentes relations.

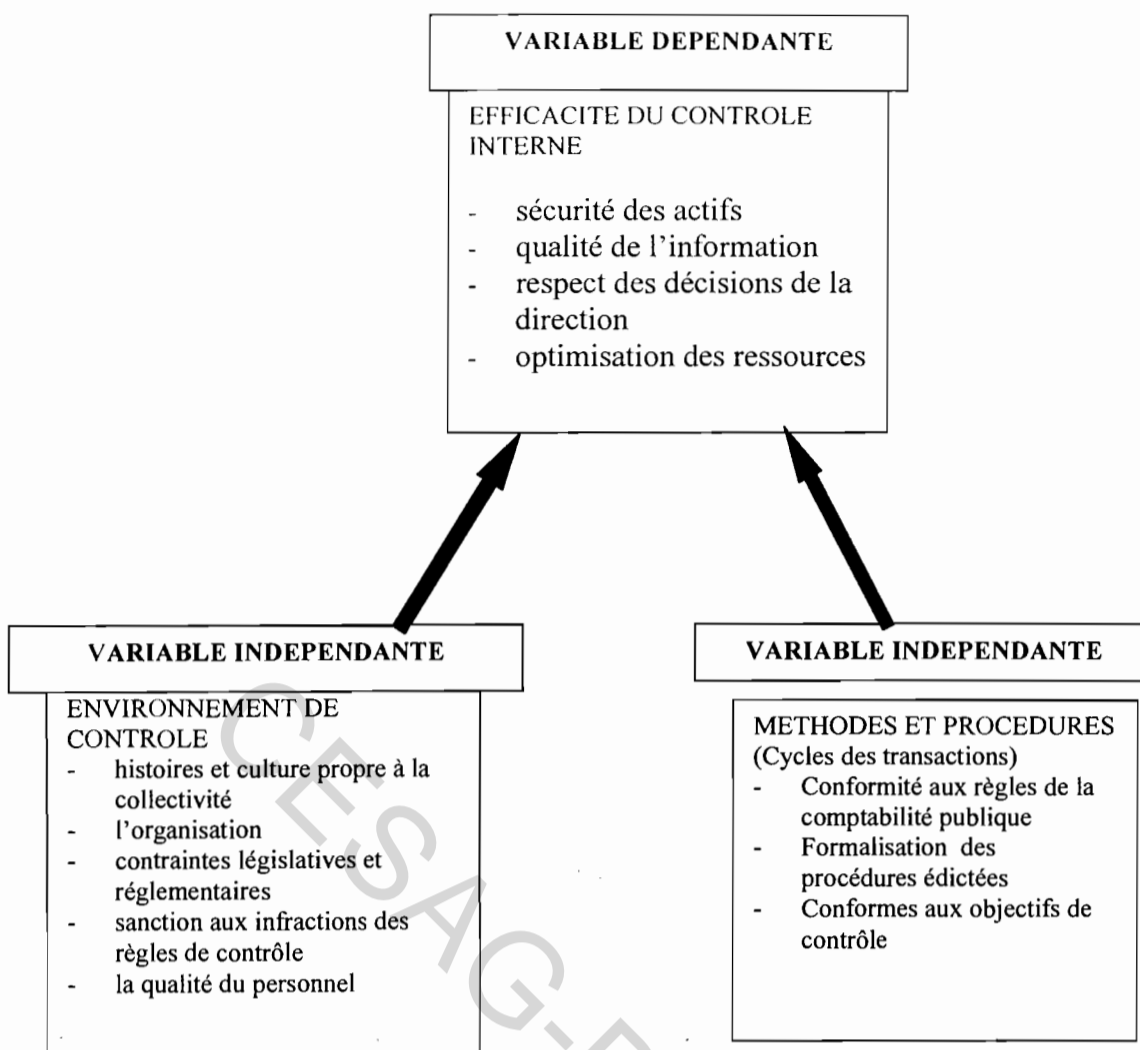
Ensuite les indicateurs concernant ces variables et leurs mesures seront présentés.

I : Le schéma du modèle d'analyse

Le modèle d'analyse se trouve très simplifié du fait qu'il n'existe que trois variables dont une dépendante et les deux autres indépendantes. De plus une abstraction des variables intermédiaires a été faite.

CESAG-BIBLIOTHEQUE

Figure N° 7 : Schéma du modèle d'analyse



Source : nous-mêmes

II : Les indicateurs et mesures des variables retenues

Il s'agira de définir les indicateurs propres à chaque variable et de fournir l'unité de mesure de chaque indicateur. Nous le ferons sous forme de tableau.

• La variable dépendante

L'étude vise à apprécier l'efficacité du dispositif de contrôle interne de la commune de Ouagadougou. C'est pourquoi l'efficacité du contrôle interne a été retenue comme variable dépendante. Un contrôle interne efficace poursuit quatre objectifs. En rappel ces objectifs sont :

- la sécurité des actifs
- la qualité de l'information
- le respect des instructions de la direction et des lois et règlements en vigueur
- l'optimisation des performances.

• Les deux variables indépendantes

L'environnement de contrôle et les méthodes et procédures ont été retenues comme variables indépendantes. Il existe d'autres variables mais nous avons choisi de nous intéresser uniquement à ces deux.

- l'environnement de contrôle. Ses différentes composantes sont : la culture et l'histoire de la collectivité, son organisation, la qualité du personnel, les contraintes légales et réglementaires, les sanctions aux infractions commises.
- Les méthodes et procédures. Elles concernent toutes les consignes d'exécution des tâches, les documents utilisés, leur contenu, leur diffusion et leur conservation... Elles doivent être formalisées, portées à la connaissance du personnel, conformes aux objectifs fixés, appliquées et conformes aux règles de la comptabilité publique.

TABEAU N° 4 : LES INDICATEURS ET LEURS MESURES

Variables	Indicateurs	Mesures
Efficacité du contrôle interne	<ul style="list-style-type: none"> • la protection des actifs • Qualité de l'information • Optimisation des ressources 	<ul style="list-style-type: none"> - Existence de moyens de détection et de prévention de la fraude - Effectivité de l'exercice des activités de contrôle - Existence de rapport d'exécution financier - Existence de protections matérielles et sûres - Sanctions contre les détournements d'actifs - Régularité de l'information - Exhaustivité de l'information - Accessibilité de l'information - Exactitude de l'information - Vérifiabilité de l'information - Pertinence de l'information - Fixation d'objectifs - Cohérence budget/ objectif - Existence d'un système de mesure des performances - Existence de rapport d'exécution du budget - Adéquation du personnel aux besoins réels - Existence de procédures de recouvrement clairement établies
Environnement de contrôle	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation • La qualité du personnel 	<ul style="list-style-type: none"> - Existence d'un organigramme - Conformité avec la réalité - Conforme aux textes - Degré de clarté et de précision des liaisons hiérarchiques et fonctionnelles - Précision dans la définition des attributions - Séparation des tâches et fonctions incompatibles - Définition des responsabilités - Délégation de pouvoirs - Existence de fiche de fonctions - Apté à générer par elle-même ses moyens de contrôle - Compétence dans le domaine occupé - Existence d'un code de conduite - Adéquation des effectifs - Existence de procédures de recrutement - Existe-t-il des critères de promotion des employés - Existence de plan de formation - Mise à niveau permanente des connaissances

Tableau N°4 : Les indicateurs et leurs mesures (suite)

Variables	Indicateurs	Mesures
	<ul style="list-style-type: none"> • histoires et culture propre à la collectivité • contraintes législatives et réglementaires 	<ul style="list-style-type: none"> - Favorise la sensibilisation aux besoins de contrôle - Plus ou moins réceptivité des élus sur l'amélioration de la gestion - Système plus complet et plus rigoureux de contrôle - Niveau général de risque présent dans la collectivité - Multitude des textes en vigueur - Caractère obligatoire de ces textes - Connaissance de ces textes - Respect de leur application - Influence sur la fixation des objectifs
Environnement de contrôle (suite)	<ul style="list-style-type: none"> • sanction aux infractions des règles de contrôle • Conformité aux règles de la comptabilité publique • Formalisation des procédures édictées 	<ul style="list-style-type: none"> - Nombre d'affaires instruites - Nombre de condamnation - Nombre d'affaires classées sans suite - Conforme au cadre formel - Conforme au cadre procédural - Respect des principes budgétaires - Existence d'un manuel de procédures - Existence de note interne - Connaissance de ces procédures - Adéquation des procédures - Respect de ces procédures - Mise à jour permanente de ces procédures
Méthodes et Procédures mises en place	<ul style="list-style-type: none"> • Conformés aux objectifs de contrôle 	<ul style="list-style-type: none"> - Adéquation avec objectifs de contrôle - Existence d'objectifs de contrôle

Source : nous-mêmes

Si l'environnement de contrôle est facile à délimiter, il n'en est pas de même des méthodes et procédures dont le nombre varie en fonction des différentes activités de la collectivité et où une délimitation s'impose.

III : Délimitation des méthodes et procédures

Par rapport aux cycles énumérés dans le cadre théorique, nous aborderons les cycles suivants :

Pour le cycle de la trésorerie, il s'agit des procédures relatives à la gestion de la trésorerie.

Le budget est le principal outil de gestion de la collectivité. Les principes d'élaboration et d'exécution ont été étudiés précédemment. Les procédures des recettes et des dépenses seront étudiées à travers ce cycle.

En ce qui concerne les prestations le rapprochement à notre cas donne l'étude de la gestion du patrimoine de la commune.

Enfin, les dernières procédures concerneront le cycle du personnel.

SECTION 2 : LA COLLECTE ET L'ANALYSE DES DONNEES

Il s'agit de tous les procédés que nous avons utilisés pour obtenir les informations nécessaires à la réalisation de notre étude. Mais il ne suffit pas de les collecter, il faut ensuite les analyser afin de retirer les informations recherchées.

I : La Collecte des données

Il s'agit de toute la documentation et des informations nécessaires à notre étude. Cette collecte s'est faite à plusieurs niveaux.

Pour réunir les informations concernant la phase pratique de notre étude, nous avons utilisé certains outils de collecte d'informations.

I.1 : Procédures d'échantillonnage et de collecte de données

Notre objectif de départ était de réunir une documentation sur trois collectivités dans différents pays notamment le Mali, le Sénégal et le Burkina Faso. Cela aurait pour avantage d'observer comment au niveau des autres pays, les élus ont pu surmonter les innombrables difficultés que connaissent les collectivités locales. Chaque structure a un système de contrôle interne qui lui est propre, mais c'est

pratiquement les mêmes contraintes qu'elles vivent (contraintes législatives et réglementaires, contraintes financières, difficultés de traductions des aspirations politiques en objectifs économiques, méconnaissances des règles et outils de gestion ...). Malheureusement les réalités du terrain ont eu raison de nous. Nous nous sommes limités à la commune de Ouagadougou.

Pour collecter les informations nous avons d'abord recueilli toute la documentation sur la commune notamment les textes d'orientation de la décentralisation, les rapports, les textes sur les finances publiques, l'organigramme et des mémoires d'étudiants qui ont porté sur la commune.

Après cette collecte de documents, nous avons utilisé des outils de collecte.

I.2 : Les outils de collecte des informations

Pour compléter nos informations nous avons élaboré un questionnaire de contrôle interne et effectué des interviews.

I.2.2 Le questionnaire de contrôle interne

Le retard que nous avons pris au niveau de la commune de Ouagadougou pour la collecte des informations nous a obligée à élaborer un questionnaire unique qui prend en compte la prise de connaissance générale et les procédures. Nous avons transmis ce questionnaire à un professionnel en matière d'audit des collectivités pour avis (Moussa MARA, Cabinet DIARRA au Mali). Il a trouvé le questionnaire intéressant mais assez long. Ce qui nous a conduit à le découper par cycle afin qu'une seule personne n'ait pas à répondre à tout le questionnaire. Nous avons obtenu les questionnaires suivants :

- Questionnaire d'ordre général (qui n'est pas spécifique à un cycle) ;
- Questionnaire sur le cycle trésorerie ;
- Questionnaire sur le cycle ressources humaines ;
- Questionnaire sur le système comptable ;
- Questionnaire sur les immobilisations ;
- Questionnaire sur le budget ;
- Questionnaire sur les achats / frais généraux.

Nous avons présenté tous les questionnaires au DAF/B qui nous a indiqué à qui ils doivent être remis. Nous avons rencontré les différents responsables des cycles et nous avons remis les questionnaires. Certains nous ont donné une semaine pour récupérer, mais d'autres ont mis plus d'un mois parce que c'était la période de préparation du budget et tous les responsables étaient occupés.

Ensuite, nous sommes passés récupérer. Mais pour nous assurer que le questionnaire a été bien compris, nous avons revu les questions sur place avec les agents (certains ont remis aux agents chargés d'exécuter les opérations du cycle) puis nous avons rencontré les responsables pour en discuter. Au départ nous avons simplement voulu procéder à une collecte des informations et traiter notre thème. Malheureusement les difficultés du terrain nous ont conduit à demander à effectuer un stage pour mieux appréhender les opérations. Nous n'avons vraiment pas eu le choix d'un échantillon à qui le questionnaire devait être adressé. Il s'est imposé à nous. De plus certains responsables malgré nos explications ont refusé de répondre aux questions et même de nous fournir les renseignements dont nous avons besoin sous prétexte que ces informations seront divulguées au grand public.

I.2.3 : Le stage pratique au sein de la commune

Après les premiers entretiens et comme les responsables n'étaient pas disponibles (durant plus d'un mois, ils étaient occupés à l'élaboration du projet de budget), nous avons opté pour un stage pratique. En fait c'était purement un stage d'observation. Il nous a permis d'avoir des précisions que les questionnaires ne nous ont pas permis d'avoir. Il nous a permis de contrôler les informations figurant aux questionnaires et de voir par nous-mêmes comment le travail était fait. C'est au cours de ce stage que nous avons rempli les grilles d'analyses des tâches (achat, encaissement, décaissement, recouvrement), les organigrammes des services et les schémas des procédures d'exécution des opérations.

I.2.4 : Les procédés de preuve

Dans le cas présent, au lieu de constituer un complément au sondage, il a constitué un outil important de contrôle.

Dans le domaine des collectivités locales, il y a deux administrations qui interviennent et ce sont les mêmes dossiers qui circulent. Cela a pour avantage de permettre de contrôler facilement les informations fournies par l'autre. C'est grâce à ceci que nous avons pu prendre des exemples de dysfonctionnement.

Nous avons beaucoup plus utilisé l'observation. C'est ainsi qu'au niveau de l'ordonnancement recettes et dépenses de même qu'au service matériel nous avons pu observer l'état des registres pour fonder nos analyses.

I.2.5 : L'entretien

Pour les services dont nous ignorons tout du fonctionnement, nous n'avons pas établi de questionnaire puisqu'il nous aurait été difficile de trouver un contenu à ce questionnaire. Il s'agit notamment de la régie autonome et de la direction informatique. Nous nous sommes entretenus avec les responsables pour recueillir les informations nécessaires.

I.2.1 : Les sondages

En fait de sondage, nous avons fait des sondages orientés dont l'objectif est de nous révéler des cas de disfonctionnement. Ces sondages ont porté sur les insuffisances constatées au niveau du contrôle du receveur (services de la dépenses). Cela a eu pour avantage de prouver au moins l'existence des cas. Cependant, comme inconvénient majeur ces cas ne peuvent pas être extrapolés à la population totale pour donner une opinion sur l'ampleur du phénomène. Ceci a été le cas au niveau du contrôle financier et du service de la dépense de la recette municipal et de la Direction des marchés parce que les dossiers ne restent pas à leur niveau lorsqu'ils sont traités. C'est souvent les bordereaux qui restent à leur niveau. Avec un bordereau on peut savoir que le dossier existe mais on ne peut pas juger de son contenu.

Par contre, nous avons pu confirmer les dysfonctionnements au niveau de la régie d'avances de la commune parce que nous avons pu participer à une partie de la vérification.

II : L'Analyse des données collectées

Sur la base des données recueillies, nous avons pu prendre connaissance de l'environnement de contrôle qui prévaut au sein de la commune. Les données nous ont permis de faire le constat de l'existant, d'analyser cet existant et de faire ressortir les différents dysfonctionnements. Nous avons donc pu établir les grilles d'analyse des tâches, les schémas de d'exécution des opérations. Ce travail nous a permis de faire des recommandations, d'établir un plan de mise en œuvre de ces recommandations et d'évaluer les indicateurs des variables.

Conclusion

Il ressort de l'étude de cette première partie que le contrôle interne n'est ni un service ni une fonction ni même un effet de mode. C'est un outil à la disposition de l'ensemble du personnel d'une entité donnée. Il est le fait de tout le personnel.

Le contrôle interne est un ensemble de règles et de principes, mais il est avant tout, une question des hommes qui animent l'entité. Quel que soit le système de contrôle interne mis sur pied, il ne vaut que s'il a l'adhésion du personnel. C'est un outil d'aide à la décision, à l'amélioration des performances et à l'atteinte des objectifs fixés par l'entité. Il n'y a pas de contrôle interne standard.

De plus il n'est pas statique mais évolue en fonction des besoins de l'entité.

Le contrôle interne est un système mis en place pour la poursuite d'objectifs bien précis et il suit certains principes.

L'appréciation du contrôle interne passe par l'analyse du système existant et ce en se servant des critères et des outils d'appréciation.

Cette première partie nous a permis de construire un modèle d'analyse qui nous servira pour la deuxième partie.

DEUXIEME PARTIE :
L'EVALUATION DU CONTROLE INTERNE
DANS LA COMMUNE DE OUAGADOUGOU

OUAG-BIBLIOTHEQUE

Nous avons à travers le cadre théorique tenté de cerner les différents contours du contrôle interne. Nous avons constaté que, pour que le contrôle interne soit efficace, c'est-à-dire pour qu'il puisse atteindre ses objectifs généraux, il faut que certaines conditions soient remplies. Ces conditions procèdent de l'observation des principes généraux du contrôle interne, de l'existence de ses différentes composantes au sein de l'entité.

Notre étude s'attache à l'analyse du dispositif du contrôle interne au sein de la commune de Ouagadougou. Il nous revient donc d'observer si à la commune de Ouagadougou les conditions d'un dispositif de contrôle efficace sont réunies. Nous devons donc par rapport aux variables retenues nous prononcer sur l'efficacité ou l'inefficacité du dispositif.

Cela nous amène dans notre cas à nous prononcer sur l'environnement de contrôle et les procédures. Nous allons donc par rapport à la démarche d'audit opérationnel décrite dans la phase théorique, faire un diagnostic de l'existant non sans avoir brièvement présenté la commune. Ce sera l'objet de notre premier chapitre.

Ensuite, nous procéderons à l'analyse de l'existant afin de faire ressortir les différents dysfonctionnements observés et leurs causes à notre second chapitre.

Enfin, le chapitre 3 traitera des solutions et recommandations et de leur mise en œuvre.

CESAG-BIBLIOTHEQUE

CHAPITRE 1 : LE CONTROLE INTERNE A LA COMMUNE DE OUAGADOUGOU

Nous avons retenu d'étudier uniquement deux variables qui influencent l'efficacité du contrôle interne à savoir l'environnement de contrôle et les méthodes et procédures.

Nous avons vu que l'environnement de contrôle englobait l'histoire et la culture de la collectivité, les contraintes légales et réglementaires, la qualité du personnel, l'organisation.

Quant aux procédures, elles sont issues des règles de la comptabilité publique et des grands principes qui gouvernent la gestion des collectivités locales et dont la plupart a été développée dans le cadre théorique. Elles doivent être formalisées, portées à la connaissance de tous et appliquées. Elles doivent aussi répondre aux objectifs fixés et pour lesquels elles ont été édictées.

Le constat de l'existant nous permettra de voir comment tout ceci est mis en œuvre dans la commune.

Nous allons donc dans un premier temps présenter la commune (section 1) et dans un second temps les méthodes et procédures à travers les différents cycles retenus pour l'étude.

SECTION 1 : PRESENTATION DE LA COMMUNE DE OUAGADOUGOU

Ouagadougou est une déformation de «Wogodogo » qui signifie là où on reçoit des honneurs et du respect.

Situé sur le plateau central, Ouagadougou s'est structurée autour du palais impérial du Mogho Naaba. L'installation de l'autorité coloniale va permettre le développement de sa population pour en faire un centre urbain important.

Ouagadougou est la capitale séculaire de l'empire Mossi et la capitale politique du Burkina Faso depuis 1947. C'est en 1956 que furent organisées les premières élections municipales. En 1959, le conseil municipal est dissout et remplacé par une délégation spéciale. En 1995, une loi portant organisation municipale fit de Ouagadougou une commune de plein exercice.

Le gouvernement de la 4^{ème} république, soucieux de la nécessité d'associer les citoyens à la gestion des affaires locales, a lancé le processus de décentralisation qui a abouti en février 1995 à des élections municipales au Burkina Faso.

Située au cœur du Burkina, la commune de Ouagadougou compte 5 arrondissements, trente (30) secteurs et dix-sept (17) villages rattachés à la ville. Sa superficie urbaine est de 21 930 hectares (Ha) et celle rurale de 30 250 hectares (Ha).

Nous avons :

- Arrondissement de Baskuy (12 secteurs) ;
- Arrondissement de Bogodogo (5 secteurs + 2 villages) ;
- Arrondissement de Boulmiougou (4 secteurs + 4 villages) ;
- Arrondissement de Nongremassom (6 secteurs + 5 villages) ;
- Arrondissement de Sigh-Noghin (3 secteurs + 6 villages).

Avec le recensement de 1997, la population de Ouagadougou se chiffrait à environ 1 200 000 habitants.

La population urbaine représente 95 % de la population résidente soit 1 140 000 habitants.

La population rurale est estimée à 5 % de la population résidente soit 60 000 habitants.

Nous allons dans un premier temps présenter le cadre réglementaire, puis l'organisation, les ressources humaines et les contrôles traditionnellement prévus pour les collectivités locales.

I : Le cadre légal et réglementaire

Il est déterminé par l'ensemble des textes qui régissent la commune de Ouagadougou. Tous les textes sur les finances publiques de l'Etat s'appliquant d'office à la commune en tant que démembrement de ce dernier, nous n'en ferons pas étalage. Les principaux textes régissant la commune sont ceux issus des textes d'orientation de la décentralisation (TOD). Seuls les TOD seront présentés. Ils sont au nombre de cinq :

- La loi n°040/98/AN du 03 août 1998, portant orientation de la décentralisation au Burkina ;
- La loi n° 041/98/AN du 6 août 1998, relative à l'organisation de l'administration du territoire au Burkina Faso ;
- La loi n°042/98/AN du 6 août 1998, relative à l'organisation et au fonctionnement des Collectivités locales ;
- La loi n°043/98/AN du 6 août 1998, relative à la mise en œuvre de la décentralisation ;

- La loi n° 013-2001/AN du 02 juillet 2001, loi modificative des TOD au Burkina Faso.

I.1 : La loi 040/98/AN portant orientation de la décentralisation

Cette loi fixe :

- Les objectifs de la décentralisation ;
- L'organisation du territoire ;
- Le principe de la libre administration des collectivités locales ;
- Les relations entre l'Etat et les collectivités locales.

I.2 : La loi 041/98/AN portant organisation de l'administration du territoire

Elle régit les domaines suivants :

- L'organisation générale ;
- La représentation territoriale de l'Etat et la déconcentration des administrations de l'Etat ;
- Les compétences et les moyens d'actions des collectivités locales ;
- Les rapports entre l'Etat et les collectivités locales.

Elle définit à son article 6 les conditions d'érection d'une agglomération en commune. Elle distingue les communes urbaines des communes rurales.

Peuvent être érigées en communes urbaines, les agglomérations ou communes rurales ayant une population résidente d'au moins dix mille (10 000) habitants et une activité économique pouvant générer des ressources propres permettant l'élaboration d'un budget annuel équilibré en recettes et en dépenses à quinze millions (15 000 000) de francs CFA au moins.

Les autres constituent des communes rurales.

La commune de Ouagadougou est érigée en commune urbaine à statut particulier. Les dispositions relatives aux communes à statut particulier sont définies au Titre IV de la loi 042/98/AN aux articles 235 à 278.

La particularité de ces communes est qu'elles sont qu'organisées en arrondissements communaux regroupant plusieurs secteurs.

Ces arrondissements communaux sont des collectivités locales dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. L'organe délibérant est le conseil d'arrondissement communal (conseillers élus dans les secteurs et délégués administratifs des villages rattachés) et l'organe exécutif est constitué du maire d'arrondissement et son staff.

Les différentes sections du budget de la commune à statut particulier sont subdivisées en sous sections correspondant au budget de chaque arrondissement.

Le maire de la commune est l'ordonnateur du budget communal et il délègue les crédits de fonctionnement et d'investissement à chaque maire d'arrondissement qui en est l'ordonnateur délégué.

Les maires d'arrondissement entretiennent des rapports de collaboration avec le maire de la commune et non de hiérarchie ou de tutelle.

I.3 : La loi 042/98/AN portant organisation et fonctionnement des collectivités locales

Cette loi traite :

- Des organes de la commune

Conformément au titre 2 de cette loi, la commune dispose de deux organes :

- Un organe délibérant : le conseil municipal ;
- Un organe exécutif : le maire (bureau municipal) ;

- Des finances des collectivités locales

Les dispositions y relatives concernent le budget et la comptabilité.

Les ressources financières de la commune sont subdivisées en recettes de fonctionnement et en recettes d'investissement.

- Les recettes de fonctionnement comprennent :
 - les recettes des impôts et taxes perçus sur le territoire de la commune ;
 - les recettes d'exploitation des services communaux ;
 - les recettes du domaine communal ;
 - les revenus divers ;
 - la part communale de la dotation globale de fonctionnement prévue par la loi de finances.
- Les recettes d'investissement sont constituées de :
 - Recettes propres
 - la part communale de la dotation globale d'équipement prévue par la loi de finances ;
 - les autres subventions, les dons et legs ;
 - les emprunts.

Le recouvrement des recettes est confié au receveur municipal.

Deux comptabilités sont produites :

- une comptabilité de l'ordonnateur ;
- une comptabilité du comptable public ou receveur

I.4 : La loi 043/98/AN portant programmation de la mise en œuvre de la décentralisation

Elle traite du transfert des compétences et des ressources, de la mise en place des organes des collectivités locales et de la déconcentration.

Cette loi fixe les délais d'organisation d'élections dans les provinces, communes urbaines et communes rurales pour lesquelles des élections n'ont pas eu lieu à la date d'adoption de la présente loi. Il en est de même du transfert des compétences et des ressources à ces collectivités et de la délégation de compétences des organes de l'Etat au niveau local.

II : L'organisation générale de la commune

Il s'agira de présenter les organes de la commune tel qu'institués par la loi et l'organisation issue des arrêtés pris par la commune.

Il faut noter qu'en tant que commune à statut particulier, la commune de Ouagadougou a de petites particularités par rapport aux communes dites normales. Son organe de délibération est le conseil municipal. Elle est administrée par un maire et des adjoints élus au sein du conseil municipal.

En fait, la commune à statut particulier est formée d'un noyau que constitue le conseil municipal et le maire et ses adjoints. Autour de ce noyau il y a les arrondissements communaux qui sont administrés par des maires d'arrondissement et dont l'organe de délibération est le conseil d'arrondissement communal. Le maire d'arrondissement exerce les attributions confiées aux maires des communes sur l'étendue du territoire de l'arrondissement communal. Il peut recevoir délégation de pouvoirs du maire de la commune à statut particulier, tout comme le conseil d'arrondissement communal peut recevoir délégation du conseil municipal.

Cependant, le maire d'arrondissement entretient avec le maire de la commune et le conseil municipal des rapports de collaboration et non de hiérarchie ou de tutelle.

Pour éviter une trop grande dispersion, nous nous intéresserons au noyau central.

II.1 : Les organes de la commune

La commune dispose de deux organes conformément à la loi 042/98/AN : un organe délibérant qui est le conseil municipal et un organe d'exécution que constitue le maire et son équipe.

II.1.1 : Le conseil municipal

L'organisation, les attributions et le fonctionnement du conseil municipal sont précisés aux articles 79 à 112 de la loi 042/98/AN. Le conseil municipal de la commune à statut particulier a les mêmes attributions et le même fonctionnement que les autres communes.

Le conseil municipal est élu conformément aux dispositions du code électoral pour un mandat de cinq ans. Il réunit les conseillers d'arrondissements.

Le conseil municipal élit en son sein le maire ainsi que les adjoints au maire.

Il définit les grandes orientations en matière de développement communal, discute et adopte les plans de développement communaux et contrôle leur exécution.

Il règle par ses délibérations les affaires de la commune et donne son avis sur toutes les questions qui lui sont soumises par l'Etat ou par d'autres collectivités.

Il délibère sur :

- Le budget communal ;
- Le budget supplémentaire ;
- Le compte administratif et le compte de gestion de la commune ;
- Les taux des taxes et redevances perçues directement au profit de la commune, ainsi que le taux des centimes additionnels dont la perception est autorisée par la loi ;
- Les acquisitions, les aliénations ou les échanges des biens mobiliers ou immobiliers de la commune;
- L'acceptation ou le refus de dons et legs ;
- Les emprunts à contracter par la commune ;
- L'attribution de secours ou de subventions ;
- Les indemnités.

Le conseil municipal contrôle l'action du maire.

Il contrôle l'exécution des plans de développement communaux et en assure l'évaluation périodique.

Le conseil municipal statue sur toutes les matières dont il est saisi, soit sur proposition du maire, soit sur l'initiative d'au moins un tiers de ses membres.

Au Cours du premier trimestre de chaque année, le maire rend compte au conseil municipal par un rapport spécial de :

- La situation de la commune sur les matières transférées ;

- L'activité et du fonctionnement des différents services de la commune et des organismes relevant de celle-ci ;
- L'état d'exécution des délibérations du conseil et de la situation financière de la commune.

II.1.2 : L'organe exécutif

L'organe exécutif est constitué du maire et de son équipe.

L'organisation de l'exécutif est régie par les articles 113 à 142 de la loi 042/98/AN.

Le maire est chargé de l'exécution des décisions du conseil municipal. Il a les mêmes attributions que les autres maires sous réserve des dérogations prévues par la loi.

Il est l'ordonnateur du budget communal.

Il est chargé sous le contrôle du conseil municipal de :

- Conserver et administrer les propriétés de la commune ;
- Diriger les travaux communaux ;
- Prendre les mesures relatives à la voirie municipale ;
- Représenter la commune dans les actes de la vie civile ;
- Représenter la commune en justice ;
- Veiller à l'exécution des programmes de développement ;
- Veiller à la protection de l'environnement et prendre en conséquence les mesures propres, d'une part, à empêcher ou à supprimer la pollution et les nuisances, d'autre part, à assurer la protection des espaces verts et à contribuer à l'embellissement de la commune.

Les organes de la commune étant constitués du conseil municipal et de l'organe exécutif (maire et son équipe), nous allons procéder à la revue de l'organigramme de la mairie de Ouagadougou.

II.2 : L'Organigramme de la mairie de Ouagadougou

L'organigramme de la mairie de Ouagadougou est défini par l'arrêté n°2001-029/MATD/PKAD/CO du 02 mai 2001.

La mairie de Ouagadougou comprend :

- Le cabinet du Maire ;
- Le Secrétariat Général ;

- Les services rattachés.

II.2.1 : Le cabinet du Maire

Placé sous l'autorité d'un Directeur de cabinet, il est chargé :

- De la réception et de l'expédition du courrier confidentiel ;
- Des relations publiques ;
- Des distinctions honorifiques ;
- Des affaires politiques et réservées.

Il est organisé en sept services qui sont :

- Le Secrétariat Particulier ;
- La Direction des Relations Internationales ;
- La Direction de la Communication et des Relations Publiques ;
- Le Service du Protocole ;
- L'inspection des Services Municipaux ;
- Les Conseillers Techniques ;
- Les Chargés de Mission.

II.2.2 : Le Secrétariat Général

Il a les attributions suivantes :

- La coordination administrative et technique des services municipaux ;
- La gestion du personnel et du matériel de la commune ;
- Assurer les relations techniques de la mairie avec les services déconcentrés de l'Etat ;
- Veiller au bon fonctionnement des services municipaux ;
- Veiller à l'application des dispositions législatives et réglementaires en vigueur ainsi que la mise en œuvre des mesures édictées par les autorités communales ;
- Assurer la communication et la concertation avec les instances représentatives du personnel.

Dix-sept directions relèvent de cette structure. Il s'agit :

- Le Secrétariat Particulier du Secrétaire Général ;
- Le Service du Courrier Central ;
- La Direction de la Questure ;
- La Direction de l'Administration Générale ;

- La Direction des Ressources Humaines ;
- La Direction des Affaires Financières et du Budget ;
- La Direction des Affaires Juridiques et du Contentieux ;
- La Direction des Affaires Economiques et des Marchés ;
- La Direction des Services Informatiques ;
- La Direction des Archives, de la Documentation et de la Bibliothèque ;
- La Direction de l'action Sanitaire ;
- La Direction de l'action Sociale et de l'Education ;
- La Direction de l'Action Culturelle et de la Promotion du Sport ;
- La Direction des Aménagements Paysagers ;
- La Direction de la Propreté ;
- La Direction des Services Techniques Municipaux ;
- La Direction de la Police Municipale.

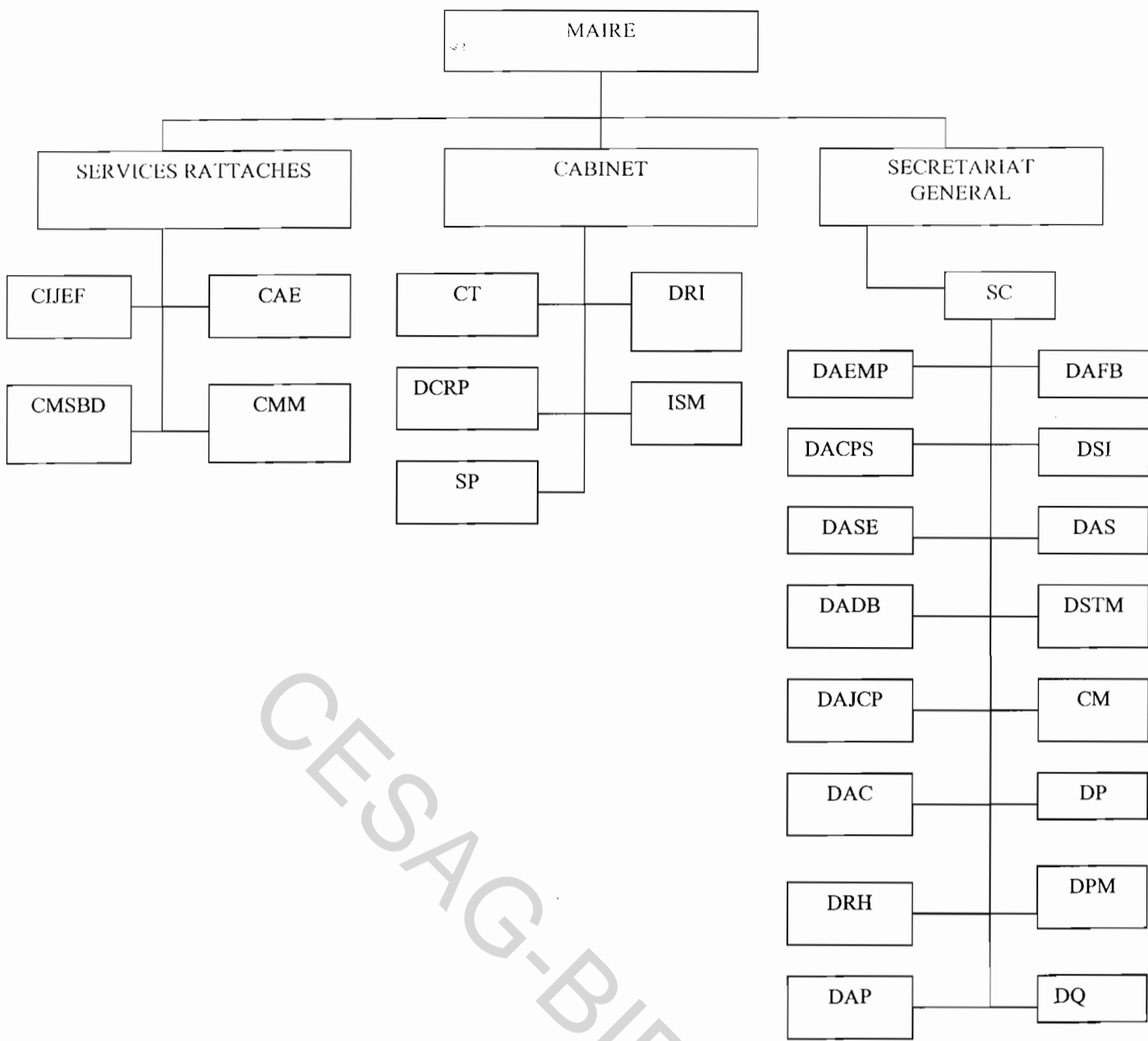
II.2.3 : Les services rattachés

Les services rattachés sont constitués des unités socio-économiques. Ce sont des structures autonomes de gestion sous le contrôle de la commune de Ouagadougou.

Actuellement on dénombre :

- Le centre de santé municipal bucco-dentaire ;
- Le parc urbain Bangre wéogo ;
- La régie autonome de gestion des équipements marchands ;
- Les différents comités de gestion des maternités et des marchés ;
- Les centres municipaux multimédias (Bogodogo, Boulmiougou, Nongremassom, Signonguin et Baskuy) ;
- Le programme de lutte antipaludique par moustiquaire imprégnée ;
- Le centre d'accueil pour entreprises ;
- Les différents établissements secondaires de la commune ;
- Le Centre d'information des Jeunes sur l'Emploi et la Formation.

Figure N° 8 : Organigramme de la Mairie de Ouagadougou



Source : organigramme issu de l'arrêté organisant la mairie

Liste des abréviations organigramme

- DRI : La Direction des Relations Internationales ;
- DCRP : La Direction de la Communication et des Relations Publiques ;
- SP : Le Service du Protocole ;
- ISM : L'inspection des Services Municipaux ;
- CT : Les Conseillers Techniques ;
- SC : Le service du courrier ;
- DAFB : La Direction des Affaires Financières et du Budget ;
- DAJC : La Direction des Affaires Juridiques et du Contentieux ;
- DAEMP : La Direction des Affaires Economiques et des Marchés ;
- DSI : La Direction des Services Informatiques ;
- DADB : La Direction des Archives, de la Documentation et de la Bibliothèque ;
- DAS : La Direction de l'action Sanitaire ;
- DASE : La Direction de l'action Sociale et de l'Education ;
- DACPS : Direction de l'Action Culturelle et de la Promotion du Sport ;
- DAP : La Direction des Aménagements Paysagers ;
- DP : La Direction de la Propreté ;
- DSTM : La Direction des Services Techniques Municipaux ;
- DPM : La Direction de la Police Municipale
- DQ : La Direction de la Questure ;
- DAG : La Direction de l'Administration Générale ;
- DRH : La Direction des Ressources Humaines ;
- CMM : La Direction des Centres Multimédia ;
- CIJEF : Le Centre d'information des Jeunes sur l'Emploi et la Formation ;
- CAE : Le Centre d'Accueil des Entreprises ;
- CMSB : Le Centre Municipal de Santé Bucco-Dentaire.

III : Les ressources humaines

Le personnel de la commune est composé de fonctionnaires de l'Etat, d'agents communaux statutaires et de contractuels.

L'état du personnel au 28 novembre 2002 se décompose comme suit :

Tableau N° 5 : Etat du personnel

	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Catégorie D	Catégorie E	Total
Personnel communal	35	80	117	444	261	937
Fonctionnaire Etat	24	33	25	30	10	122
Personnel Contractuel						133
Total	59	113	142	477	271	1 192
*Total / Effectif catégorie / communal	3,74	8,54	12,49	47,38	27,85	100 %

* Cette ligne concerne les agents communaux statutaires.

Source : Etat du personnel tenu par la Direction des ressources humaines.

Il y a 1070 agents communaux dont 937 agents statutaires et 133 contractuels. Parmi les 937 on dénombre 35 agents de catégorie A soit 3,74 % ; 80 agents de catégorie B soit 8,54 % ; 117 agents de catégorie C soit 12,49 % ; 444 agents de catégorie D 47,38 % et 261 agents de catégorie E soit 27,85 %. Les agents statutaires et les contractuels sont soutenus par 122 agents de l'Etat toute catégorie confondue.

Les recrutements se font par voie de concours, par voie directe et par test. C'est la Direction des Ressources Humaines (DRH) qui a en charge le recrutement du personnel.

Les statistiques de la Direction des Ressources Humaines indiquent 1192 agents au service de la commune de Ouagadougou.

• Recrutement par voie de concours

Les étapes suivantes sont suivies par le directeur des ressources humaines pour procéder au recrutement. Les concours lancés par la commune respectent les procédures prévues par la fonction publique. Les recrutements concernent le plus souvent plusieurs postes à pourvoir.

- Etablissement des besoins en recrutement sur la base des prévisions budgétaires :
 - Emplois à pourvoir
 - Nombre de postes par emploi
 - Profil des candidats
 - Composition du dossier de candidature
 - Lieu et date limite de dépôt
 - Lieu et date du concours

- Lancement du concours

L'information est portée à la connaissance du public par voie de presse (journaux et radios) et aussi affichée dans l'enceinte de la mairie.

Des agents de la direction sont désignés pour réceptionner les dossiers (numérotation chronologique des dossiers reçus).

- Administration des épreuves

A la date du concours les épreuves sont administrées aux candidats.

Un jury est mis sur place pour les corrections (professionnel de la commune et des professeurs des établissements de la commune).

- Publication des résultats de la même façon qu'au lancement

- **Recrutement par voie de test**

Ce procédé est le plus souvent utilisé lorsqu'il n'y a pas beaucoup de postes ou lorsque les postes sont assez spécifiques et ne nécessitent pas de concours (chauffeurs, mécaniciens etc.).

- Etablissement des besoins en recrutement sur la base des prévisions budgétaires :
 - Emplois à pourvoir
 - Nombre de postes par emploi
 - Profil des candidats
 - Composition du dossier de candidature
 - Lieu et date limite de dépôt
 - Lieu et date du concours

C'est le chef de service des collectivités locales et son adjoint qui supervisent les travaux d'emballage. Ils sont souvent aidés par certains agents du service. Lorsque que toutes les pièces d'une année sont réunies dans un carton (compte administratif, compte de gestion, certificat de recettes et certificat de dépense, toutes les pièces justificatives de recettes et des dépenses), le chef de service établit un bordereau où il fait l'état des pièces figurant dans le paquet à la signature du receveur.

Les paquets sont alors prêts à être transférés à la DGTCP au service des comptes de gestion et des collectivités locales, à la section comptes de gestion.

Cette section détient une liste de toutes les pièces qui doivent figurer dans un lot. Le responsable procède à la vérification du bordereau par rapport à sa liste pour s'assurer que toutes les pièces exigées figure dans le paquet. En cas de conformité le paquet est ouvert pour une autre vérification afin de s'assurer que toutes les pièces annoncées figurent dans le paquet. A l'intérieur de chaque carton les pièces sont classées avec des bordereaux récapitulatifs par article puis par chapitre. Un troisième niveau de vérification concerne le classement (articles, chapitre) pour s'assurer du bon rangement et de la présence de la pièce.

Lorsque le service estime que tout est régulier, il adresse une demande de certification que les comptes sont réguliers et sincères à l'agent comptable central du Trésor.

C'est seulement après tout ça que les comptes sont transmis par le service à la chambre des comptes.

IV.2.2 : Contrôle de la Chambre des Comptes

La chambre après vérification de conformité des paquets doit examiner toutes les pièces et les états financiers transmis. Elle donne quitus à la gestion de l'ordonnateur et du comptable lorsqu'aucune irrégularité grave n'a été décelée. Par contre l'ordonnateur ou le comptable est mis en débet du montant des manquants constatés ou simplement sanctionné.

IV.3 : Le contrôle politique

Ce contrôle peut s'exercer à plusieurs occasions dont les plus importantes constituent :

- l'obligation du maire définit à l'article 109 qui dit qu' « au cours du premier trimestre de chaque année, le Maire rend compte aux Conseillers municipaux par un rapport spécial de :
- la situation de la commune sur les matières transférées ;
- l'activité et le fonctionnement des différents services de la commune et organismes relevant de celle-ci ;

- l'état d'exécution des délibérations financières du conseil et de la situation financière de la commune... ».

Le conseil municipal se réunit. Le maire en présence de ses collaborateurs présente le rapport spécial. Les membres du conseil posent des questions d'éclaircissement et de compréhension et donnent leur avis sur le rapport.

La seconde occasion c'est lors de la présentation du compte administratif retraçant l'exécution du budget voté par le conseil. C'est une occasion de contrôler la gestion du maire et de faire des critiques et suggestions.

En dehors de ce cas, le conseil peut s'intéresser à un problème précis (opération lotissement par exemple) et demander au maire de se prononcer devant le conseil.

SECTION 2 : LES METHODES ET PROCEDURES

Il faut noter qu'au nom du sacro-saint principe de la séparation des fonctions entre ordonnateurs et comptables, les transactions se réalisent à plusieurs niveaux.

Ce principe consiste à prévoir l'intervention dans la plupart des opérations de recettes et de dépenses publiques, de deux catégories distinctes d'agents : les ordonnateurs et les comptables (LABIE, 1992, p 57).

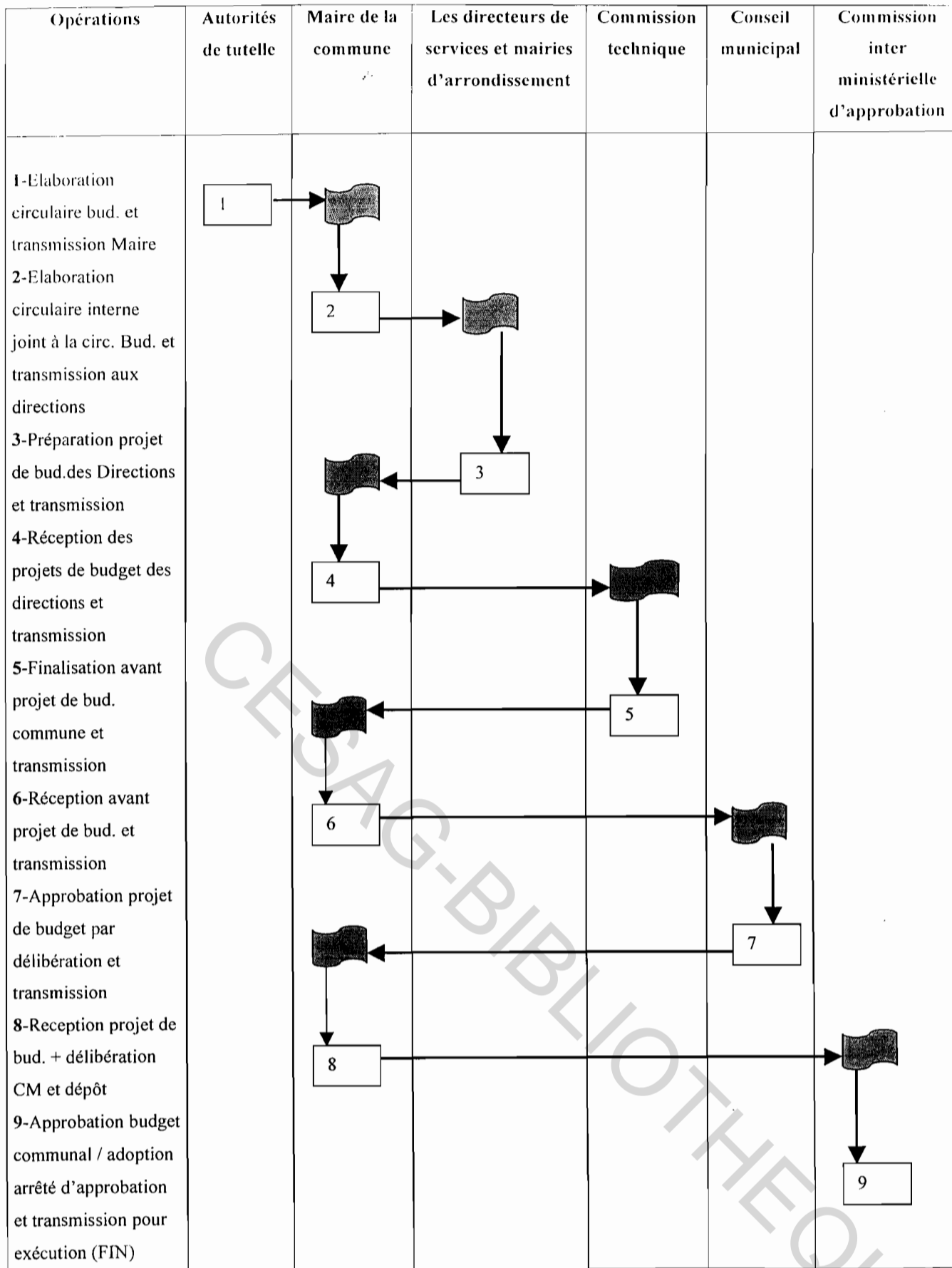
L'objectif poursuivi est de limiter les détournements dont peuvent être coupables certains agents publics. Avec cette séparation, toute action frauduleuse nécessite un accord entre plusieurs agents appartenant à des administrations différentes.

Les différents cycles devraient concerner le budget, les ressources humaines, le patrimoine, la trésorerie. Compte tenu du fait que les ressources humaines font partie de l'environnement de contrôle, elles ont été rapportées dans ce point.

I : Le Budget

I.1 :L'élaboration du budget

Figure N° 8 : Schématisation du processus d'élaboration du budget



Source : nous-mêmes

•Commentaires

La circulaire budgétaire pour les collectivités locales qui est une circulaire interministérielle (Ministère des finances et celui de l'administration du territoire) marque le point de départ du processus d'élaboration du budget.

Elle fixe les grandes orientations du budget, les objectifs poursuivis, fait un rappel des grands principes budgétaires. Elle définit la forme et le fond et même les annexes à joindre pour faciliter et uniformiser la présentation du budget. Elle encourage l'accroissement des ressources propres et la maîtrise des dépenses de fonctionnement ; surtout la masse salariale.

En ce qui concerne les collectivités locales, l'équilibre budgétaire est de rigueur.

La circulaire budgétaire est ventilée aux maires et hauts commissaires.

Ceux-ci prennent le plus souvent une circulaire interne pour préciser les orientations et guider les chefs de services.

La circulaire est transmise aux services concernés qui préparent l'avant projet de Budget (commission technique regroupant le Contrôleur Financier, le receveur, les Chefs de divisions fiscales(4), la DAF/B, les représentants des arrondissements et de l'ordonnateur) est chargée de faire la synthèse des budgets des services et des arrondissements. Il faut noter que l'avant projet de budget des arrondissements est d'abord préparé et soumis à l'approbation du conseil d'arrondissement avant d'être transmis au maire de la commune.

L'avant projet de budget ainsi élaboré est soumis à l'appréciation du conseil municipal. S'il est adopté, il devient un projet de budget que la DAF/B dépose à la Direction des Finances locales du Ministère de l'Administration territoriale pour examen.

La commission permanente présidée par le Directeur de finances locales élabore alors le calendrier de passage des collectivités.

Lors de l'examen des budgets, c'est la DAF/B qui présente le budget, assistée d'un représentant du maire, du receveur et du CF.

Si le budget est adopté, un projet d'arrêté d'approbation des budgets est préparé à la signature des deux ministres.

Le budget de la commune est subdivisé en sections fonctionnement et investissement. Chaque section est subdivisée à son tour en sous sections correspondant au budget de chaque arrondissement et au budget commun de la commune.

Le budget ainsi voté et approuvé devient alors exécutoire.

I.2: L'exécution du budget

Le budget est exécuté en recettes et en dépenses. L'exécution incombe à l'ordonnateur et au comptable sous le regard bienveillant du contrôleur financier.

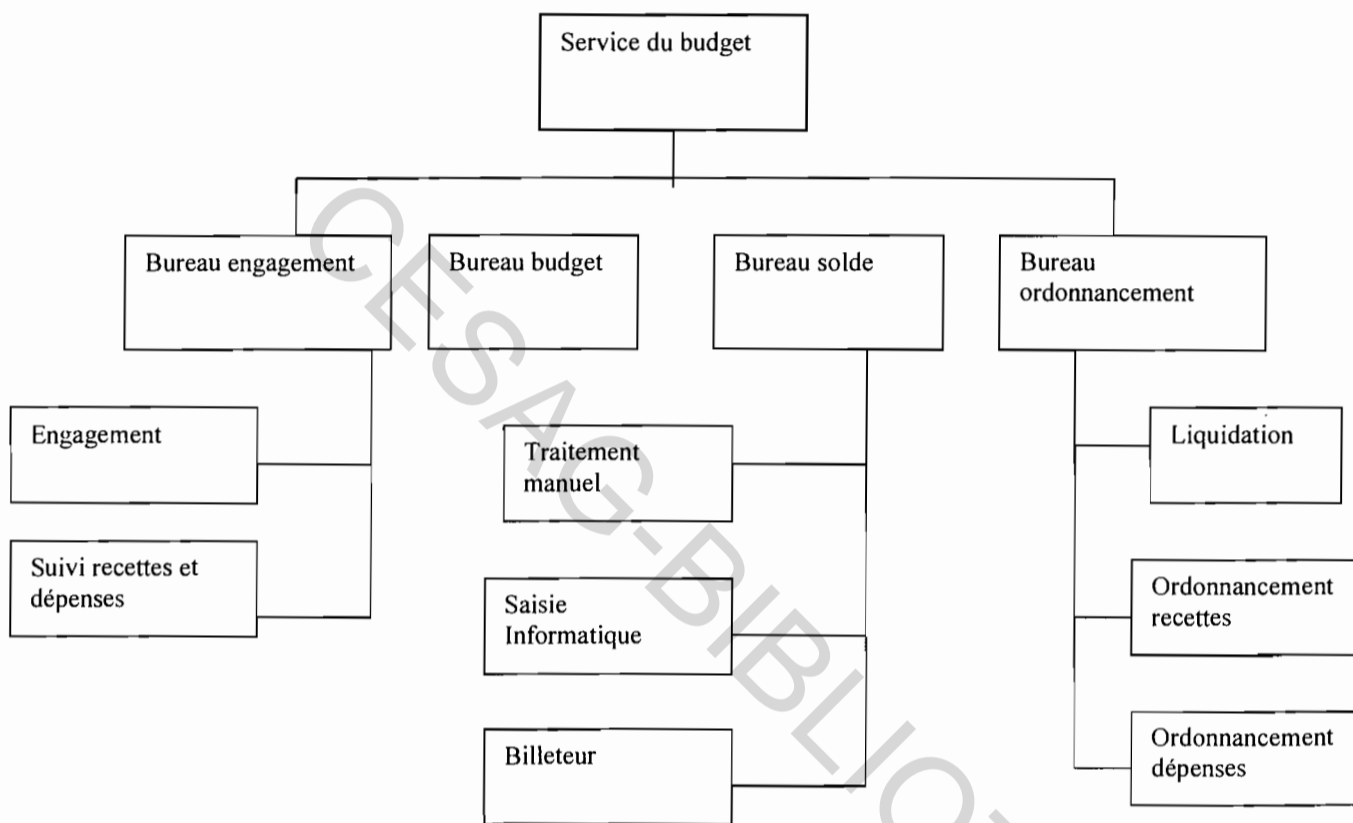
I.2.1 Les opérations de dépenses

Avant d'exposer les procédures relatives à certaines transactions, nous allons d'abord voir le circuit normal que doit suivre toute dépense publique.

I.2.1.1 : Au niveau de l'ordonnateur

L'exécution du budget est du ressort du service du budget de la DAF/B dont l'organigramme est le suivant :

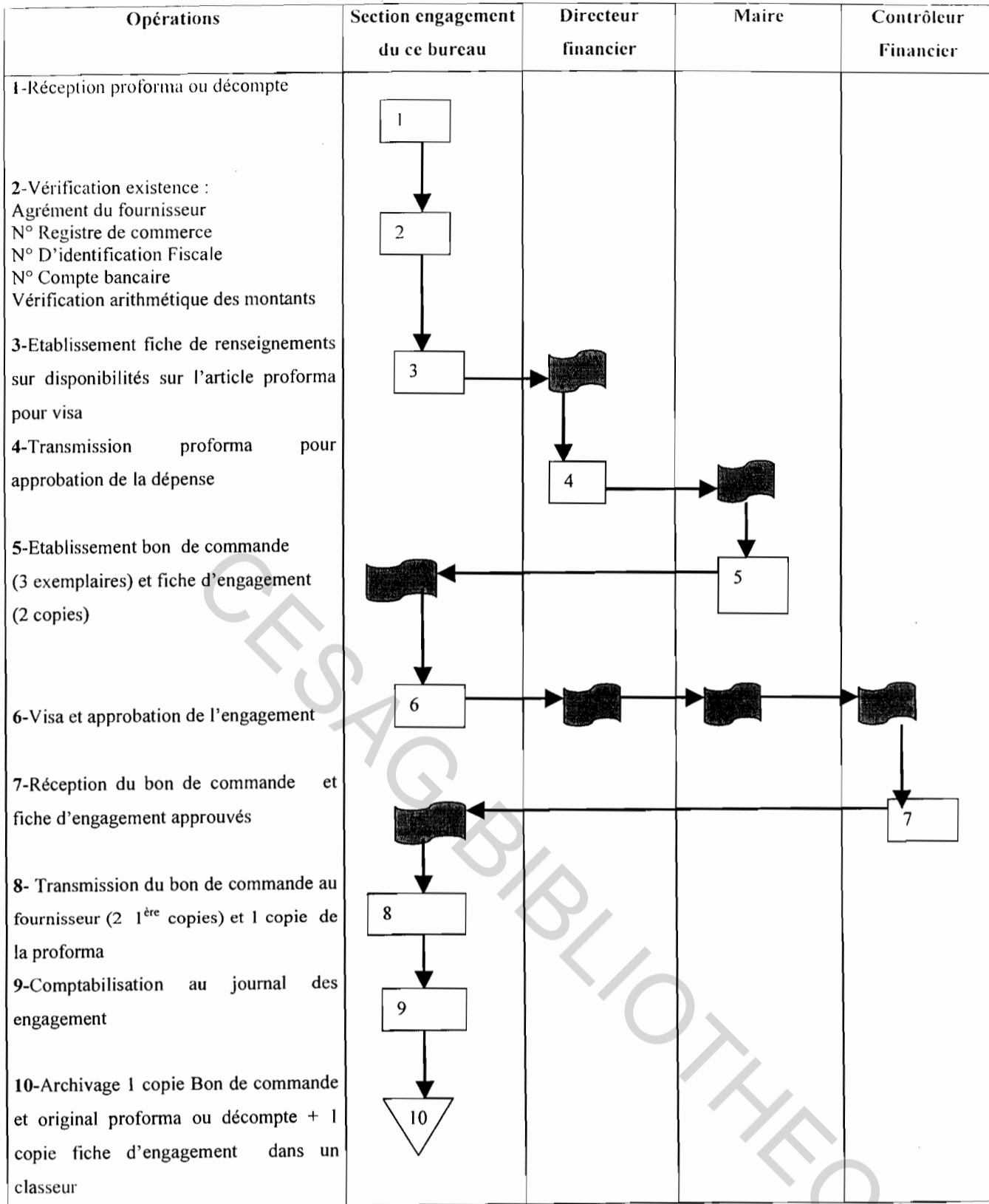
Figure N° 9 : Organigramme du service



Source : Figure établie à partir des entretiens avec les agents concernés.

1.2.1.1.1 : L'engagement

➤ Figure N° 10 :Schéma d'engagement de la dépense Ordonnateur



Source : nous-mêmes

➤ Commentaires

Les décomptes des marchés et lettre de commande établis par la DSTM et les factures proforma en provenance des services bénéficiaires, transmis à la DAF/B parviennent et sont traités au service engagement.

Le travail consiste à effectuer des contrôles sur les documents reçus tel que :

- L'agrément du fournisseur ;
- Le numéro du registre de commerce ;
- Son numéro d'identification fiscale ;
- Son numéro de compte bancaire ;
- La vérification des montants.

Après les vérifications d'usage, une fiche de renseignements est montée et renseigne sur le disponible au niveau de l'article concerné. Cette fiche est jointe à la proforma et transmise au Directeur des affaires financières et du budget pour visa et la proforma est soumise à l'approbation du maire. Après approbation de maire, le bon de commande est établi en trois exemplaires. Une fiche d'engagement est montée et jointe au dossier pour signature du Directeur des affaires financières et du budget, du maire et contrôleur financier.

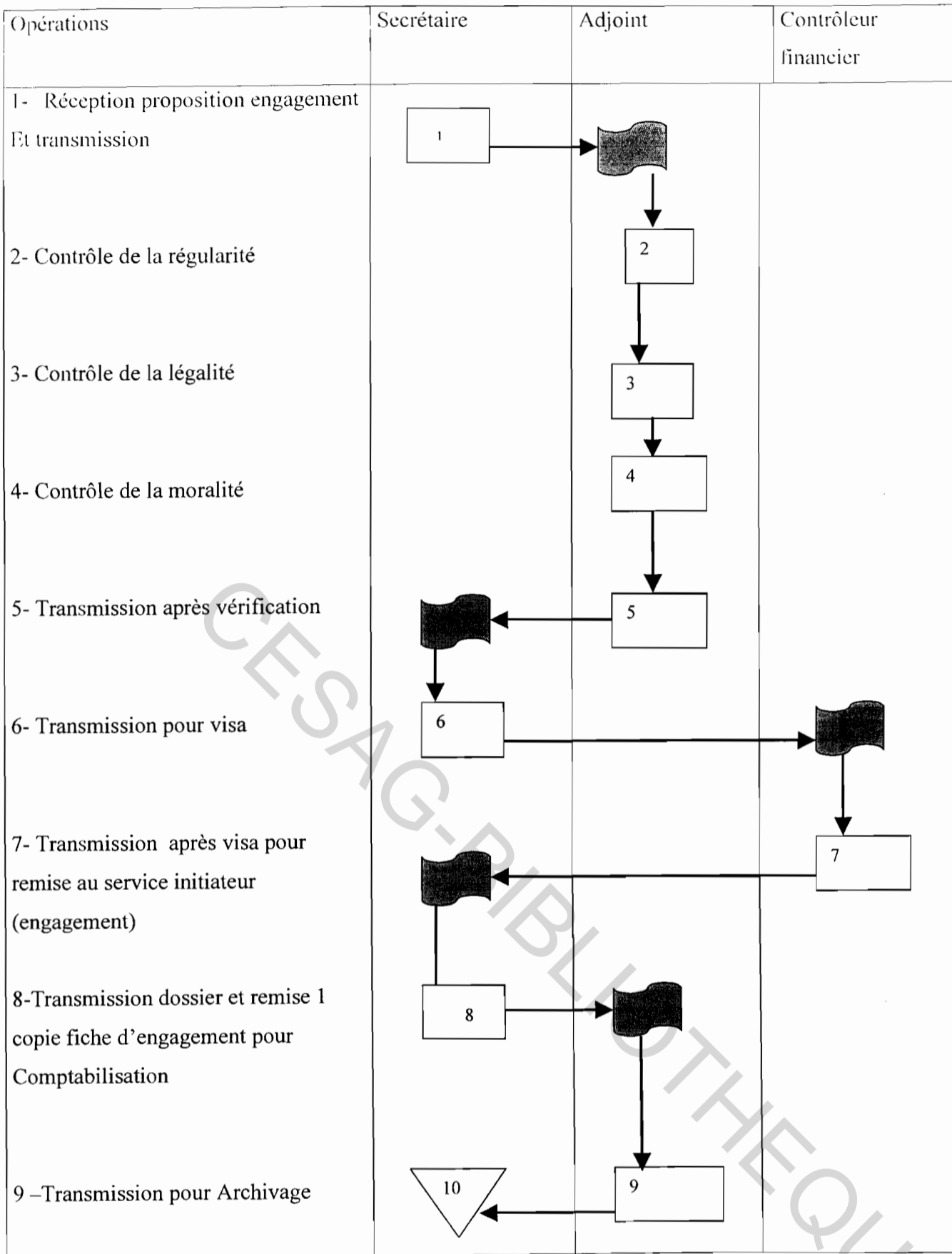
Au retour des signatures, les deux premiers exemplaires du bon de commande et le double de la proforma sont envoyés au fournisseur et le troisième exemplaire du bon de commande et l'original de la proforma sont archivés dans le service.

Le registre de suivi des engagements ouvert à cet effet et donnant à tout moment la dotation initiale, les dépenses engagées et les crédits disponibles, est servi.

Il faut noter que les engagements non mandatés sont reportés au budget de l'exercice suivant. Lorsque les factures des fournisseurs parviennent au service de la liquidation, une nouvelle fiche d'engagement est montée et jointe au dossier pour signature du DAF/B, du maire et du contrôleur financier.

Tout comme on monte une fiche d'engagement pour engager une dépense, on remplit une fiche de désengagement pour l'annuler.

➤ Figure N° 11 : Schéma de la procédure engagement au niveau du Contrôleur financier



Source : nous-mêmes

➤ **Commentaire**

Lorsque le secrétariat du contrôleur financier reçoit le dossier d'engagement, il le transmet à l'adjoint du contrôleur pour les vérification d'usage.

- Contrôle de régularité
 - Vérifier l'imputation correcte de la dépense par rapport à la ligne budgétaire concernée ;
 - Vérifier que les crédits inscrits sont suffisants ;
 - Contrôler les calculs arithmétiques.
- Contrôle de légalité : il s'agit de s'assurer que les dépenses proposées sont conformes aux textes en vigueur (si la dépense peut être imputée au budget communal, existence de décision de justice condamnant la commune à payer, décision d'avancement...) ; si la procédure de passation du marché, de la lettre de commande ou le bon de commande a été respectée (appel à candidature, consultation de plusieurs fournisseur ...).
- Contrôle de moralité :
 - Si les prix figurant sur la proforma sont raisonnables par rapport au prix sur la place ;
 - La qualité du fournisseur. Si son agrément est spécifique à la commande faite.

Si ces contrôles révèlent des irrégularités, l'adjoint le signale au contrôleur qui rejette la proposition d'engagement en le motivant.

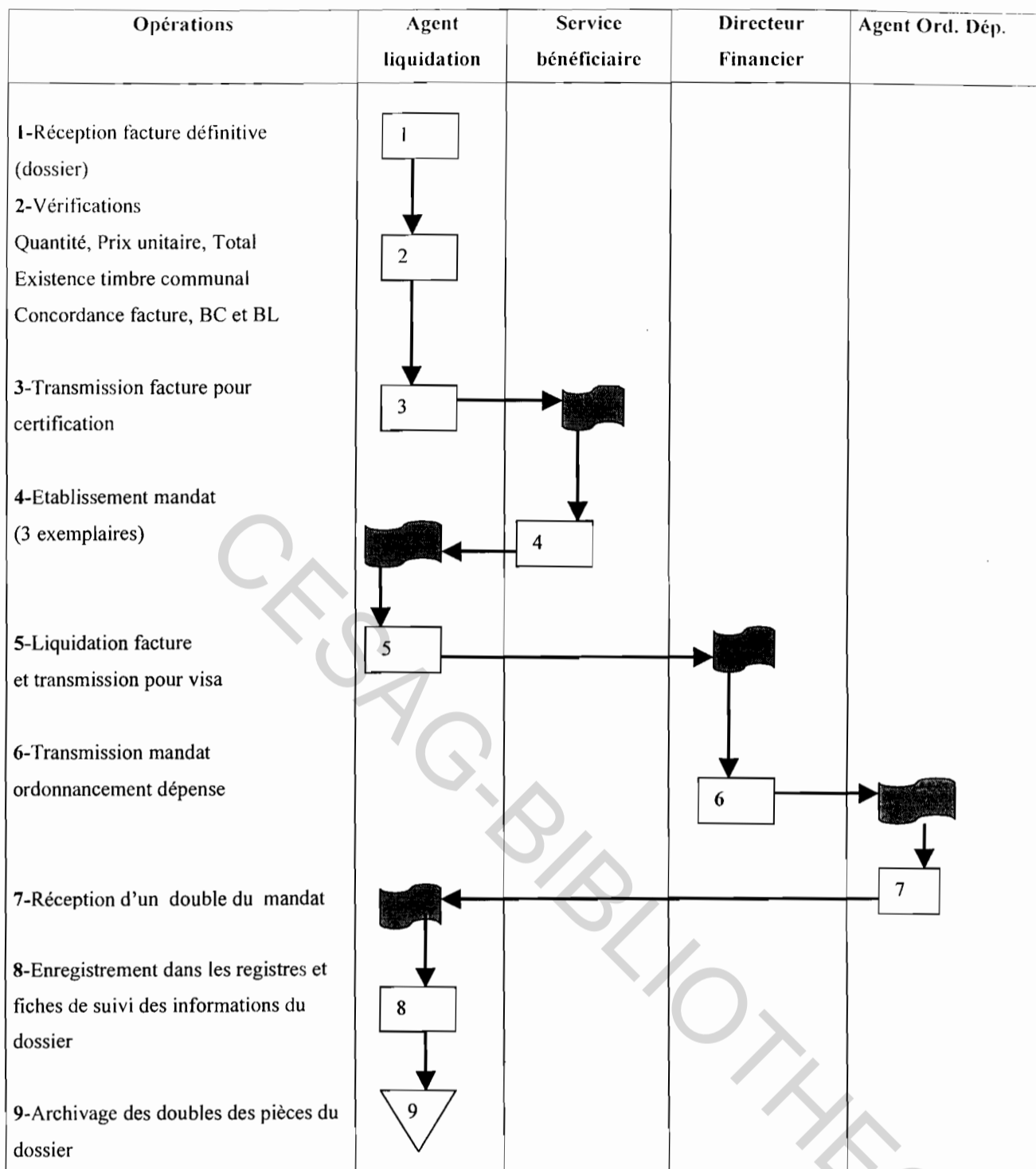
Par contre si aucune irrégularité n'a été constatée, il appose son visa sur la fiche d'engagement et la proforma et le transmet à la section engagement.

Une copie de la fiche d'engagement est archivée au poste et permet de comptabiliser les engagements dans un registre ouvert à cet effet.

Le contrôleur financier tient une comptabilité de suivi des engagements.

1.2.1.1.2 : La liquidation

➤ Figure N° 12 : Schématisation de la procédure liquidation



BC = bon de commande ; BL = bon de livraison ; Ord. Dép. = Ordonnancement dépense.

Source : nous-mêmes

➤ Résumé

Lorsque le service de liquidation reçoit les factures définitives, il procède aux vérifications suivantes :

- Quantité ;
- Prix unitaire
- Total ;
- Vérification de l'existence d'un timbre communal pour toutes les dépenses supérieures ou égales à 25 000 FCFA.

Il faut une concordance entre la facture, le bon de commande et le bordereau de livraison.

Lorsqu'une anomalie est décelée, la facture est retournée au fournisseur pour correction.

Si la vérification ne révèle aucune irrégularité, la facture est transmise au service bénéficiaire pour certification. La certification consiste à apposer le cachet du service au verso de l'original de la facture et à certifier le service fait.

Après certification l'agent chargé de la liquidation procède au mandatement. IL établit un mandat de paiement au nom de l'entrepreneur en trois exemplaires.

Ensuite, il liquide la facture. Ceci consiste à porter les mentions suivantes sur l'original de la facture :

« Vu, vérifié et arrêté la présente facture à la somme deimputable au budget communal.....Chapitre.....article.....Exercice.....

Ouaga le.....

Le Maire »

Il transmet le mandat au Directeur financier pour visa. Après avoir recueilli le visa du directeur financier, il transmet le mandat à la section ordonnancement dépenses pour être ordonnancé.

Le dossier soumis à la liquidation comporte les éléments suivants :

- pour la lettre de commande ou le marché
 - la lettre de commande ou le marché ;
 - le procès verbal de réception ;
 - le décompte ;
 - le certificat pour paiement ;
 - l'ordre de service ;
 - la facture ;

- pour le bon de commande

- le bon de commande :
- la facture.

Une copie de ces différents éléments est archivée dans le service.

Il enregistre enfin les références des mandats et factures dans les registres appropriés. Il faut signaler qu'il y a trois registres de suivi :

- un registre pour les bons de commande
- un registre pour les lettres de commande
- un registre pour les marchés.

Les mentions suivantes sont portées sur les registres :

Imputation	Nom fournisseur	N° facture proforma	Montant proforma	N° facture définitive	Montant facture déf.	Réf. Mandat après ordonnancement

Si le marché a été exécuté avec du retard, le contrôleur financier calcule le montant de ces pénalités et transmet à l'agent pour qu'il le joigne au mandat.

Pénalités

$$\frac{\text{Montant du marché} \times \text{nombre de jours de retard}}{1000} = \text{Pour les marchés de livraison}$$

$$\frac{\text{Montant du marché} \times \text{nombre de jours de retard}}{2000} = \text{Pour les marchés de travaux}$$

En plus des registres, il suit également les paiements sur des fiches de dépenses engagées.

Fiche de suivi des dépenses engagées

Crédits ouverts.....

Exercice.....

N° d'ordre	Date	Nature de la dépense	Nom fournisseur	N° bon de commande	Montant Achat	Dépenses cumulées	Disponible	Observations

NB Fiche par nature de dépenses (Bon de Commande, Lettre de Commande, Marché).

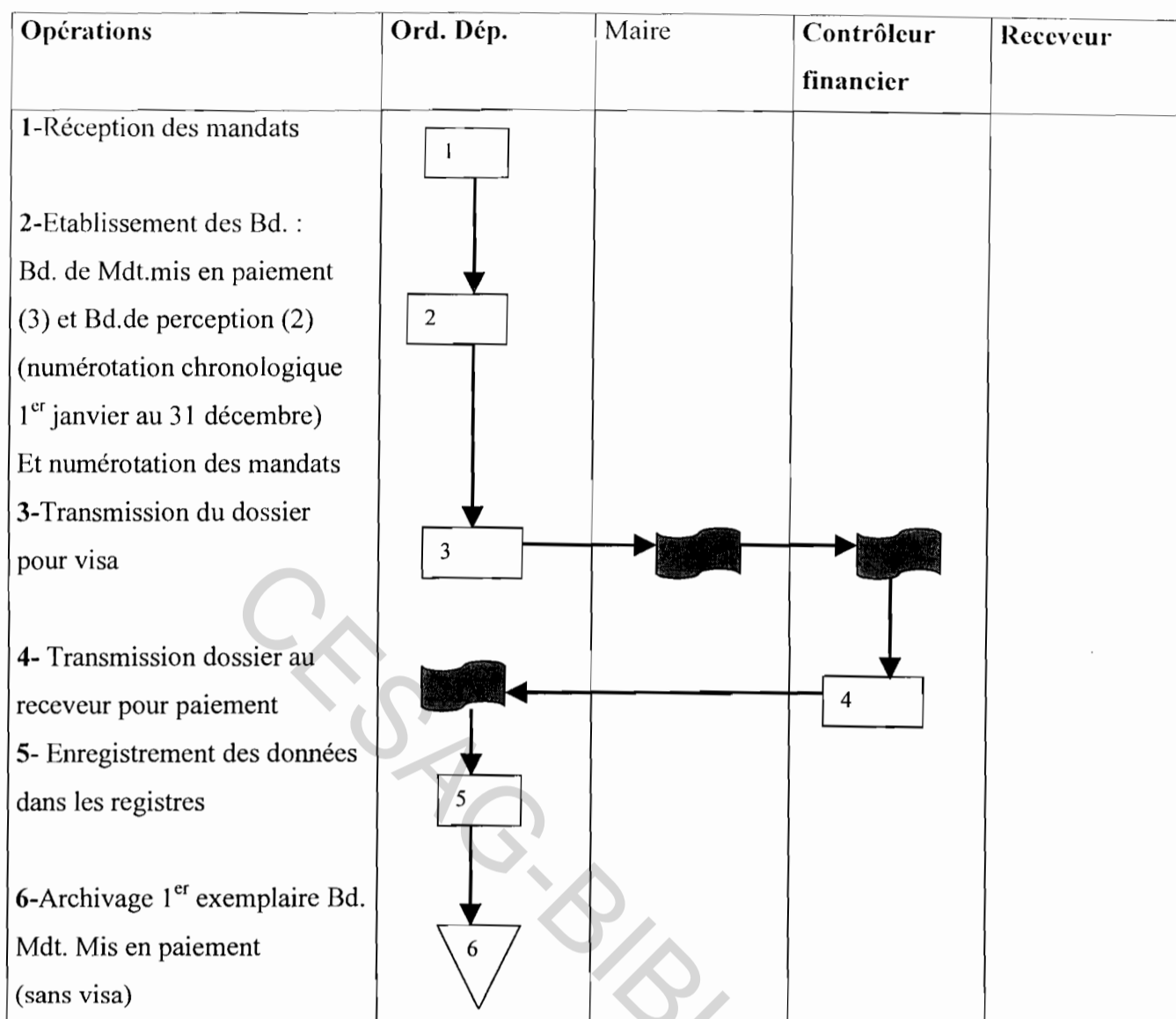
En fin d'année le service dresse un état des dépenses engagées non mandatées qui seront reprises au budget suivant.

Il est à noter que l'établissement du mandat a été intégré à la liquidation parce que dans la répartition des tâches, c'est le service de liquidation qui prépare les mandats à la signature. Normalement cette tâche fait partie intégrante de l'ordonnancement.

CESAG-BIBLIOTHEQUE

1.2.1.1.3 : L'ordonnancement

➤ Figure N° 13 : Schématisation de la procédure D'ordonnancement



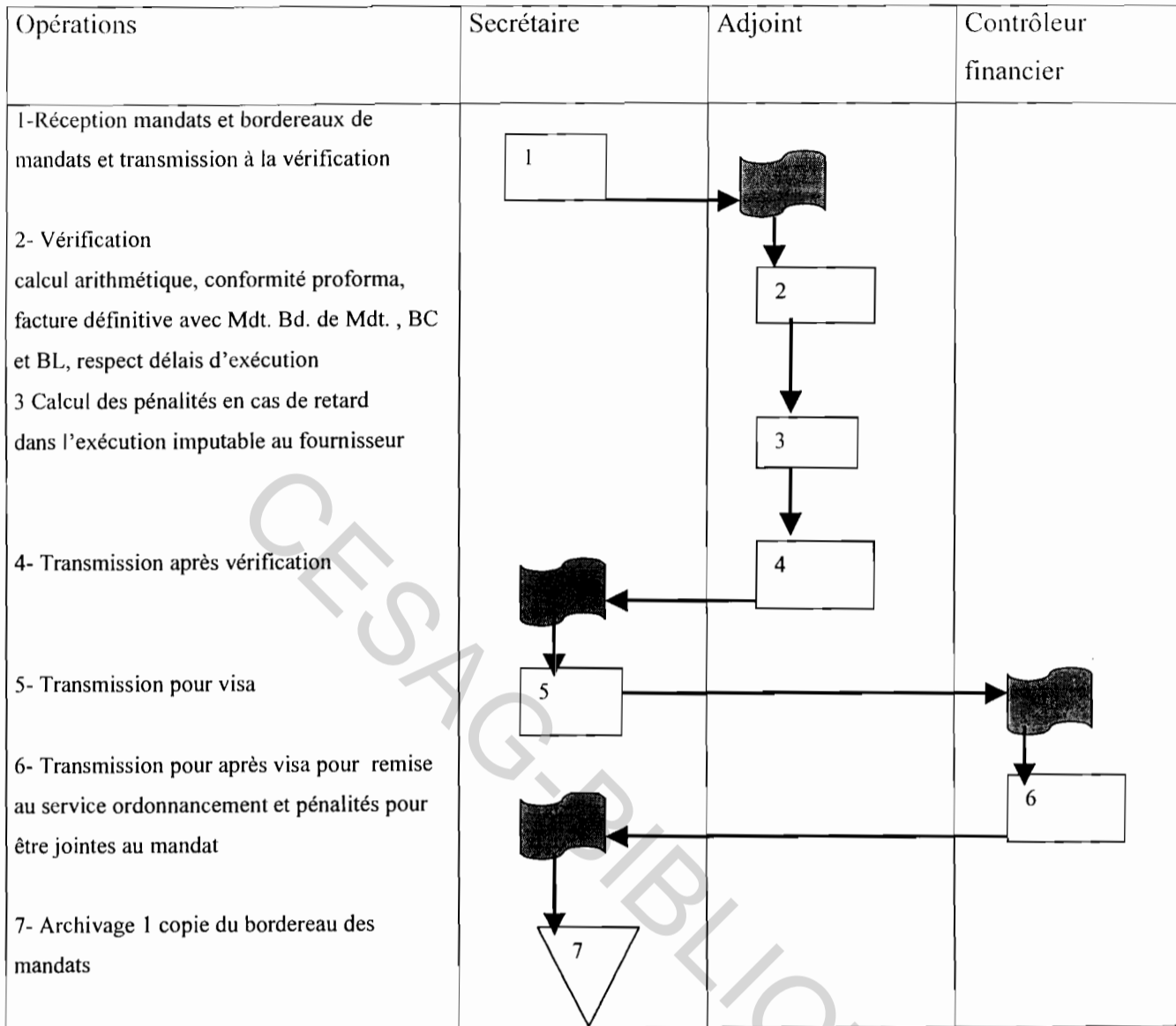
Bd. = Bordereau, Mdt. = mandat

➤ **Résumé**

Le service ordonnancement dépenses reçoit les mandats de la liquidation. Il établit un bordereau de mandats mis en paiement (3 exemplaires) et un autre dit bordereau de perception (2 copies) et il porte les numéros sur les mandats. La première copie du bordereau des mandats mis en paiement est

archivée par le service et les deux autres restantes ajoutées aux deux copies du bordereau de perception sont jointes aux mandats et transmises à la signature du Maire puis du Contrôleur financier. Après visa du contrôleur financier, il transmet le mandat au receveur pour visa et remise à l'intéressé ou retour à l'ordonnateur.

➤ **Figure N° 14 : Schéma de la procédure ordonnancement au niveau du Contrôleur financier**



Source : nous-mêmes

1.2.1.1.4 : Les dépenses de la régie d'avances

La caisse du régisseur sert au paiement de certaines dépenses clairement spécifiées dans l'arrêté de création de la régie. Les dépenses les plus fréquentes concernent les frais de missions.

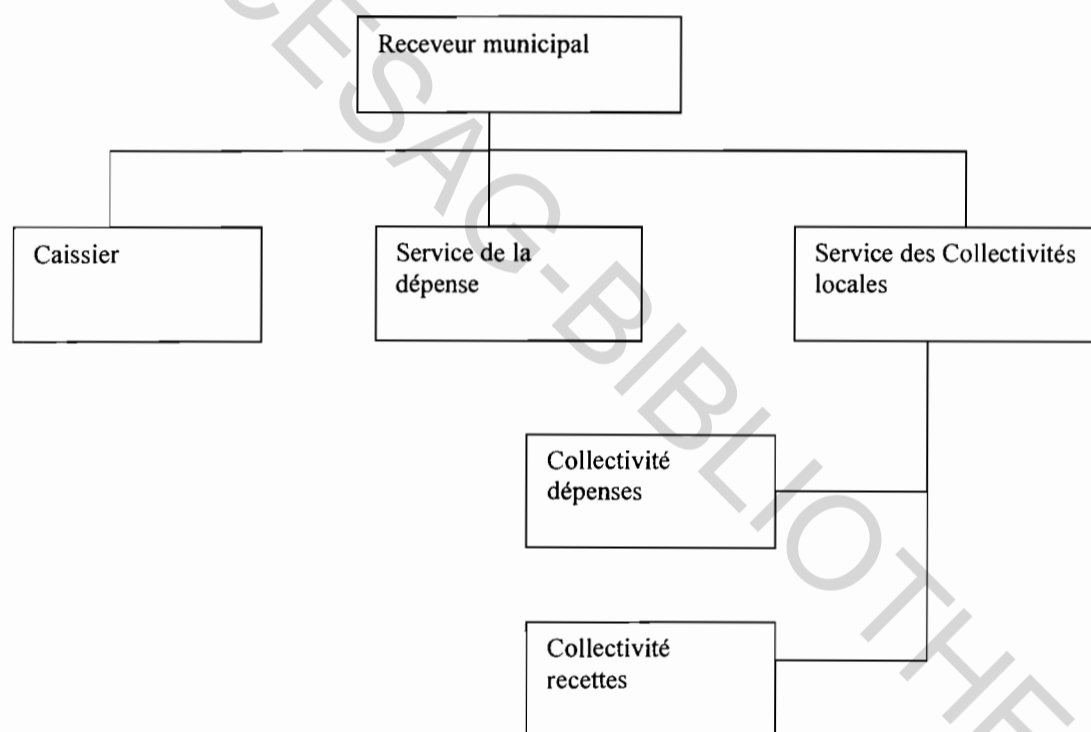
Lorsqu'un agent va en mission, les frais de la mission sont payés par le régisseur à charge pour le bénéficiaire de ramener toutes les pièces justificatives.

Pour approvisionner sa caisse, le régisseur bénéficie d'une décision de déblocage établie par le bureau du budget et se ravitaille à la recette municipale. Les décisions de déblocage sont faites par article. Même si le receveur a des fonds dans sa caisse, si les fonds destinés à payer des dépenses d'un article donné, il fait un déblocage de fonds.

1.2.1.2 : Au niveau du receveur municipal

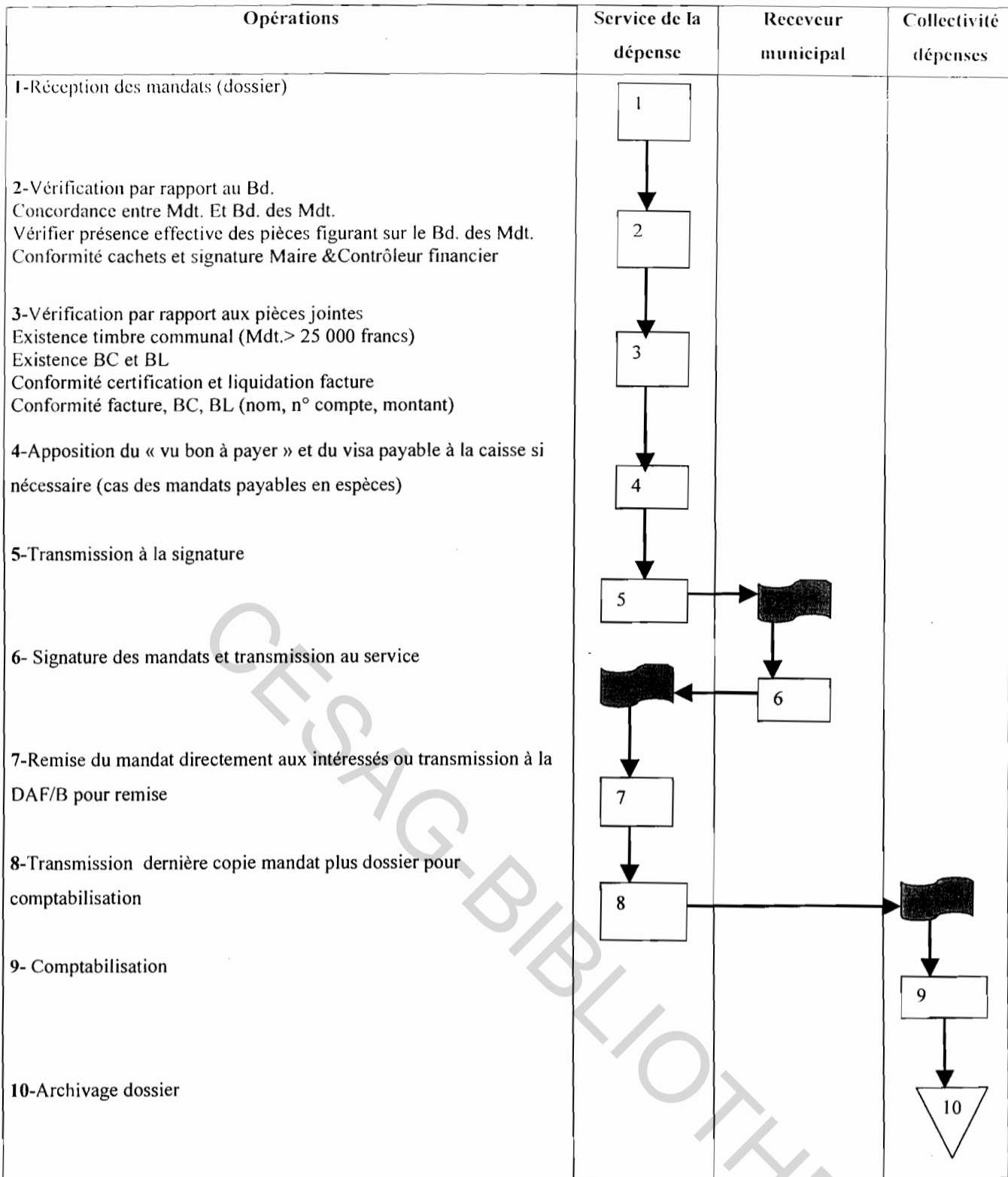
L'établissement d'un organigramme concernant les différents intervenants faciliterait davantage la compréhension des procédures.

Figure N°15 : Organigramme des différents intervenants



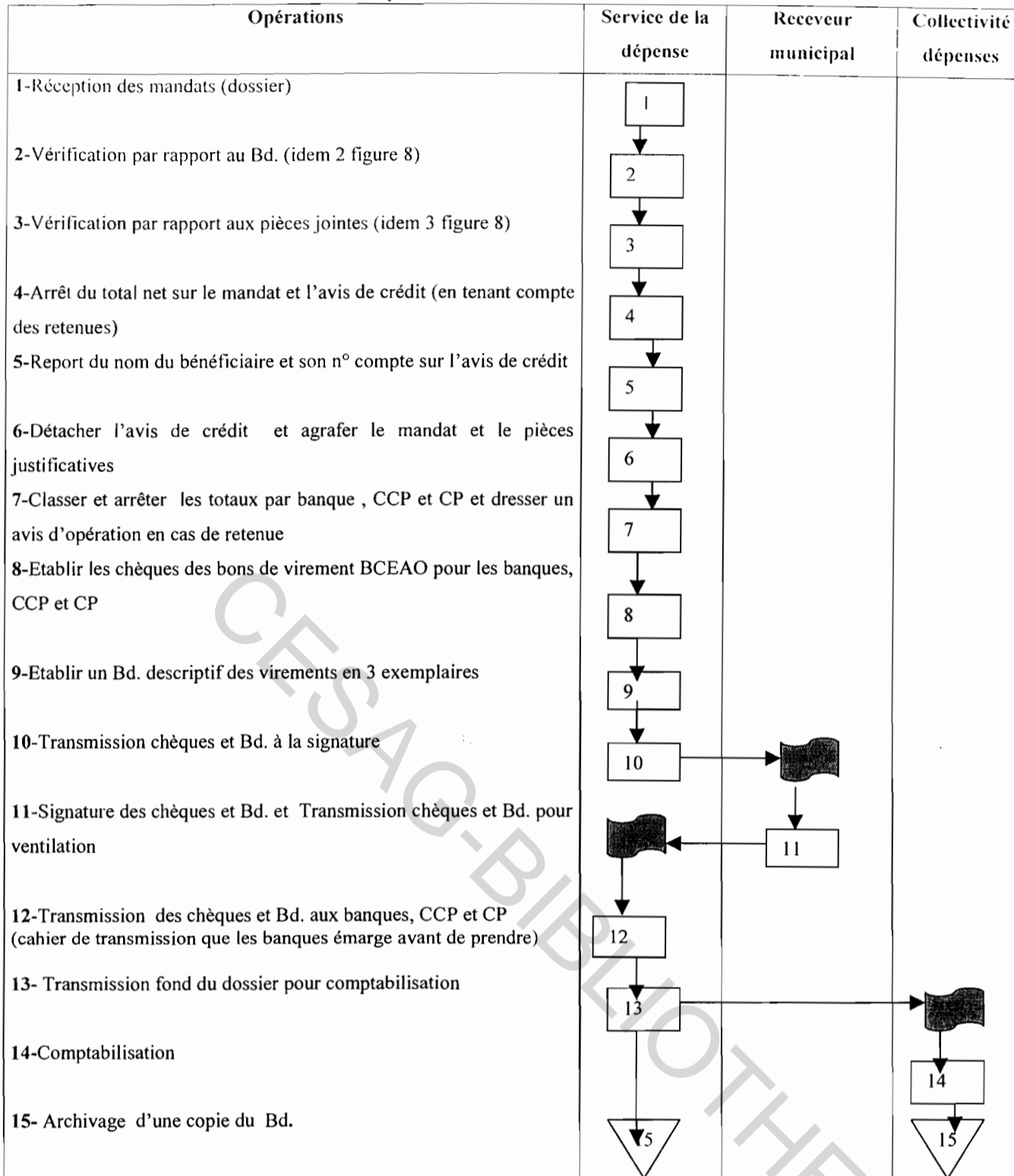
Source : Figure établie après entretien avec les intervenants

Figure N°16 : Schéma de la procédure de dépense chez le receveur (cas de règlement en espèces)



Source : nous-mêmes

Figure N° 17 : Schéma de la procédure de dépense chez le receveur (cas de règlement par virement)



CCP = Centre des chèques postaux ; CP = Caisse Populaire.

Source : nous-mêmes

➤ Commentaires

Le receveur municipal reçoit les mandats de l'ordonnateur. Ces mandats sont imputés au service de la dépense. Il procède alors aux vérifications suivantes :

- **Vérification des mandats par rapport au bordereau de mandats**

Elle consiste à :

- Vérifier les informations entre les mandats et les bordereaux de mandats,
- Vérifier que les pièces mentionnées au bordereau sont jointes au mandat,
- Vérifier la conformité des cachets et signatures du Maire et du Contrôleur financier.

- **Vérification des pièces jointes au mandat**

Il s'agit de vérifier :

- l'existence d'un timbre sur les factures de plus de 25 000 FCFA,
- Pour les dépenses supérieures ou égales à 100 000 FCFA, si la facture est accompagnée d'un bon de commande et d'un bon de livraison (cas des fournitures),
- La conformité de la certification et de la liquidation de la facture,
- La conformité de la facture avec le bon de commande et le bon de livraison (nom, numéro de compte, montant).

En cas de non-conformité, le dossier est renvoyé à la DAF/B, sinon le service appose le cachet «vu bon à payer » et le visa «payable exceptionnellement à la caisse » s'il y a lieu.

- **Liquidation**

Cela consiste pour le service de la dépense à :

- Arrêter le total net sur le mandat et l'avis de crédit en tenant compte des retenues s'il y a lieu ;
- Reporter le nom du bénéficiaire et le numéro de compte sur l'avis de crédit ;
- Détacher l'avis de crédit et agraffer le mandat et les pièces justificatives ;
- Classer et arrêter les totaux par banque, centre des chèques postaux (CCP) ou caisse populaire (CP). En cas de retenue, il monte un avis d'opération ;
- Tirer les chèques des bons de virement BCEAO pour les banques, CCP et CP ;
- Etablir le bordereau descriptif des virements en 3 exemplaires avec les différentes références.

Lorsque ces contrôles ne révèlent aucune anomalie, il porte les chèques et bordereaux à la signature du receveur. Une copie du bordereau est jointe à l'avis de crédit, une seconde jointe au dossier pour la comptabilisation et la dernière est archivée comme pièces justificatives au service de la dépense.

- **Comptabilisation.**

Elle est faite par le biais de la comptabilité intégrée de l'Etat (C.I.E.) à l'aide d'un code donné à chaque agent travaillant dans le circuit C.I.E.

Lorsque le service des collectivités locales de la TPO reçoit les mandats du service de la dépense, il procède d'abord à :

- **prise en charge au journal des mandats :**

D/Compte de charge (classe 2 ou 6)

C/Compte de tiers créancier (4670)

- **mise en paiement : comptabilisation des décaissements**

La commune ne disposant pas de compte caisse ni banque, la comptabilisation du décaissement se fait en deux étapes :

- En ce qui concerne l'Etat :

D/430 «compte de dépôt de la commune »

C/ Caisse, Banque, CCP ou CP

- au niveau de la commune

Par le biais des fiches de liaison (état de développement du compte 430), les comptes de la commune sont servis :

D/Compte de tiers créancier (4670)

C/Compte 568 «compte de disponibilité au Trésor »

Le registre utilisé est le journal des disponibilités au Trésor.

I.2.1.3 : Les procédures d'achat et la paye

Les transactions en matière de dépenses sont (LABIE, 1992 :100-105) :

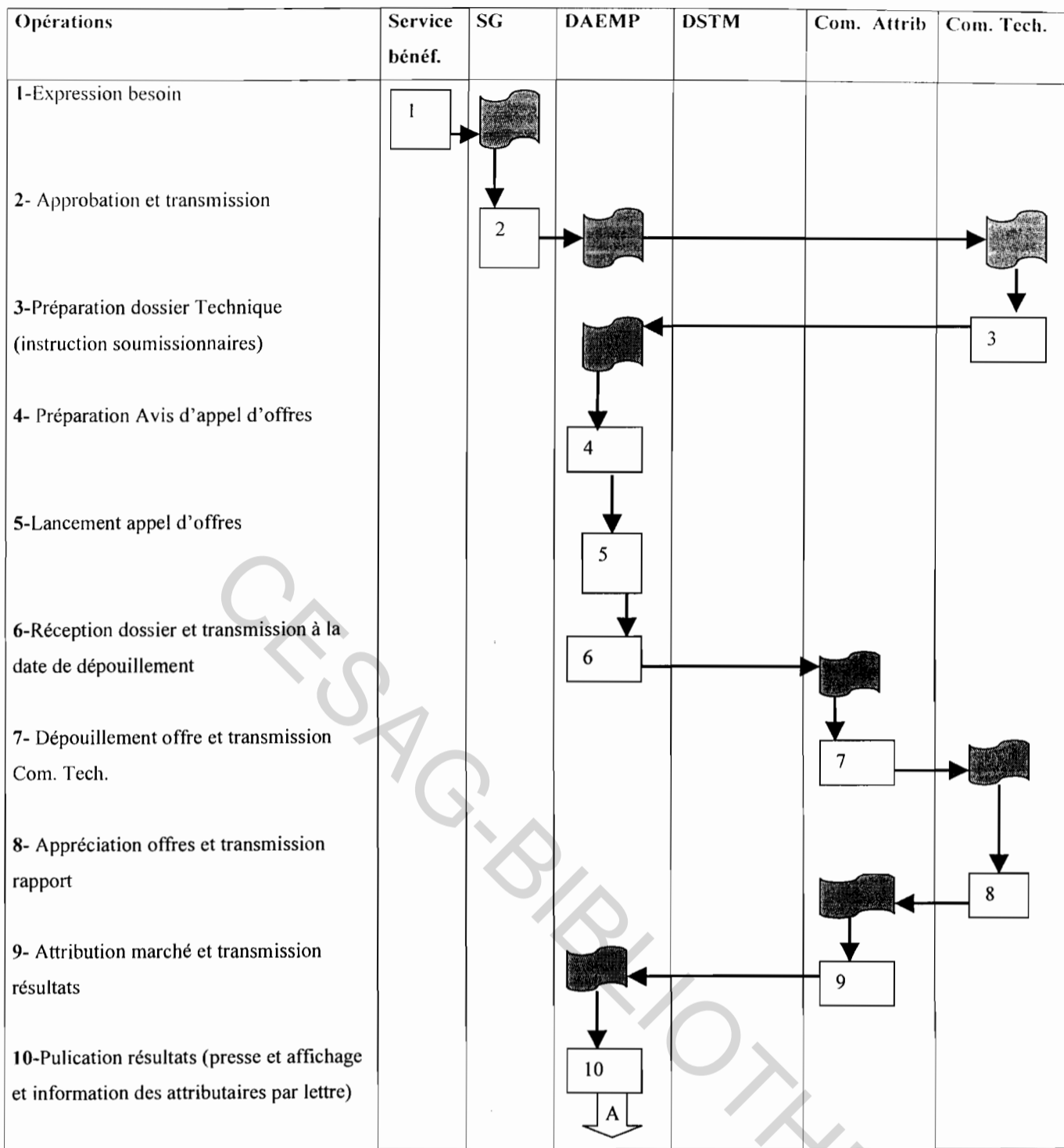
Pour les dépenses de fonctionnement : frais de personnel, denrées et fournitures, frais financiers, allocation et subvention à des tiers, frais de gestion générale.

Pour les dépenses d'investissement : frais d'augmentation du patrimoine communal, subvention à des tiers ou remboursement emprunts.

Nous avons choisi de nous intéresser aux acquisitions (fournitures, travaux, prestations) et à la paye.

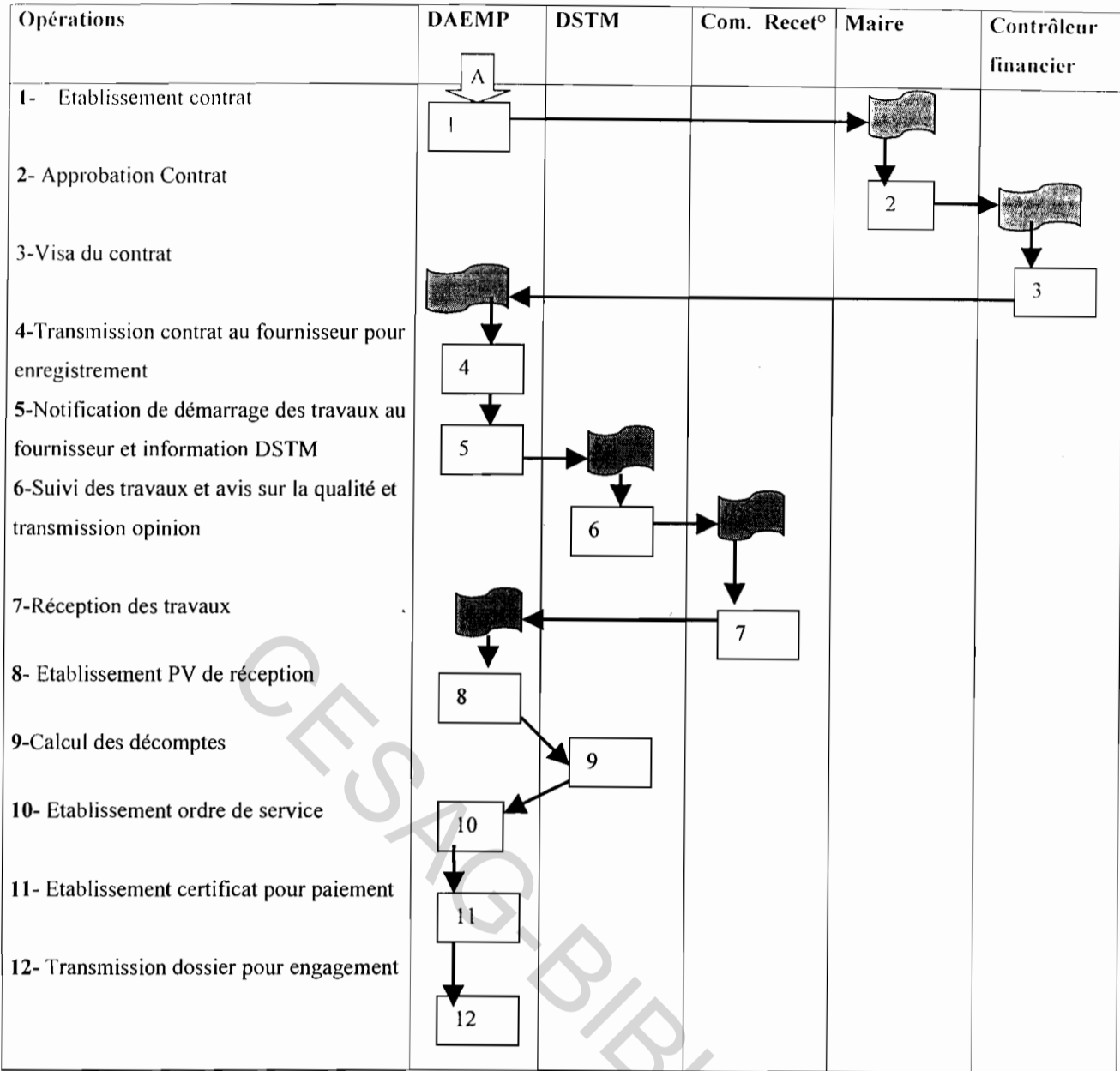
1.2.1.3.1 : Les procédures d'achat

Figure N° 18 : Schéma procédure d'achat (appel d'offres) Phase Attribution



Source : nous-mêmes

Figure N° 19 : Schéma procédure d'achat (appel d'offres) Phase Exécution



Source : nous-mêmes

NB Com.tech.= Commission technique ; Com. Attrib = Commission d'attribution ; elle est présidée par le Secrétaire général de la commune. Com. Récept° = Commission de réception ; elle est présidée par le directeur des marchés publics.

La composition de ces deux commissions n'est pas fixe. Seuls les présidents ne changent pas.

DSTM = Direction des services techniques municipaux ; DAEMP = Direction des affaires économiques et des marchés publics.

➤ Commentaires

Tout besoin d'achat doit être au préalable prévu par un budget.

* Les procédures normales

Elles concernent l'appel d'offres, la consultation restreinte ou demande de prix, le gré à gré.

Il existe trois procédures normales d'achat :

- le marché pour les montants supérieurs ou égaux à 20 millions ;
- La lettre de commande pour les sommes supérieures ou égales à 1 million et inférieures à 20 millions ;
- Le bon de commande pour les montants inférieurs à 1 million.

En ce qui concerne le marché ou la lettre de commande, les procédures sont identiques.

* Le marché et la lettre de commande

Il y a plusieurs types de passation de marché : l'appel d'offres et la demande de prix, le gré à gré.

- l'appel d'offres

Lorsque le besoin de travaux, de fournitures ou de prestations est manifesté par une direction ou un service et que le Secrétaire Général donne son aval, l'expression du besoin approuvé est transmise à la DAEMP. Le directeur prend attache avec les techniciens en fonction des besoins (informatique, Construction, Aménagement...) qui élaborent les dossiers techniques (plans, devis quantitatifs, cahier de clauses, cahier de prescriptions techniques, ...). C'est ce qui donne lieu à l'instruction aux soumissionnaires qui contient toutes les indications sur le marché :

- Objet de l'appel d'offre (répartition des lots)
- Financement
- Participation (personnes ou entreprises pouvant participer)
- Lieux d'exécution
- Délai d'exécution
- Limite de validité des offres
- Consistance du dossier d'appel d'offres
- Soumission
- Cadre quantitatif de décomposition des prix
- Imprécisions erreurs ou omissions

- Obligations des soumissionnaires
- Présentation des offres (enveloppe A pièces administratives ; enveloppe B offre technique ; enveloppe C offre financière)
- Lieu date et heure limite de dépôt
- Ouverture des plis
- Analyse des offres financières et techniques
- Attribution des offres
- Notification
- Consultation et acquisition du dossier d'offres
- Retrait des cautions.

Ensuite Le service des marchés de la DAEMP prépare l'avis d'appel d'offre à insérer dans les journaux qui donne l'objet, l'allotissement (division en lots), la participation, le dépôt et ouverture des plis, consultation et achat des dossiers et où obtenir les renseignements complémentaires et procède au lancement. La direction a aussi les modèles de soumission.

Toute entreprise agréée au Burkina Faso peut y participer.

Pour le dépouillement des offres, une commission communale présidée par le Secrétaire Général de la commune et composée de membres provenant de la DAEMP, de la DSTM, Service demandeur Service matériel, procède à l'ouverture publique des plis. Elle est appuyée d'une commission technique composée des techniciens du domaine concerné qui sont au niveau de la commune qu'elle met sur place et qui lui fait des propositions.

Le service des marchés envoie des lettres d'informations aux personnes retenues et affiche la liste des attributaires. Ensuite, il procède à la préparation des contrats conformément à l'article 06 du Décret n° 2002-110/PRES/PM/MEF portant réglementation générale des marchés publics.

Le contrat est signé par le bénéficiaire, certains directions de la commune, approuvé par le Maire et revêtu du visa du Contrôleur financier.

Le service des marchés de la DAEMP remet le contrat au bénéficiaire pour enregistrement. Après cette formalité, il lui adresse une notification pour le démarrage des travaux. La Direction des services techniques municipaux (DSTM) est chargée du suivi et du contrôle des travaux.

A la fin des travaux, l'entrepreneur demande la réception des travaux à la Direction des Affaires Economiques et des Marchés (DAEMP). Celle-ci recueille d'abord l'avis de la DSTM ; si cet avis est favorable, alors elle convoque la commission communale de réception qu'elle préside. Ses membres sont de la DSTM, DAEMP, Service demandeur, Service matériel.

La commission se prononce sur la réception ou non des travaux, prestations ou fournitures. S'il n'y a aucun problème, la DSTM établit les décomptes et la DAEMP prépare les certificats pour paiement et l'ordre de service. La DAEMP transmet le dossier à la Direction des Affaires Financières et du Budget (DAF/B) pour entamer la procédure de paiement.

La procédure est presque identique, lorsque le besoin émane d'une mairie d'arrondissement. La seule différence provient du fait que c'est le Maire de l'arrondissement concerné qui approuve le contrat.

- La demande de prix

Au lieu de lancer un appel d'offres la DAEMP peut procéder à une demande de prix auprès de plusieurs fournisseurs (minimum 3).

Lorsque les offres lui parviennent, le circuit fonctionne comme pour l'appel d'offres. Seulement les opérations (3 à 9) sont remplacées par :

- 3- réception des offres (Le service des marchés de la DAEMP)
- 4- dépouillement des offres (DAEMP) et non commission élargie
- 5- information de l'attributaire.

Les étapes de 10 à 19 sont valables pour la demande de prix.

- Le gré à gré

Le recours au gré à gré est fait lorsque l'appel à concurrence formelle ne peut être utilisé. Dans ce cas on ne peut recourir qu'à un candidat généralement déjà connu avec lequel des négociations non formelles doivent être entamées.

Pour lancer un marché de gré à gré, le service bénéficiaire doit adresser une demande d'autorisation au Maire. Il n'y a pas de limitation de montant. Le marché est fonction de la nature des travaux ou prestations. Cette autorisation jointe à l'expression du besoin ayant requis l'aval du Secrétaire général de la commune sont envoyées à la DAEMP pour nécessaire à faire.

La procédure d'appel d'offre décrite est valable pour les points 1, 2 et 10 à 19. Seulement il faut ajouter avant le premier point la demande d'autorisation au Maire.

Dans le marché de gré à gré la commission ne siège pas puisqu'il n'y a pas d'appel à concurrence.

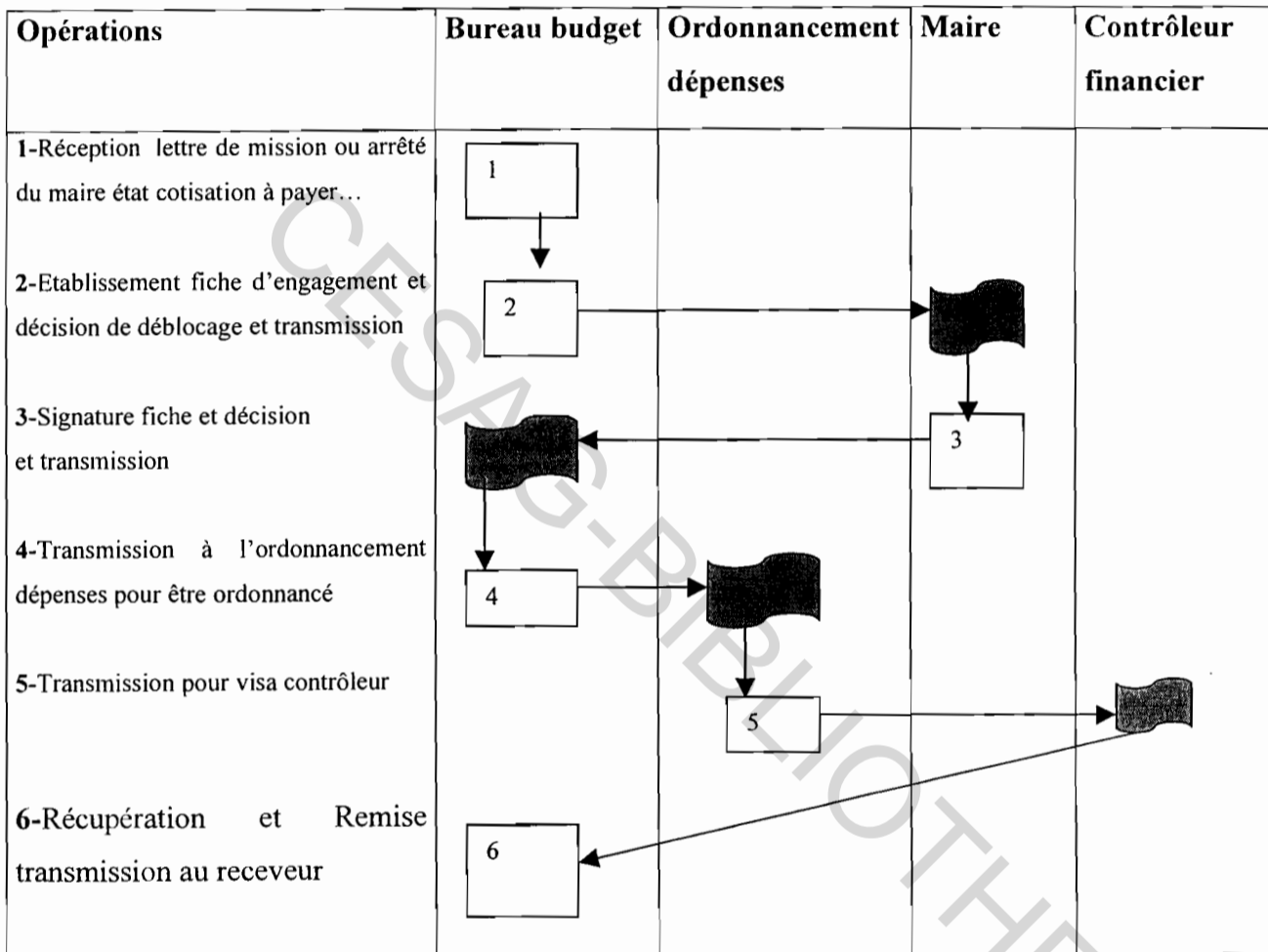
* Le bon de commande

En ce qui concerne le bon de commande, la procédure d'achat n'est pas initiée par la DAEMP. Le choix du fournisseur incombe au service demandeur mais dans le respect des textes (à savoir consulter plusieurs fournisseurs).

C'est le service demandeur qui prend attache avec la DAF/B pour s'assurer de la disponibilité des crédits, puis il choisit son fournisseur et fait parvenir la proforma à la DAF/B pour engagement. La réception est faite par le service demandeur.

•Les procédures spécifiques

➤ Figure N° 20 : Procédure de déblocage



Source : nous-mêmes

➤ Commentaires

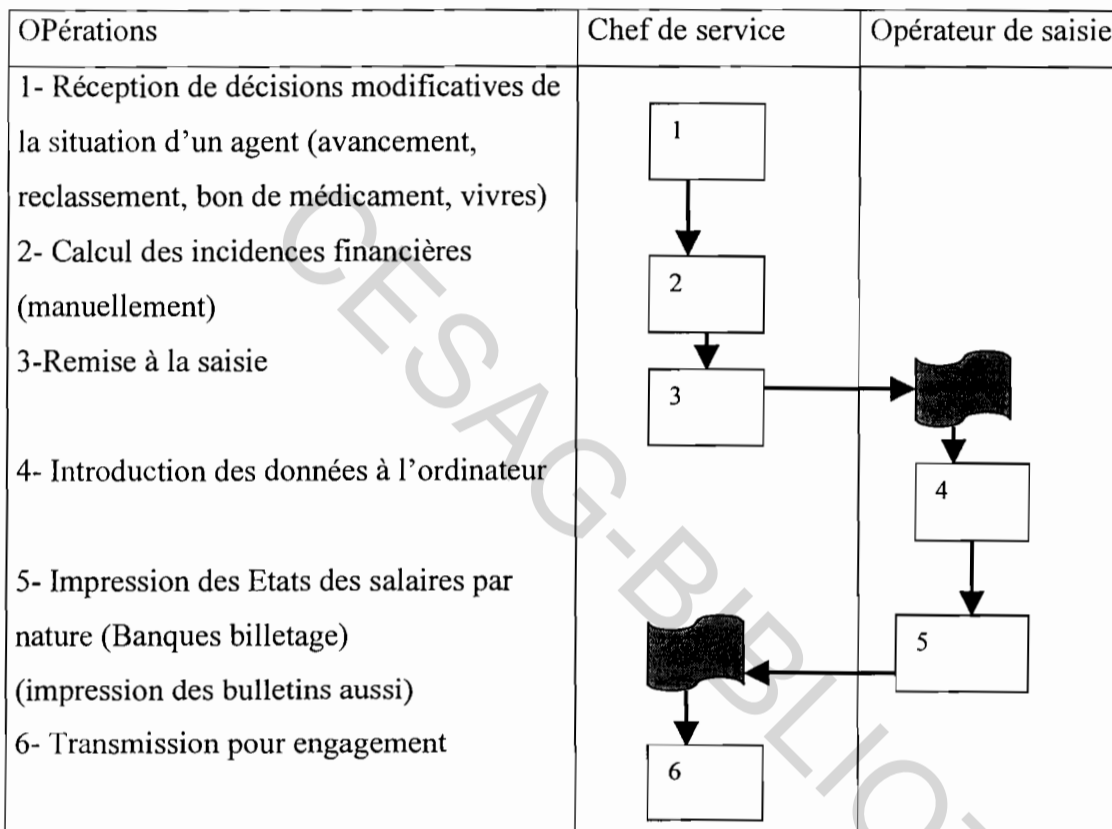
Il s'agit des décisions de déblocage. Les dépenses qui ne peuvent faire l'objet de bon de commande, lettre de commande ou marché, sont exécutées par décision de déblocage. C'est le cas des subventions, caisses de menues dépenses, cotisations de la commune, frais de mission.

Quand le bureau du budget reçoit le document autorisant le déblocage, il prépare la décision de déblocage et la fiche d'engagement et envoie à la signature du Maire. Après signature du maire, il les transmet à l'ordonnancement et au contrôle financier. Après le visa du contrôle financier, il transmet le dossier à Trésorerie Principale de Ouagadougou (TPO) pour recueillir la signature du receveur.

Lorsque la dépense est très urgente, il fait ordonnancer avant d'envoyer à la signature du Maire et du Contrôleur Financier.

I.2.1.3.2 : La paye

Figure N° 21 : Schéma procédure de la paye



Source : nous-mêmes

NB Lorsque le dossier suit son cours jusqu'à la signature des mandats par le receveur, le billeteur récupère le mandat émis à son nom et s'approvisionne au guichet du receveur. Ensuite, il prépare , prépare les billetages avec les états des salaires et paie les agents qui émargent en face de leur nom.

Tableau N°6 : Evolution des dépenses de personnel de 1999 à 2001

	1999		2000		2001	
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations
Dépenses de fonctionnement	6 020 371 271	5 608 497 422	7 017 714 300	4 863 298 273	6 809 439 408	3 488 896 870
Dépenses de personnel	728 394 964	669 700 315	836 919 214	828 462 210	948 471 374	916 180 889
Dép. Pers. / Dép. fonct.	12,10 %	12 %	12 %	17,03 %	14 %	26,26 %

Source : Comptes de gestion (1999, 2000, 2001)

La grille salariale des collectivités locales est à deux options :

- L'option n° 1 plus avantageuse s'applique dans les collectivités locales ayant une masse salariale inférieure à 40% de ses ressources propres.
- L'option n° 2 moins avantageuse concerne les collectivités locales ayant une masse salariale supérieure à 40% de ses ressources propres.

La commune de Ouagadougou est dans la première option.

Le service de la solde calcule les salaires conformément à la grille salariale en vigueur. Le responsable du service de la solde effectue les calculs en cas de changement dans la situation d'un agent (avancement, reclassement). Un agent est chargé de la saisie de ces données à l'ordinateur et il revient au responsable de valider. La solde est à 50% informatisée.

Lorsque l'état des salaires est prêt, un mandat est émis au nom du billeteur qui va toucher l'argent à la TPO et paie le personnel. Ce mandat suit le même circuit que les autres mandats. Cependant tous les salaires ne sont pas payés par mandat. Certains agents sont dans des banques. Donc pour ce qui est de leur salaire, il faut procéder par virement. L'avis de crédit est établi par l'ordonnateur et l'état des salaires y est annexé. Le tout est alors envoyé au receveur qui après vérification signe des chèques BCEAO à l'attention des différentes banques concernées.

En plus du salaire servi aux agents, tout départ à la retraite d'un agent lui ouvre droit à des avantages financiers. La commune lui offre 12 fois son salaire mensuel à la date de départ en retraite.

I.2.2 : Les opérations de recettes

Les recettes constituent les avoirs de la commune.

Nous avons les recettes issues des contrats qui lient des particuliers à la commune (location des infrastructures), les impôts et taxes, ainsi que les subventions.

Tout comme les dépenses, les opérations de recettes concernent plusieurs administrations.

I.2.2.1 : Au niveau de l'ordonnateur

L'ordonnateur est chargé de l'émission des titres de recettes que le comptable (receveur) met en recouvrement. Deux cas de figures existent :

- Les titres émis avant recouvrement ;
- Les titres de régularisation.

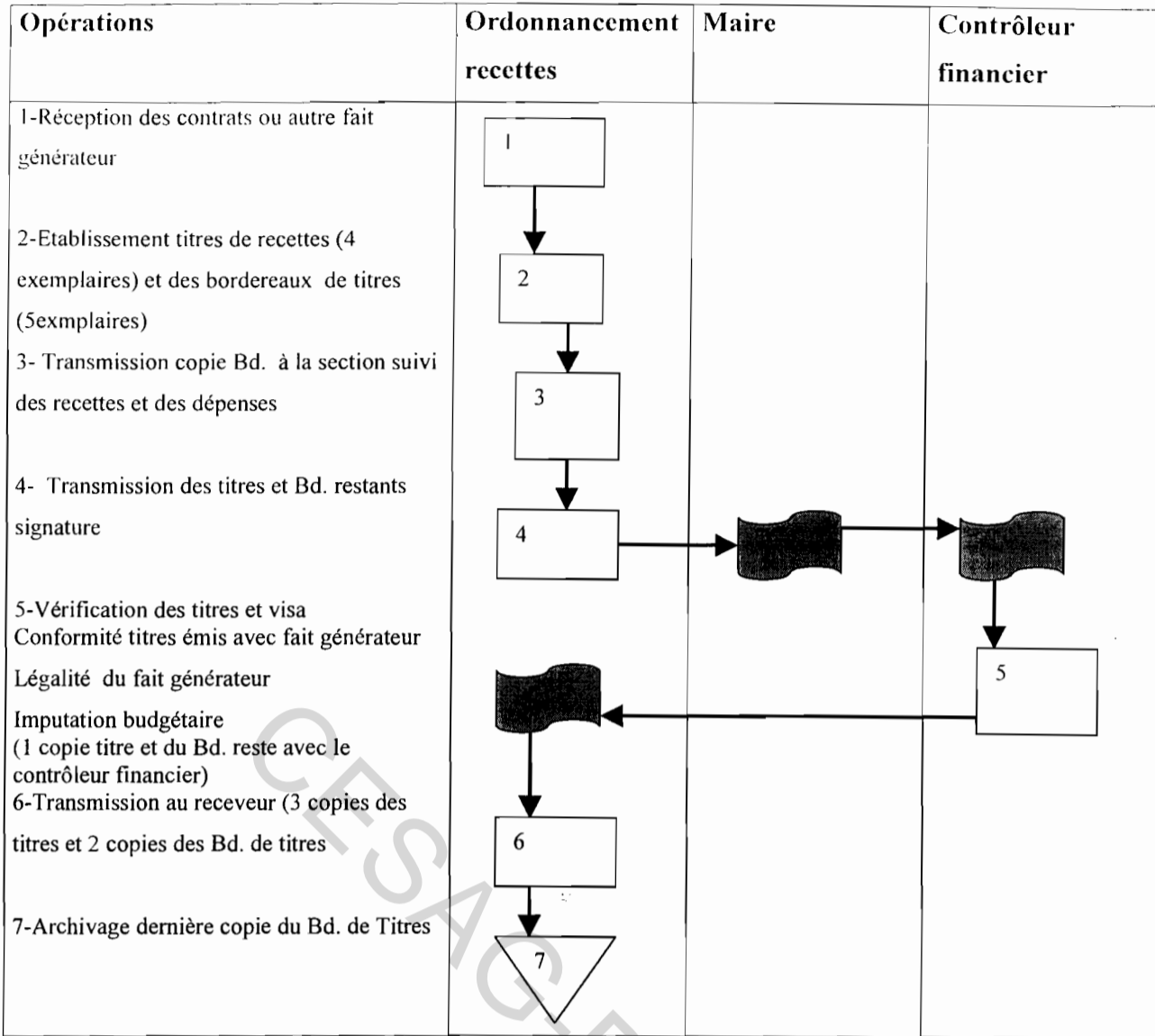
• les titres émis avant recouvrement

Il s'agit le plus souvent des contrats. Ils parviennent à la DAF/B en provenance de la DSTM.

Le service de l'ordonnancement recettes établit un titre de recettes en 4 exemplaires et remplit un bordereau de titres en 5 exemplaires. Une copie du bordereau est envoyée au service de suivi des recettes et des dépenses du bureau engagement pour suivi. Les 4 autres sont jointes aux titres de recettes et transmis à la signature du Maire et du Contrôleur financier (CF).

Un exemplaire du titre de recettes et une copie du bordereau sont prélevés par le contrôleur financier ; les trois copies suivantes sont envoyées au receveur pour prise en charge et recouvrement.

Figure N° 22 : Schéma procédure recettes émises avant recouvrement



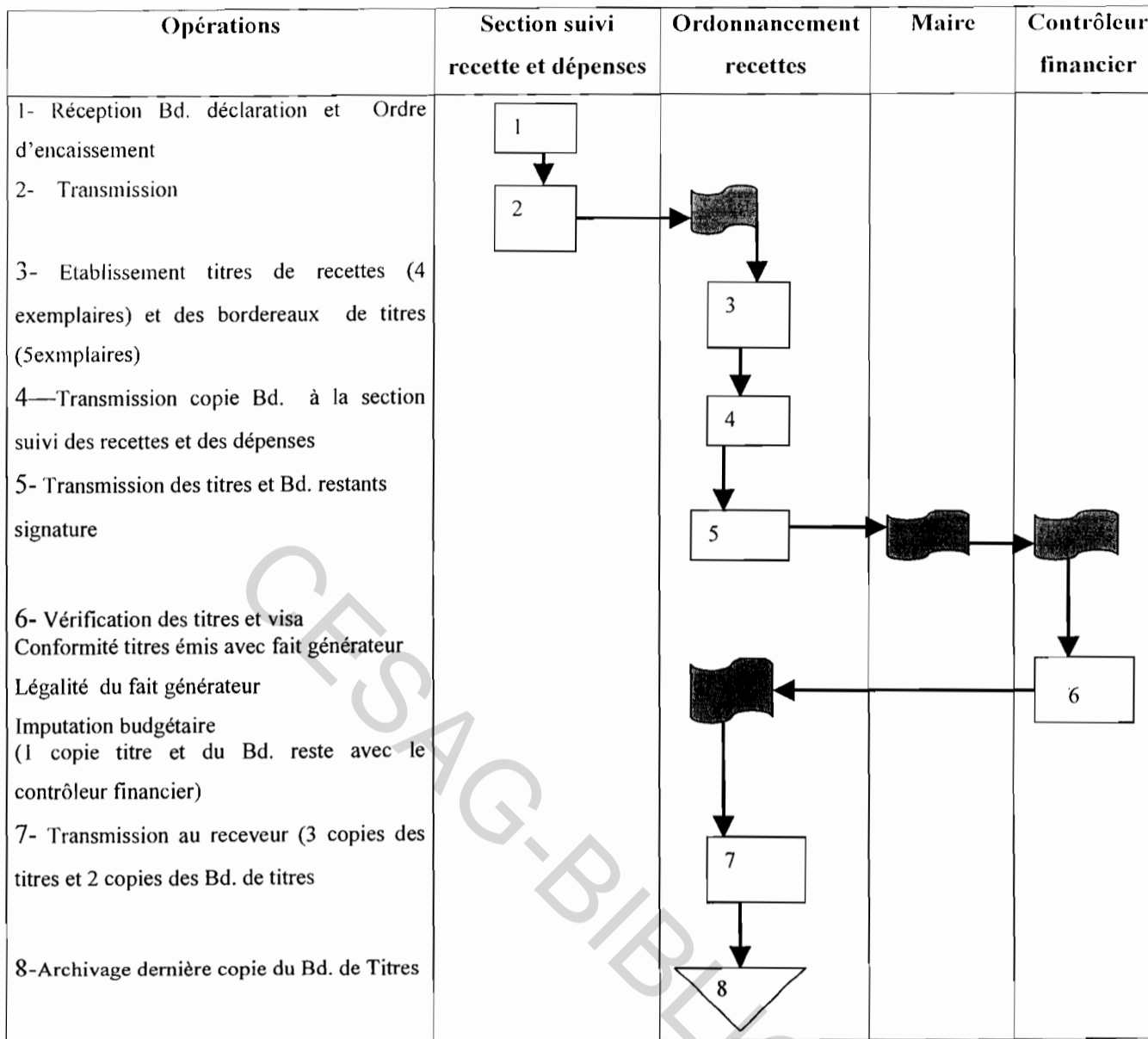
Sources : nous-mêmes

• **Titres de régularisation**

Certaines recettes sont encaissées avant toute émission de titre. C'est le cas de factures établies pour location de l'Hôtel de ville, ou pour occuper la voie publique pour des cérémonies. C'est aussi le cas de la contribution du secteur informel recouvrée par le receveur sur la base de ses avis d'imposition dont il demande la régularisation à l'ordonnateur. Dans ce cas, le receveur établit un bordereau de déclaration accompagné des ordres d'encaissement et les transmet à l'ordonnateur pour régularisation.

C'est au service de suivi des recettes et des dépenses que les bordereaux sont imputés. Il procède au regroupement par article et transmet au service ordonnancement recettes pour l'émission des titres de régularisation. A partir de là, le reste de la procédure d'émission ne change pas.

Figure N° 23 : Schéma procédure émission titre de régularisation



Source : nous-mêmes

I.2.22 : Au niveau du receveur

- les titres émis avant recouvrement

Lorsque les titres parviennent au secrétariat du receveur, ils sont transmis au service collectivités recettes qui procède aux vérifications suivantes :

- S'assurer de la régularité du titre : le titre émane -t-il de l'autorité compétente, de la structure concernée et revêt-il les visas requis (ordonnateur, CF) ; adresse du débiteur est-elle complète, l'imputation budgétaire correcte ;
- S'assurer des normes de présentation du titre et de sa présence effective .

Si le contrôle ne révèle aucune irrégularité, les titres sont transmis au receveur qui appose son visa. Cela suppose qu'il accepte ces titres.

Après le visa du receveur les titres sont retournés au service collectivité recettes qui détache une copie du titre et le transmet au service de recouvrement. La seconde copie et les 2 copies du bordereau sont archivées dans le service. Elles servent de base de comptabilisation.

L'agent du service procède alors à la prise en charge de ces titres comme suit :

- Les comptes 4360 «impôts directs» et 4680 «recettes autres que les impôts directs» sont débités ;
- Le compte de produits concerné est crédité (Classe 7).

• **les titres de régularisation**

Pour ce qui est des titres de régularisation, ils sont aussi transmis au service collectivité recettes pour vérification. L'agent chargé de ces vérifications procède ainsi qu'il suit :

- comparer les titres au bordereau de déclaration des recettes que le receveur avait préalablement transmis à l'ordonnateur. Si les informations sont conformes, il transmet au receveur pour visa. Après visa il récupère pour prendre en charge.

La prise en charge se fait de la manière suivante :

- on débite le compte 4361 pour les impôts directs et le 497 pour les autres recettes ;
- on crédite un compte de la classe 7.

Après les prises en charge, il faut procéder à la comptabilisation des encaissements et archiver les 2 copies des titres et le bordereau. Le recouvrement ayant intervenu avant le titre il n'y a plus lieu de transmettre pour recouvrement.

• **Comptabilisation des encaissements**

C'est le même procédé qu'en ce qui concerne les dépenses.

- comptabilité de l'Etat

D/caisse /banque

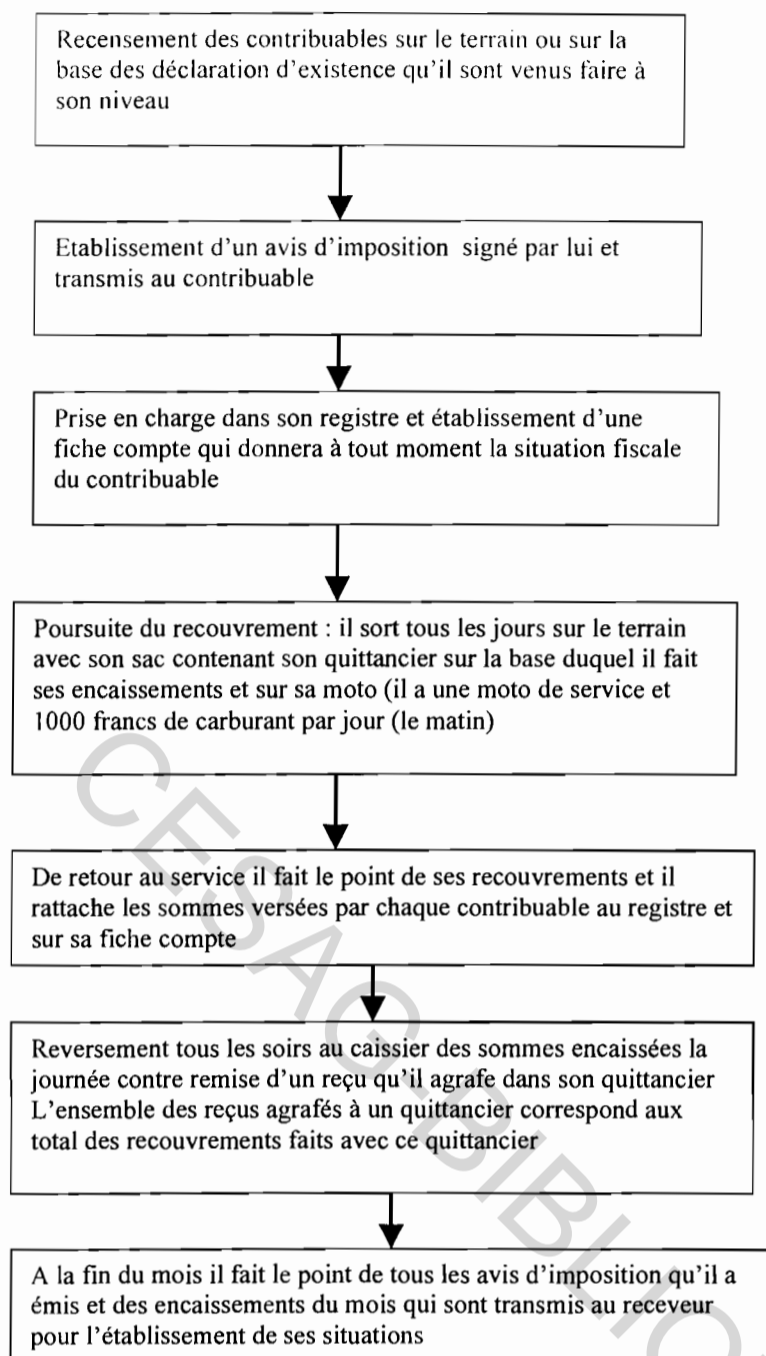
C/430

- Comptabilité commune

Toujours par le biais des fiches de liaison, on reçoit les écritures dans les comptes de la commune.

D/568 contre C / Compte de tiers

Figure N° 24 : Schéma procédure recouvrement de la contribution du secteur informel (CSI)



Source : nous-mêmes

La CSI est le regroupement de tous les impôts et taxes dus par le secteur informel. Ceci est rendu nécessaire pour faciliter la gestion de leurs impôts et aussi aider le contribuable qui ne se retrouvait pas avec une multitude d'impôts à payer.

C'est le seul impôt ou le Trésor public impose et recouvre.

Toutes les tâches que nous venons de décrire concerne le même agent de recouvrement

En dehors de la contribution du secteur informel dont nous venons de décrire la procédure, l'agent reçoit aussi des avis d'imposition qui sont à la différence de ceux qu'il établit lui-même des titres de recettes puisqu'ils émanent de la Direction générale des impôts qui est l'ordonnateur des recettes.

La procédure de recouvrement est la même.

II : la gestion du patrimoine

Tout comme le patrimoine de l'Etat, celui de la collectivité est difficile à maîtriser. Cela est d'autant vrai que la commune de Ouagadougou à fait recours à un cabinet d'experts pour l'aider à mieux cerner son patrimoine.

II.1 : la gestion des équipements marchands

II.1.1 : Le contexte

Des études menées en août 1998 par le Bureau d'études et d'assistance conseil, ont montré que 61 % de la main d'œuvre urbaine est employé dans le secteur informel.

Pour mieux maîtriser ce secteur, la commune de Ouagadougou a entrepris de mettre en place un programme de réhabilitation et de création des infrastructures ou équipements marchands à même d'abriter les différents acteurs du secteur informel (Sylvie, 2001 : 17).

Un programme prioritaire d'équipements marchands a donc été mis sur pied par les autorités locales. La première phase qui a été élaborée en 1996, concerne cinq marchés, deux zones pour boutique de rue, deux zones de parking et une gare routière. La gestion directe semble être le mode de gestion privilégié par les autorités communales, en ce qui concerne les équipements marchands (Sylvie, 2001 : 49).

A ce sujet, le décret n° 94/313/PRES/MAT du 02 août 1994 portant statut général des unités socio-économiques n'a préciser aucun mode de gestion.

En dehors de la gestion directe, l'affermage est un mode de gestion beaucoup utilisé par la commune de Ouagadougou. Il s'agit d'une location gérance. La collectivité signe un contrat de location avec

une personne privée et lui cède les équipements moyennant le paiement d'une redevance fixé mensuellement.

C'est le cas avec la gestion des boutiques de rue, des jardins, squares.

Depuis 2001, la commune de Ouagadougou a mis sur pied une régie autonome chargée de la gestion des équipements marchands.

II.1.2 : La gestion des équipements marchands par la Régie autonome

La Régie autonome de gestion des équipements marchands (RAGEM) a été mise en place par Délibération n° 2001-008 /MATD/PKAD/CO du 02 mai 2001.

Les commissions d'attribution des différentes mairies (mairie centrale et les mairies d'arrondissement) procèdent aux attributions des places et marchés après examen des différentes demandes d'attribution. Lorsque les bénéficiaires ont été retenus, les contrats sont établis et signés par les deux parties. Les mairies envoient donc ces contrats à la RAGEM pour exécution. La Régie organise alors le suivi de ces contrats. Les contrats concernent les six marchés qu'elle gère (marchés Zabre Daaga, Nabi Yaar, Baskuy Yaar, Sankariare, Paglayiri et Waodgd Naaba Yaar). Les boutiques de rue sont celles situées à la maison du peuple, l'hôpital Yalgado et route des écoles. Quant aux parkings, il s'agit de ceux de la maison du peuple et de l'hôpital Yalgado. Il faut signaler qu'aucune procédure n'est mise sur pied.

La régie a donc subdivisé les marchés en zone et chaque zone est confiée à un collecteur accompagné d'un policier. Le collecteur est chargé de recueillir toutes les informations de sa zone (problèmes que le locataire rencontre, taux d'occupation des places etc.) mais n'opère pas des recouvrements. Le recouvrement est confié au régisseur du marché, qui règle les problèmes qui se posent au sein du marché et supervise les collecteurs. La régie dispose d'une caissière qui fait le tour des marchés pour encaisser les sommes recouvrées par les régisseurs du marché.

La Régie s'autofinance.

Les réalisations des équipements marchands gérés par la régie ont nécessité un investissement de trois milliards huit cents millions (3 800 000 000) FCFA.

Le bailleur de fonds a exigé le versement de 2 % des investissements chaque année pour la constitution d'un fonds d'investissement, qui devra permettre la réalisation d'autres équipements marchands.

Avant d'exposer la procédure au niveau de la régie il est nécessaire de présenter le personnel.

Il y a sept agents à la régie autonome :

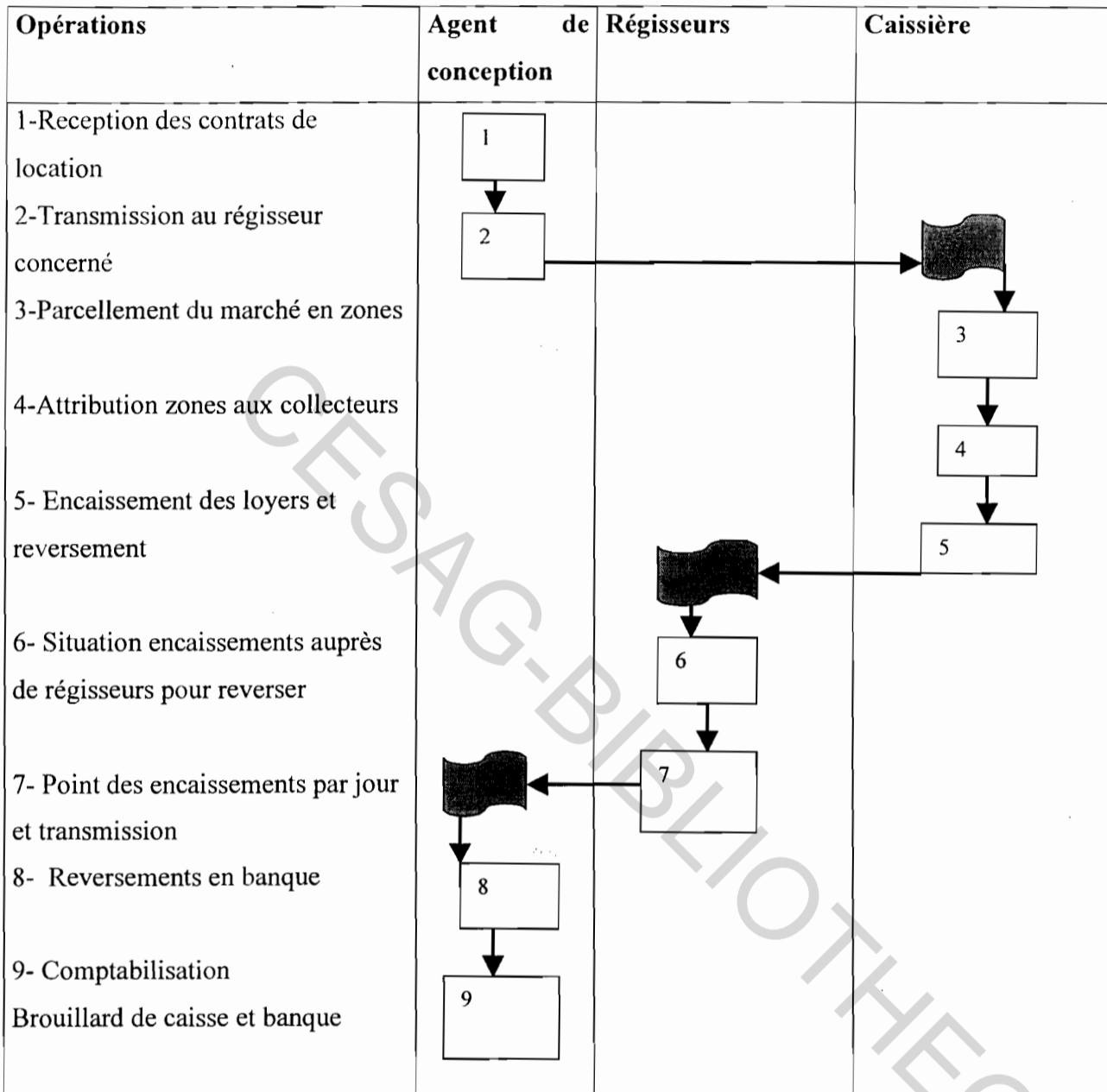
- Le directeur qui vient du secteur privé

- Cinq agents de la commune dont 1 agent de conception, 1 agent de liaison et 3 régisseurs ;
- Une caissière qui a été recrutée par la régie.

La régie bénéficie de l'appui de 30 agents de la police municipale pour la sécurité dans les marchés et la sécurité des encaissements faits à l'intérieur des marchés.

Elle a aussi des agents contractuels constitués essentiellement des collecteurs de marché. Ils ont en charge de recueillir les informations dans leur zone (problèmes rencontrés par les commerçants, taux d'ouverture des hangars) qu'ils transmettent quotidiennement au régisseur pour trouver des solutions.

Figure 25 : Schéma procédure utilisée par la Régie



Source : nous-mêmes

II.1.3 : La gestion du patrimoine mis en location

Il s'agit des équipements de la commune qui ne sont pas gérés par la RAGEM ou qui n'ont pas été donnés en affermage. On a des boutiques de rue, des jardins, une cité communale et des latrines publiques.

*** les conditions d'attribution :**

Pour être attributaire, il faut adresser une demande timbrée au Maire et préciser l'infrastructure désirée.

En ce qui concerne les boutiques, il y a un recensement préalable des personnes sur le site. Cependant ces personnes bien que prioritaires doivent adresser une demande pour confirmer leur intention de posséder une boutique.

Une commission est chargée de statuer sur les demandes. Elle est présidée par un conseiller municipal (président de la commission économie et finances du conseil municipal) assisté des Directions techniques de la Mairie (DAF/B et DAEMP), d'un représentant de la mairie d'arrondissement concernée, du contrôleur financier et de deux délégués des commerçants recensés.

Lorsqu'un attributaire est défaillant, la commission procède à une nouvelle attribution en examinant les demandes de personnes qui n'avaient pas été recensées au préalable et qui ont déposé un dossier auprès du maire.

En ce qui concerne les jardins, la procédure au départ était l'appel d'offres. Si l'attributaire est défaillant, la commission d'attribution choisit le nouvel attributaire parmi les personnes qui ont déposé un dossier auprès du Maire.

Pour avoir l'autorisation de la gestion des toilettes publiques, les personnes intéressées adressent une demande au maire avec la précision des toilettes publiques concernées.

*** le recouvrement**

Après attribution, la liste des attributaires avec leur adresse et les montants à recouvrer sont transmis au receveur pour recouvrement. C'est la régie de recettes de la commune logée au sein de la recette municipale qui a en charge ces recouvrements. Elle procède de la même façon que la procédure décrite plus haut concernant le recouvrement. La seule différence est que ce n'est pas lui qui établit la dette du débiteur (il prend en charge dans son registre et recouvre comme décrit).

* l'entretien et les réparations

Les grosses réparations sont prises en charge par la commune et les dégradations du fait du locataire sont supportées par lui. En fonction du montant de la réparation les procédures décrites sur les achats s'appliquent.

II.2 : la comptabilité matière

C'est le service du matériel qui est chargé de la comptabilité matière. Il s'occupe du volet matériel et mobilier, le matériel de transport, les bâtiments et autres infrastructures étant gérés par d'autres services.

Il tient un registre d'inventaire du mobilier de la commune dénommé «livre journal d'inventaire» qui date de 1956. Ce registre n'est plus adapté et le service est en train de prendre des mesures pour y remédier (le registre d'inventaire du matériel et du mobilier est déjà disponible et une immatriculation du matériel et du mobilier est entreprise par le service).

Il procède à l'inventaire du matériel tous les deux ou trois ans. Cela lui permet de déceler le matériel usagé à reformer. C'est ainsi qu'en 2001 la commune a pu reformer du matériel qu'elle a vendu aux enchères.

Il faut signaler qu'avec l'appui du FODECOM, un document sur les modalités pratiques de la gestion administrative et comptable des immobilisations a été élaboré en juin 1999. Ce document fait des propositions de solutions pour la formation du personnel concerné à la comptabilité matière en cas de besoin. Ce n'est que pour 2003 que des prémisses semblent se dessiner.

III : La gestion de la trésorerie

La trésorerie est le dernier rempart dans l'exécution du budget. Elle matérialise la fin du cycle de la dépense par le décaissement et la fin du cycle de la recette par l'encaissement.

Les services de recouvrement effectuent leur reversement tous les soirs auprès du caissier. La caisse du receveur reçoivent également les reversements des receveurs des impôts et des caissiers des hôtels de finances qui sont des antennes de recouvrement de la Trésorerie principal. Le caissier effectue des versements sur le compte du trésorier à la BCEAO lorsque son encaisse est élevée et en retour effectue des retraits sur ce compte lorsque sa trésorerie l'exige. L'encaisse maximum en caisse est de cent millions (100 000 000) mais lorsque le caissier a moins de cette somme et qu'il veut reverser, il peut le faire. De même, lorsque l'encaisse est de cent millions et qu'il a une très grosse dépense en vue dans la semaine il peut ne pas verser.

Pour effectuer un reversement, le caissier fait le billétagé de la somme à reverser sur un état en trois exemplaires qu'il émarge précisant le N° de compte du trésorier. Ensuite il se transporte à la BCEAO avec l'argent et l'état à un guichet de la BCEAO et fait son versement. Il constate la sortie des fonds dans ses livres et classe la pièce justificative.

En ce qui concerne les retraits, il informe le trésorier du montant dont il a besoin et celui-ci lui établit un chèque BCEAO. Il établit un billettage et va chercher l'argent. Il passe ensuite les écritures nécessaires.

La spécificité des collectivités locales réside dans le fait qu'au nom du principe de l'unicité de caisse, elles ne disposent ni d'un compte caisse ni d'un compte banque. Toutes leurs opérations transitent par les comptes de disponibilités de l'Etat et ce n'est que dans un second temps que les comptes de la collectivité sont servis par jeu d'écritures.

Le constat que l'on fait, c'est que les encaissements n'évoluent pas au même rythme que les décaissements. Cela a pour conséquence des tensions de trésorerie. Malgré l'existence de situations décadaires de la trésorerie, les engagements ne tiennent pas compte du disponible. La conséquence est que depuis le mois d'octobre 2002, la trésorerie ne couvre pas les dépenses de la commune. Pour éviter que la situation ne s'empire, le receveur municipal a fixé des plafonds de dépenses à ne pas dépasser dans le mois.

De plus l'Etat a mis sur pied depuis 2000 un système d'avance de trésorerie pour éviter les tensions de trésorerie dans les collectivités. Un quota est défini par collectivité en début d'année. La demande est faite par l'ordonnateur et adressée à l'Agent comptable central du Trésor.

Conclusion

Le constat qui se dégage est que l'organisation et le fonctionnement de la commune sont basés sur les textes d'orientation de la décentralisation. La commune ne dispose pas d'une grande liberté d'action pour son organisation et son fonctionnement. Le cadre global est prédéfini. Cependant, elle a tout le loisir pour son organisation interne (découpage en direction, services, responsabilités etc.).

Le fait frappant c'est l'absence d'un manuel de procédures et l'inexistence de notes internes décrivant les procédures. On est obligé de se référer au régime financier, à la réglementation sur les marchés, aux textes sur la décentralisation et ces textes ne sont même pas largement diffusés auprès des agents.

Après avoir constaté la pratique du contrôle interne au sein de la commune de Ouagadougou, nous allons tenter de l'analyser. C'est l'objet du chapitre 2.

CHAPITRE 2 : L'APPRECIATION DU CONTROLE INTERNE EN VIGUEUR A LA COMMUNE DE OUAGADOUGOU

Il s'agit pour nous, à partir des descriptions faites au chapitre précédent, de procéder à une analyse de cet environnement de contrôle et de ces procédures. Cela consiste à rechercher les différents dysfonctionnements et leurs causes. Autrement dit, nous devons rechercher les risques encourus par la commune de Ouagadougou avec le dispositif mis en place.

Dans une première section nous allons rechercher les forces, les faiblesses et les risques liés à la conception du dispositif de contrôle interne, puis dans un second temps ceux liés à l'application du dispositif et enfin l'analyse qui en résulte.

SECTION I : LES DYSFONCTIONNEMENTS PAR RAPPORT A LA CONCEPTION DU DISPOSITIF

Il s'agira dans cette section de faire ressortir les forces, les faiblesses et les risques encourus par la commune du fait de la conception du dispositif de contrôle interne. Ainsi nous verrons les dysfonctionnements par rapport à la culture de contrôle, l'organisation, le cadre légal et réglementaire, les ressources humaines et les contrôles traditionnels. Ensuite nous procéderons de la même manière avec les procédures (budget, gestion patrimoine et trésorerie).

I : En ce qui concerne l'environnement de contrôle

L'environnement de contrôle des collectivités locales est dominé par des facteurs d'ordre politique, juridique, culturel et humain qui agissent sur la perception et la mise en œuvre du contrôle interne. Les développements à venir feront l'économie de ces facteurs.

I.1: La culture de contrôle au sein de la commune

Il se caractérise par une méconnaissance même du contrôle interne, un degré de politisation élevé et une abondance de textes à appliquer.

I.1.1 : La méconnaissance du contrôle interne

Les collectivités locales en tant que démembrements de l'Etat héritent des pratiques en vigueur au sein de l'Etat. Bien que la notion de contrôle interne ne soit pas nouvelle, elle reste très peu connue dans le secteur public burkinabé.

Les autorités locales prennent des précautions pour assurer un contrôle hiérarchique des opérations effectuées par les agents, mais ces pratiques ne sont pas bien structurées au point d'en faire du contrôle interne.

Ceux qui se résolvent à mettre en place un système de contrôle interne trahissent l'esprit du contrôle interne dès la conception du système. Au lieu d'en percevoir le caractère d'aide à la gestion, ils lui attribuent un caractère répressif. On crée alors un service de contrôle interne avec comme mission le contrôle budgétaire ou l'inspection des services. Très souvent, ces services ont l'idée préconçue qu'ils sont là pour découvrir des fraudes et ne sont rassurés qu'ils sont efficaces que lorsqu'ils mettent effectivement à jour des manquements. Cette situation n'est pas de nature à favoriser l'acceptation du contrôle interne. Bien au contraire, lorsque vous parlez de dispositif de contrôle interne, on vous perçoit comme «un gendarme en quête d'un coupable».

En plus de cette méconnaissance du contrôle interne, il y a le fait que la politique soit très présente dans les collectivités locales.

I.1.2 : La prédominance des considérations politiques

Les responsables communaux sont des hommes politiques élus. Ils représentent le plus souvent un parti. Ce qui importe le plus pour eux, c'est la réalisation de leurs aspirations politiques. Alors que ces aspirations très souvent ne font pas l'objet d'un programme d'activité soigneusement conçu et pouvant s'intégrer dans les objectifs de la commune. Cette attitude influe sur la mise en place d'un contrôle interne efficace. Les décisions politiques primant sur les objectifs de gestion et les procédures en vigueur, il s'ensuit une quasi impossibilité de respecter ces procédures. La conséquence est très dommageable pour la collectivité.

Par exemple, le maire effectue une sortie sur un site où il rencontre les populations. Pour leur prouver comme le dit le slogan de la commune de Ouaga «le maire travaille pour vous», il décide de réaliser une infrastructure pour elles. L'ordre est donné d'exécuter immédiatement cet ouvrage sans se préoccuper de l'état de santé des finances locales ni même du fait que c'est un gros investissement qui n'a pas été prévu dans le budget ou l'a été dans certaines conditions. La conséquence est qu'il faut surseoir aux règlements de certaines dépenses déjà engagées pour

satisfaire à l'exigence politique. Si on se limitait au problème qui vient être évoqué, on serait tenté de dire que c'est purement un problème de gouvernance. Mais, lorsque ces actes ont pour conséquences l'incapacité pour la commune de payer ses fournisseurs à terme, le déséquilibre financier (dépenses supérieures à la capacité de trésorerie), l'obligation de geler ses engagements, cela signifie que quelque part les exigences de contrôle n'ont pas été respectées.

I.2 : Le cadre légal et réglementaire

Il existe une très grande diversité de textes en vigueur au sein des collectivités locales.

La difficulté provient de la non maîtrise de tous ces textes par le personnel et des insuffisances dans ces textes.

En effet, tous les textes sur les finances publiques de l'Etat sont applicables aux communes qui en sont les démembrés, sauf exemption faite. Il faut y ajouter les textes sur les collectivités locales et ceux spécifiques à chaque collectivité.

Il s'ensuit que les agents chargés de les appliquer ne les maîtrisent pas.

Il faut rappeler que les règles de la comptabilité publique auxquelles les collectivités locales sont soumises, sont conçues pour permettre le contrôle de la régularité de l'exécution d'un budget.

Or, aujourd'hui la vocation du contrôle interne doit être de servir la cause d'une bonne information financière et d'une gestion efficace. Ce contrôle interne, possède donc des règles spécifiques qui se distinguent ainsi, par nature, des règles de la comptabilité publique, qui apparaissent peu adaptées à une gestion locale efficace.

Par exemple, le contrôle interne pour son objectif de performance, dans l'exécution d'une opération, intègre le facteur temps (rapidité), alors que les règles de la comptabilité publique se caractérisent souvent par une lourdeur indescriptible.

Paradoxalement, on note une absence quasi totale de réglementation dans certains domaines en ce qui concerne la commune de Ouagadougou. C'est le cas des unités socio-économiques. Hormis les textes qui les instituent, aucun texte ne précise comment elles doivent être organisées et fonctionner.

I.3 : L'organisation de la commune

L'organigramme de la commune est suffisamment aéré avec vingt-quatre directions et services. Si nous considérons le nombre de cadres A et B, on imagine la difficulté de fonctionnement de certains

de ces services. Les attributions de ces services et directions sont certes nobles mais ils sont dans l'impossibilité de remplir leur mission avec efficacité. A titre d'exemple, l'inspection des services municipaux a pour missions :

- D'assurer le contrôle administratif, financier et technique des services municipaux ;
- D'étudier la qualité des prestations des services aux usagés et d'en proposer l'amélioration ;
- D'apporter son assistance aux services municipaux en vue de leur meilleur fonctionnement ;
- D'exercer un contrôle sur l'utilisation des subventions accordées aux associations et services étatiques ;
- D'exercer un contrôle sur l'utilisation des moyens logistiques mis à la disposition des services déconcentrés de l'Etat par la commune ;
- De veiller à l'exécution des mesures proposées et approuvées par le maire à la suite des contrôles effectués ;
- D'assurer les relations de la commune avec les organes de contrôle de l'Etat.

Pour exécuter ces différentes missions aussi importantes les unes que les autres, il n'y a que le responsable du service et une secrétaire. La preuve du fonctionnement difficile est offerte par la quasi-inertie du service. Il existe depuis 1994, mais ses placards sont désolément vides.

Un tel organigramme serait très intéressant si la commune disposait d'un personnel de qualité capable d'assumer correctement ces fonctions. Il a plus l'allure de créer des postes de responsabilité pour récompenser ou satisfaire le peu de cadres dont la commune dispose plutôt que de résoudre ses problèmes de gestion.

Le risque est de prévoir des attributions et de se fixer des objectifs qui ne seront jamais remplis ou atteints. Il y'aura plus de dispersion des efforts.

I.4 : L'Analyse des contrôles traditionnels

Les différents contrôles prévus par les textes renferment des limites. Ces limites proviennent des textes eux-mêmes ou de leur application ou interprétation. Il s'agira ici de faire ressortir ces insuffisances à travers le développement qui suit.

I.4.1 : Le contrôle administratif

Les contrôles effectués par l'Inspection d'Etat ou l'Inspection des finances se caractérisent par leur extrême rareté. Même si ces contrôles interviennent, ils le sont à postériorité donc après la survenance des faits.

Quant aux contrôles des inspections ou services de contrôle, ils peuvent être faits à priori ; mais dans la plupart des cas, du fait de la dualité des opérations au sein de certains services déconcentrés du Trésor (Trésoreries principales et perceptions), l'accent est mis sur le volet concernant l'Etat et souvent sans aucun regard du côté de la commune.

Par exemple, l'inspection générale du Trésor a effectué plusieurs vérifications (1998,2002) à la Trésorerie Régionale du centre (TRC) qui englobe aussi à son sein la Trésorerie principale de Ouagadougou (TPO) dont le trésorier est le receveur municipal de la commune de Ouagadougou. Au cours de ces passages, aucun accent particulier n'a été accordé aux opérations de la commune.

La mairie est dotée d'une inspection des services municipaux. Cette direction existe depuis 1994, mais aucune archive n'existe à son sein. Il semble que des missions ont été exécutées, mais comme ce sont des missions commanditées par le Maire, les rapports lui ont été transmis sans aucun archivage des copies.

L'actuel directeur est là depuis un an et pour le moment, il n'a conduit aucune mission à terme. Le maire leur aurait confié une mission conjointe avec le contrôle financier concernant certaines unités socio-économiques. Cette mission n'a pas encore connu de dénouement.

Il faut noter que ce service semble avoir été créé par effet de mode. Vu toutes les tâches à lui confiées, ce service n'a pour tout personnel que le Directeur et sa secrétaire. Il y a donc lieu de se demander s'il existe une volonté réelle de le voir fonctionner correctement.

I.4.1.1 : Le contrôle du Receveur

Le receveur intervenant en dernier ressort dans l'opération de dépenses. Il lui revient de faire les contrôles d'usage avant que l'argent ne sorte des caisses. Malheureusement plusieurs limites résident dans ce contrôle.

La première limite réside dans la loi avec le droit de réquisition que l'ordonnateur détient sur le comptable. Ce droit de réquisition constitue un couteau à double tranchant. Pour éviter que les comptables bloquent indéfiniment les opérations des ordonnateurs cette brèche a été ouverte. Il constitue un moyen efficace pour l'ordonnateur de passer outre le refus de payer du comptable pour faire exécuter une dépense.

On se demande alors à quoi servent tous les artifices mis sur pied pour assurer une gestion saine des finances locales, même si la responsabilité du comptable se trouve transférée à l'ordonnateur en cas de réquisition. L'essentiel ici n'étant pas la responsabilisation, mais la bonne gestion des finances locales.

La deuxième limite provient des hommes. En effet, les artifices de contrôle sont prévus mais ils ne prévoient pas les moyens matériels et humains de leur correcte application.

I.4.1.2 : Le contrôle financier

En ce qui concerne le contrôleur financier, sa présence pose un problème de fond.

La question qui se pose est celle de la nécessité de ce contrôle. Ce que certains responsables de la commune reprochent à ce contrôle, c'est qu'il entraîne une lourdeur dans l'exécution des opérations.

Le contrôleur financier tient une comptabilité des dépenses engagées qui est en même temps tenu par la DAF/B. Il est au milieu d'une chaîne pour effectuer des vérifications qui ont déjà été opérées au départ de la dépense par la DAF/B et qui seront reprises à la fin par le receveur. Ce qui fait de son contrôle un contrôle de trop.

De plus, la présence du contrôleur financier dans les communes est un peu perçue comme une immixtion de l'Etat dans la gestion communale. La commune a son budget qu'elle doit exécuter et rendre compte devant la chambre de comptes. Pourquoi faut-il alors que l'Etat la talonne de près ?

Cette situation rend la cohabitation entre les responsables de la commune et le contrôleur financier très tendue. Ce qui fait qu'on assiste assez souvent à des bras de fer entre ces deux administrations, chacun tendant à prouver qu'il tient une position dominante. Les autorités locales accusant parfois le contrôleur financier de juger de l'opportunité de la dépense alors que cette compétence n'est pas de son ressort. Elles se demandent même pourquoi multiplier les contrôles alors qu'il existe une sanction directe et effective de leur gestion que constitue l'élection. C'est oublier quel genre d'électeur on a en Afrique.

Les élus oublient très souvent qu'ils n'engagent pas seulement leur responsabilité politique, mais aussi des fonds publics. De plus, le contribuable a le droit de savoir dans les moindres détails l'utilisation qui a été faite de son argent.

Si les contrôles de la DAF/B et le contrôle exercé par le receveur se préoccupaient de la régularité, de la légalité et de la moralité des dépenses, on pourrait penser à éliminer le circuit du contrôleur financier.

I.4.2 : Le contrôle juridictionnel

Le contrôle juridictionnel est aussi un contrôle à posteriori. Ce qui lui ampute beaucoup de son efficacité.

Au Burkina Faso, le dernier arrêt de la chambre date de 1995. Cet arrêt a donné quitus à toutes les gestions jusqu'en 1983.

Depuis les comptes n'ont plus été examinés par elle.

Cet inactivisme de la cour se comprend. Les comptes de gestion devaient être transmis chaque année mais la réalité est tout autre. A titre d'exemple, la commune de Ouagadougou jusqu'au 31 décembre 2002 était en train de préparer les paquets des gestions passées il y a cinq ans.

En résumé toute cette situation fait que le contrôle à ce niveau est pour le moment inexistant.

Cependant ce contrôle juridictionnel, même s'il ne se traduit pas dans les faits, a le mérite d'être dissuasif car les ordonnateurs et les comptables ont conscience que cette épée suspendue sur leurs têtes peut leur tomber dessus à tout moment.

I.4.3 : Le contrôle politique

Le problème avec le contrôle politique est que les textes mettent ce droit entre les mains des élus sans se soucier du fait qu'ils puissent l'exercer correctement ou non. La loi ne prévoit pas de formation des élus à leurs droits et devoirs de représentants des électeurs.

Le risque est que ce contrôle n'atteigne jamais l'objectif de moraliser la gestion de la commune.

Les limites de ce contrôle résident dans l'analphabétisme de certains membres du conseil municipal et dans la non prise de conscience sur la portée de ce contrôle au niveau du conseil municipal.

Le contrôle politique s'exerce même si le maire accuse souvent du retard dans la présentation du rapport spécial (le rapport qui devait être présenté au premier trimestre 2002 est intervenu au deuxième trimestre).

Le problème général en ce qui concerne les contrôles (contrôle de la tutelle ou des corps de contrôle), c'est que les textes prévoient au moins une vérification par an. Il n'y a aucune sanction quant au non respect de ce minimum de contrôle par an.

De plus pratiquement, tous les contrôles effectués le sont pour rassurer l'Etat et les élus de l'exécution budgétaire. Pas un seul ne se préoccupe de la situation réelle de la collectivité, notamment l'aider à améliorer ses performances.

I.5: Les ressources humaines

Conformément au tableau des ressources humaines, seulement 3,74% des agents sont de catégorie A ; 8,54 % de catégorie B. La grande majorité se trouve dans les catégories C, D, et E avec respectivement 12,49 % , 47,38%, 47,38 % et 27,85 %.

Ce qui nous fait constater que le niveau de qualification du personnel de la commune est très bas. Cela ne rend pas aisé l'exécution des tâches même si elle bénéficie d'un appui important de fonctionnaires de l'Etat.

La qualité du personnel fait partie des composantes du contrôle interne. En effet, un système de contrôle interne, même s'il est le plus performant, ne sera efficace que si les hommes chargés de sa mise en œuvre sont suffisants en quantité et en qualité.

Or la configuration du personnel de la commune de Ouaga laisse présager des difficultés aussi bien dans l'exécution des missions de la commune que dans l'atteinte des objectifs de contrôle interne.

S'il est vrai que la plupart des missions de la commune ne requièrent pas du personnel hautement qualifié (enlèvement d'ordure, travaux d'assainissement et d'embellissement de la ville ...), il est d'autant plus vrai que la réussite d'une activité dépend de sa conception. Si la conception a intégré tous les paramètres de succès, l'activité a des chances élevées de réussite. C'est pourquoi la commune a besoin de «têtes pensantes». La commune a conscience de cette nécessité d'où l'envoi de ses agents dans les écoles de formation et l'organisation de séminaire. Seulement vu le niveau très bas du personnel cela s'avère très insuffisant. Le manque de qualification est un obstacle à la compréhension des missions assignées à la collectivité, au respect des procédures, à l'application correcte des lois et règlements.

II : Par rapport aux procédures.

La faiblesse essentielle au niveau de la conception de procédure réside dans l'absence d'un cadre formalisé des procédures. En effet la commune de Ouagadougou ne dispose pas d'un manuel de procédures. Les agents utilisent des textes généraux au niveau des finances publiques et qui ne sont mêmes pas suffisamment diffusés.

II.1 : Le Budget

Seuls les principes et l'élaboration feront l'objet de commentaires.

II.1.1 : Les principes

Une application stricte des principes budgétaires garantit d'une certaine crédibilité des comptes. Mais les exceptions apportées à ces principes en réduisent de manière significative la portée.

Le principe de l'équilibre budgétaire fait obligation aux collectivités de financer leur fonctionnement par des ressources récurrentes et d'autofinancer une partie de leurs investissements grâce à l'excédent des recettes ordinaires sur les dépenses ordinaires. Ce principe n'est pas suffisant pour régler la gestion financière des communes. Nous convenons avec Mr Moussa MARA (2000 : 15) qu'il reste tributaire des informations fournies parce que les communes peuvent majorer leurs recettes ou sous estimer leurs dépenses pour être en équilibre budgétaire. Il se pose ici un problème de qualité de l'information.

Pour ce qui est du principe de l'annualité du budget, il se trouve faussé par la journée complémentaire qui permet la poursuite des mandatements et des paiements jusqu'au dernier jour de février. Cette exception existe aussi au niveau du privé. Cependant l'utilisation qui en est faite au niveau du public le dépouille de son sens. En effet, les gens attendent à la dernière minute et se rendent compte que c'est la fin de l'année. Alors, on engage tout ce qui restait à dépenser dans les derniers mois et on se retrouve à la journée complémentaire avec plus de dépenses à mandater que dans le premier semestre. Au 31 décembre 2002, malgré le nombre important de restes à payer (621 020 206 FCFA), la DAF/B annonçait qu'elle avait près de 900 000 000 FCFA de mandatement à faire parvenir. Il faut vraiment déplorer cette surexploitation de la journée complémentaire.

Les textes prévoient les principes et en même temps comment y déroger. La portée du principe de l'unité budgétaire est limitée avec les décisions modificatives, le budget supplémentaire qui interviennent en cours d'exercice. Si cette ouverture n'était pas faite, les prévisions budgétaires auraient été plus pointues.

II.1.2 : L'élaboration du budget

Conformément à l'article 167 alinéa 2 de la loi 042/98/AN «le budget de la commune est la traduction financière du programme annuel d'action de la collectivité locale ». Cela suppose qu'il est le fruit d'une prévision correcte et réaliste.

Il faut noter que le budget est d'abord l'affaire des élus locaux. Par exemple, après l'élaboration de l'avant projet de budget, celui-ci est soumis à l'approbation du conseil municipal. C'est alors qu'il

devient un projet de budget à soumettre à la Commission interministérielle d'approbation des budgets.

Le paradoxe est que cette commission lorsqu'elle a des observations sur un budget, procède séance tenante aux modifications nécessaires et approuve le budget. Ce qui n'est pas une pratique à encourager, car l'alinéa 2 de l'article 174 de la loi 042/98/AN dit ceci « En cas d'objection, l'autorité de **tutelle a l'obligation d'inviter le conseil de la collectivité** à corriger le budget ...). Le budget de la collectivité est au conseil municipal ce que le budget de l'Etat est à l'assemblée nationale. L'intervention de la commission n'est qu'un pur contrôle des autorités de tutelle pour s'assurer que les règles ont été respectées. La commission au lieu d'avoir à siéger de nouveau pour approuver les budgets corrigés le fait séance tenante parce qu'un texte l'a peu être investi de ce pouvoir (nous n'avons pas connaissance du texte sur les attributions de la commission);

II.1.3 : L'exécution du budget

II.1.3.1 : Au niveau de l'ordonnateur

C'est surtout la procédure des dépenses faites sur la caisse du régisseur qui pose de petits problèmes. La pratique actuelle est le déblocage par article, contrairement à ce qui se passe d'habitude dans les régies où le seul déblocage effectué sert à couvrir toutes les dépenses assignées à la caisse du régisseur. Le risque majeur dans une telle gestion est le suivi.

En effet, la réglementation sur les régies fait obligation au régisseur de justifier les décaissements antérieurs avant tout nouveau déblocage de fonds. Or, avec la gestion actuelle, le régisseur peut demander un déblocage de fonds alors qu'il dispose de liquidités suffisantes dans sa caisse. Deux risques au moins se présentent :

- La commune peut éprouver des difficultés financières alors que les fonds dorment dans les tiroirs du régisseur. On immobilise des fonds dont on n'a pas besoin dans l'immédiat tandis que le besoin subsiste ailleurs ;
- Le contrôle est rendu difficile puisque cette situation ne permet pas de faire le point facilement avec le régisseur. C'est à la fin de l'année que le receveur (par le biais du service des collectivités locales) procède au contrôle des pièces du receveur et c'est très fastidieux vu le nombre de pièces (plusieurs cartons).

II.1.3.2 : Au niveau du receveur

Deux problèmes peuvent être relevés en ce qui concerne les recettes. D'abord, un problème d'atteinte des objectifs de recouvrement et un autre relatif au cumul de fonction.

En ce qui concerne le premier point, nous avons constaté que les recettes sur les six dernières années stagnaient alors que la DGTCP et la commune vote un budget chaque année pour l'optimisation des recouvrements. Ce qui veut dire que les opérations spéciales de recouvrement ne sont plus adaptées.

Recouvrements

Années	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Recettes	3 702 644 791	5 556 087 485	4 812 584 837	4 429 408 254	4 798 513 890	4 631 032 122

Le second problème est vécu au niveau de l'agent de recouvrement.

C'est surtout le recouvrement de la CSI qui attire l'attention. Nous avons noté une accumulation de tâches incompatibles au niveau de l'agent de recouvrement. C'est aussi le cas des agents de la régie de recettes qui recouvrent les différentes taxes (taxes sur les taxis, vendeur d'eau, charrettes...). Nous le verrons à travers la même grille d'analyse des tâches.

Tableau N° 7 : Grille d'analyse des tâches (recouvrement contribution du secteur informel)

Tâches	Nature opérations	Agent de recouvrement	Chef de service	caissier
1- Recensement des contribuables	Ex	X		
2- Emission des avis d'imposition	Ex	X		
3- Remise des avis d'imposition	Ex	X		
4- Prise en charge des impositions	En	X		
5- Etablissement de fiche compte	En	X		
6- Recouvrement	Ex	X		
7- Vérification des encaissements avant reversement	C		X	
8 Versement	Ex	X		
9 Encaissement des versements	Ex / C			X
10- Etablissement de reçu pour l'agent qui verse	Ex			X
11- Comptabilisation des versements au journal de caisse	En			X
12- Etablissement situation mensuel des émissions et recouvrements	Ex	X		
13- Centralisation des émissions et recouvrement de l'ensemble des agents de recouvrement	C		X	
14- Transmission des situations au receveur	Ex		X	

Source : Adapté de RENARD (1998 :199)

Ex = tâche d'exécution ; C = contrôle et supervision ; En = Enregistrement

Il ressort de cette grille que l'agent de recouvrement est pratiquement le seul maître à bord. Il recense les contribuables, émet les avis d'imposition, prend en charge, et recouvre. Le chef n'intervient que pour remettre le quittancier et vérifier les encaissements pour qu'il reverse.

Plusieurs questions restent en suspens :

- le recensement est-il exhaustif (il faut noter que l'agent est seul à couvrir plusieurs secteurs représentant plus d'un millier de contribuables quelque fois);
- les émissions sont-elles correctes (le contribuable est-il imposé dans sa catégorie) ;
- les recouvrements concernent-ils tous les contribuables (est-ce que l'agent arrive à faire le tour de tous les contribuables ?)

Aucune réponse affirmative ne peut être donnée à ces questions.

Il y a manifestement cumul de tâches incompatibles.

Le même agent recense, impose, prend en charge, recouvre et effectue le suivi sur les fiches comptes.

Le risque pour la commune est plus qu'élevé.

Le risque le plus fréquent est la perte de fonds pour la commune. Cette perte peut provenir de détournement (l'agent recouvre et ne reverse pas ; cela s'est réalisé à plusieurs reprises). Elle peut aussi venir du fait que l'agent n'a pas (ou pas suffisamment) effectué les diligences de recouvrement. Ceci se constate par le volume élevé de restes à recouvrer.

Il ne peut pas être efficace dans l'exécution de toutes ces tâches successives vu que le matin, il doit être sur le terrain pour recouvrer et c'est l'après-midi qu'il doit faire tout le reste du travail.

En ce qui concerne les dépenses, il y a le fait que lorsque les paiements sont faits, les références ne sont pas portées sur le bordereau des mandats. Ceci rend très fastidieux la recherche d'éventuelles erreurs.

II.2 : La gestion du patrimoine

II.2.1 : la gestion des équipements marchands

Les équipements marchands de la commune de Ouaga sont gérés par affermage ou par régie autonome.

Par exemple le grand marché de Ouagadougou est donné en affermage à la chambre de commerce. Cependant depuis la signature du contrat jusqu'à nos jours, aucune redevance n'a été versée par la chambre de commerce et la mairie ne résilie pas le contrat.

Le problème au niveau de la régie autonome, c'est qu'aucun texte sur le fonctionnement n'a été pris. Il n'y a juste que le texte l'instituant.

Le personnel en fonction est insuffisant en quantité et en qualité. En effet, le personnel n'a reçu aucune formation spécifique et n'est pas expérimenté.

II.2.2 : la comptabilité matière

La comptabilité matière devait permettre un suivi du patrimoine de la commune. Tous les mouvements sur ce patrimoine, le matériel à mettre au rebus ou à reformer. Malheureusement l'état actuel de cette comptabilité ne permet pas de cerner avec certitude ce patrimoine.

Le registre utilisé à cette fin date de 1956 et les informations portées ne correspondent pas à la description des colonnes. Seul l'agent chargé de tenir ce registre peut dire à quoi correspondent ses annotations.

Le service du matériel ne gère que le matériel et mobilier, les bâtiments et matériel roulant sont gérés par d'autres services. Cette dispersion ne facilite pas les choses.

II.3 : La gestion de la trésorerie

Les procédures relatives à la gestion de la trésorerie ne permettent pas une gestion efficace de la trésorerie. Il n'y a pas de plan de gestion de la trésorerie. La trésorerie est gérée au jour le jour. La situation décadaire de la trésorerie qui est produite permet de voir la situation de la trésorerie mais pas de faire des projections sur les encaissements et décaissements futurs afin d'éviter des tensions de trésorerie ou de se retrouver dans l'impossibilité de payer.

SECTION II : LES DYSFONCTIONNEMENTS RELATIFS A L'APPLICATION DU DISPOSITIF

Nous venons d'apprécier le dispositif par rapport à la conception. Ici, il s'agit de l'apprécier par rapport à son application. Cette appréciation devrait se faire grâce aux outils de test que nous avons énumérés dans la phase théorique. Les contraintes de temps associées aux réalités du terrain nous ont contraints à utiliser dans la majorité des cas, des outils qui malheureusement ne permettent pas de généraliser les analyses sur l'ensemble de la population totale. Cependant, ils permettent d'avoir la certitude qu'un phénomène existe. Et le fait que ce phénomène se soit produit même une fois, prouve qu'il subsiste un risque potentiel. Nous avons beaucoup utilisé l'observation, qui nous en convenons bien, permet de nous convaincre nous, et non de présenter une preuve certaine au lecteur. Nous avons aussi utilisé les sondages orientés, à défaut de pouvoir utiliser un sondage sur une population précise et une période bien définie. Nous avons enfin utilisé les procédés de preuves dans certains cas. C'est au niveau de l'exécution du budget que des cas de dysfonctionnement ont été constatés.

I : Les opérations de dépenses

Elles concernent les opérations du receveur et de l'ordonnateur.

I.1 : En ce qui concerne l'ordonnateur

•L'engagement

Normalement une dépense ne peut être engagée que lorsqu'il y a des crédits disponibles. Lors de notre passage nous avons constaté que l'agent respecte ce principe et la procédure décrite permet d'y veiller. Malheureusement, cela n'est pas suffisant, car la commune s'est retrouvée en fin de compte avec plus de dépenses engagées que sa trésorerie ne permette de supporter. Ce qui veut dire qu'il ne suffit pas d'avoir le regard rivé sur la disponibilité des crédits budgétaires, mais qu'il faut composer avec les disponibilités en trésorerie. En 2002, la trésorerie de la commune est restée négative pratiquement sur trois mois (ces informations nous parviennent des situations de trésorerie ; par exemple la situation décadaire du 10 octobre donnait un déficit de 220 307 397 FCFA). La situation des dépenses engagées non mandatées est de plus de 620 millions dans les livres de la TPO alors qu'on n'est pas encore à la fin de la journée complémentaire, ce qui va sérieusement handicaper l'exercice à venir puisque qu'il faudra payer ces dépenses engagées.

Cette situation aurait pu être évitée. La TPO produit chaque fois (décade) une situation de la trésorerie suivie de près par le service de suivi des recettes et des dépenses de la DAF/B. En fait, la commune ne doit pas engager plus qu'elle n'a dans sa trésorerie. Les dépenses doivent suivre le rythme des recettes.

•La liquidation et l'ordonnancement

Ce sont deux étapes bien distinctes. Cependant au niveau de la commune nous avons constaté une confusion entre ces deux phases de la dépense. En effet la section liquidation, en plus de vérifier la réalité de la dette et de calculer son montant établit également le mandat (cf. schéma procédure de liquidation). La section ordonnancement dépenses ne fait que mettre des N° aux mandats, établir les bordereaux y relatifs et envoyer à la signature.

•Autre fait relevé chez l'ordonnateur, c'est la transmission des pénalités sur retard dans l'exécution des marchés au receveur. En effet, en cas de retard, le contrôleur financier arrête le montant de la pénalité qui doit être joint au mandat pour permettre au receveur d'opérer la retenue avant le paiement. Malheureusement ces pénalités ne parviennent pas souvent au receveur ou le sont avec du retard. Et même lorsque la retenue est opérée, le receveur reçoit parfois des documents des services de l'ordonnateur attestant que le retard incombe à l'administration. Ce qui entraîne le remboursement de ces retenues.

- *Les achats* : La commune devrait s'aligner sur la réglementation en vigueur au niveau de la direction centrale des marchés publics de l'Etat. Lorsque la DEAMP transmet les dossiers pour engagement, elle ne conserve qu'une copie des décomptes pour pouvoir les suivre jusqu'au bout. Donc après, on ne peut pas effectuer des tests de conformité sur le respect de la procédure. Ce test est d'autant plus difficile que lorsque la réception est faite avant l'approbation du contrat par le maire, les dates sont modifiées pour tenir compte de l'antériorité des actes. Lors de notre passage l'agent du service des marchés a reconnu qu'il n'arrivait pas à suivre les procédures édictées parce qu'il y a des urgences qui ne peuvent pas attendre la lourdeur de la procédure. Dans ce cas la DAEMP fait exécuter le marché (c'est souvent des marchés de gré à gré ou des consultations restreintes) et entame la procédure normale pour régulariser. Cependant notre passage au niveau de ce service a coïncidé avec le traitement du marché sur la réfection de diverses écoles à l'occasion de la rentrée scolaire 2002-2003. Au nom de l'urgence, notification avait été faite à des fournisseurs pour l'exécution des travaux et le procès-verbal de réception est intervenu avant même l'approbation des contrats par le Maire. Nous avons demandé si ces cas étaient fréquents. L'agent nous a répondu que lorsqu'il y avait urgence, il leur arrivait de procéder ainsi. Cependant, avec le contrôleur financier on peut avoir une idée de la pratique d'attribution des marchés.

Lors des échanges avec le contrôleur financiers, le non-respect des procédures de passation des marchés revenait fréquemment dans ses propos et ce non-respect prenait la forme de morcellements de marchés, d'utilisation abusive du marché de gré à gré et d'engagement de régularisation parce que le marché a déjà été exécuté. Sans porter un jugement à ces propos, nous avons la certitude de l'existence du phénomène et de sa matérialisation, puisque nous l'avons vécu.

Lorsque les cas sont très flagrants le contrôleur financier rejette le dossier et le note dans son carnet. Nous avons demandé à voir ce carnet afin d'évaluer l'ampleur du phénomène mais nous ne l'avons pas obtenu.

Loin de nous l'idée de détective cherchant à tout prix à déceler des erreurs bien que la technique utilisée le laisse paraître. Si une telle pratique venait à se répéter assez souvent, les conséquences seront dommageables pour la commune. D'abord, les travaux exécutés dans la précipitation n'offrent aucune garantie de qualité, ensuite elles donnent la possibilité aux fournisseurs de surenchérir et enfin de telles pratiques favorisent la collusion des personnes en charge de contacter le fournisseur avec ce dernier.

- *Les dépenses de la régie d'avances*. A ce niveau nous avons pu effectuer un test sur les pièces fournies par le receveur. En effet, nous avons assisté à la vérification du régisseur au 31 décembre 2002. Sur une dizaine de débloquages effectués, nous avons noté que le problème de pièces justificatives était général. Les pièces justificatives sont rattachées à chaque débloquage et dans tous les lots nous avons noté que les irrégularités étaient de deux ordres : soit il n'y a pas de pièces

justificatives du tout, soit une pièce existe mais ne peut être acceptée. Nous avons prélevé parmi les pièces un rapport de voyage pour évaluer le nombre de dépenses sans pièces. Ainsi, le rapport financier de voyage (Ouaga-Lomé) en date du 16 novembre 2002, fait état d'une somme de **1 686 500 FCFA** dépensée. Sur cette somme **385 500 FCFA** n'ont pas de pièces justificatives (soit 23%). Parmi ces dépenses non justifiées, nous avons des frais de sortie des camions au port de la douane de Lomé (85 500), des frais de transit (32 500), des frais d'achat de pneus et chambre à air (75 000), des frais d'assurance CDEAO (45 000). Tous ces frais peuvent faire l'objet d'une facture normale.

Le risque est élevé car ces cas de figures sont assez fréquents.

1.2 : En ce qui concerne le comptable

Lorsque le service de la dépense reçoit les dépenses et procède à leur traitement, il ne conserve que le bordereau. Alors que le bordereau seul ne permet pas de s'assurer que les contrôles ont été régulièrement faits. Les personnes les mieux placées pour apprécier l'effectivité de ce contrôle sont les agents chargés de la comptabilisation. Chaque mois, ces agents procèdent à l'établissement des états mensuels sur la situation de la commune et c'est en ce moment qu'ils relèvent les écarts sur les états. Nous avons ici utilisé le sondage orienté. Nous avons demandé de nous ressortir les cas d'erreurs constatées et nous nous sommes rendus comptes qu'il y avait aussi bien des erreurs d'imputation, que de montant. Nous avons vu un cas d'erreur assez spécial où des mandats rejetés ont été payés. Lesdits mandats avaient été rejetés par le receveur et l'agent au niveau de la DAF/B n'a pas constaté ce rejet et a remis les mandats aux bénéficiaires. Ces derniers se sont présentés au guichet de la TPO et se sont faits payés. Le caissier à son tour n'a pas remarqué l'absence de visa du receveur. Il est vrai que ces cas qui semblent isolés ne permettent pas de se prononcer avec certitude sur la situation, mais laissent entrevoir plusieurs failles dans l'application des procédures. Normalement, même le service chargé de la comptabilisation devrait vérifier les pièces qu'il enregistre. Ces quelques cas triés dans les lots des erreurs montrent que ni le service de la dépense, ni l'ordonnateur, ni même le caissier encore moins la comptabilité ne sont à l'abri des erreurs. Nous avons vu des cas d'écart entre le bordereau de mandat et le mandat. Ce bordereau a été établi par le service ordonnancement en se référant normalement au mandat, le maire a signé le bordereau et le mandat, le contrôleur financier les a visés, le service de la dépense a effectué ses contrôles et transmis au receveur qui a signé et le dossier a été transmis à la comptabilité qui a enregistré. Cette erreur a passé **six étapes** de contrôle. C'est quand même beaucoup et cela confirme le fait qu'un bon contrôle interne n'est pas forcément celui qui aligne le plus de niveaux de contrôle.

II : Les opérations de recettes

Le problème majeur au niveau des recettes est l'absence ou le très grand espacement des contrôles. Nous avons vu avec le schéma de recouvrement et la grille d'analyse des tâches que l'agent chargé du recouvrement avait une trop grande liberté de manœuvre avec toutes les tâches incompatibles qu'il accumule.

Nous parlons en connaissance de cause pour avoir été à la tête d'un service de recouvrement de la TPO pendant trois ans et avoir occupé la fonction de vérificateur au sein de la même structure pendant un an. Lors de notre passage, il nous a été rapporté des cas d'utilisation de quittanciers parallèles au niveau de certains lycées communaux, maternités, cité communale, centre multimédia et même des cas d'agents indéliçables au niveau de la TPO (nous constatons que le phénomène se poursuit puisque nos rapports en 1999 le mentionnaient à plusieurs niveaux). Les fonds ainsi collectés vont dans des poches privées au lieu de la caisse de la commune. Ceci a des implications majeures :

- Perte de fonds pour la commune qui n'en a déjà pas en quantité suffisante ;
- Moralité douteuse des agents qui se livrent à ces actes.

Cette situation est favorisée par l'absence de rigueur dans le suivi des recouvrements. Le contrôle hiérarchique est inexistant ou trop espacé. De même que la rareté des sanctions à ces infractions est de nature à les encourager.

Tableau N° 8 : Forces et faiblesses par rapport aux composantes du contrôle interne

Eléments	Points forts	Points faibles	Causes	Conséquences matérialisées
Organisation	Existence d'un organigramme	-Inadéquation organigramme -Absence de définition des profils -Cadre d'organisation prédéfini	-Manque de personnel -Rattachement à l'Etat	-Non atteinte objectif d'organisation -Dispersion des efforts -Rivalités autour des postes -Pas l'homme qu'il faut à la place q'il faut -impossibilité de sortir du cadre formel d'organisation
Culture de contrôle		-Méconnaissance du contrôle interne -Prédominance des considérations politiques	-Absence de la qualité de gestionnaire -Manque de qualification -Sous information par rapport aux outils de gestion -Visées politiques	-Désintérêt pour le contrôle interne -Non atteinte objectifs de gestion -Situation financière catastrophique -Non respect des règles de gestion
Cadre légal et réglementaire	Existence lois et règlements de portée générale	-Surabondance de ces textes -Non maîtrise de ce cadre -Poids de la tutelle -Poids de la comptabilité publique	-Mise en jeu de fonds publics et de fonds de contribuables -Nécessité pour l'Etat de garantir une saine gestion des finances locales	-Inexistence d'initiative personnelle -Impossibilité de développer des règles moderne de gestion -Lourdeurs -Méconnaissance de tous ses textes Non atteint objectif de saine gestion
Qualité du personnel	Effort de recrutement et de formation	-Très faible niveau de qualification du personnel -Manque d'expérience -Insuffisance quantitative	-Décentralisation récente -Insuffisance des formation -Manque de moyen d'entretien d'un personnel qualifié	-Non atteinte des objectifs -Méconnaissance tâches Risques d'erreurs élevé
Procédures	Existence textes de portée générale	-Absence manuel de procédure -Comptabilité publique -Non disponibilité des textes	-Méconnaissance portée d'un manuel - Crainte coût de confection	-Confusion taches -Non atteinte objectifs -Non respect textes Difficultés pour les nouvelles recrues

Source : nous-mêmes

SECTION III : ANALYSE DES RESULTATS

Après avoir exposé les limites relevées lors de nos précédents développements, il convient dans ce chapitre de les analyser et de chercher les causes de ces dysfonctionnements et aussi de voir si les objectifs du contrôle interne peuvent être atteints.

I : Analyse des dysfonctionnements

Nous allons rechercher les causes des limites dont nous avons fait état dans les sections précédentes. L'analyse concernera aussi bien l'environnement de contrôle que les procédures.

I.1 : L'analyse de environnement de contrôle

Comme nous l'avons annoncé tantôt, l'environnement de contrôle au sein de la commune de Ouagadougou est tributaire en partie de la méconnaissance de la notion de contrôle interne par les élus et les responsables locaux.

La décentralisation est un phénomène nouveau au Burkina Faso. Les communes ont renoué avec les élections en 1995 et les textes consacrant la décentralisation datent de 1998. Les faits relevés au niveau de la commune de Ouagadougou sont aussi fréquents et dénoncés même dans les communes françaises qui ont un capital d'expérience plus élevé.

La nature des fonds en jeu dans l'administration publique, donc dans la commune, fait que l'Etat cherche à s'entourer de maximum de garanties d'où la multitude de textes applicables. Les contrôles traditionnels ont été instaurés dans ce même esprit. Malheureusement, ces contrôles connaissent des limites du fait de l'ignorance et aussi de la divergence des intérêts. Les ordonnateurs sont élus pour un mandat déterminé et se livrent à une course contre la montre tandis que les contrôleurs financiers et receveurs sont là pour faire leur travail.

De plus, quand on sait que le patrimoine constitue la richesse de la commune et que celui-ci est mal cerné, on imagine le risque lié à cette incertitude : sous estimation dans certains cas, surestimation dans d'autres (absence d'amortissement constatant la dépréciation du bien), soustraction frauduleuse etc.

La commune doit pourvoir au renouvellement de ce patrimoine au moins en ce qui concerne son domaine privé. Elle a aussi la responsabilité de son entretien. Ces responsabilités l'obligent à rechercher les sources de financement nécessaires. Compte tenu de l'importance des charges liées au

renouvellement du patrimoine, la collectivité a le devoir d'épargner en conséquence pour y faire face en temps opportun. Il devient de ce fait indispensable de prévoir ces futures dépenses dans le budget.

Dans l'état actuel de la comptabilité communale, la prévision des dépenses de renouvellement des immobilisations est totalement absente. La notion d'amortissement des immobilisations, qui permet d'effectuer cette prévision, est inconnue. Par exemple, le chapitre 68 du budget concerne les dotations aux amortissements pour la constatation de la dépréciation des éléments de l'actif de la commune. L'article 172, alinéa 2 de la loi 042/98/AN fait également mention de dotations aux amortissements et provisions. De même que l'instruction interministérielle n° 66/MEFP/MAT/SG, portant instruction comptable applicable aux communes du Burkina, a défini un taux de 1/30^{ème} pour les biens acquis avant son adoption et appelé à la prise d'une instruction pour fixer les conditions d'amortissement des biens à acquérir après son adoption. Cependant, cette instruction n'a jamais vu le jour et aucun amortissement n'a été pratiqué sur les éléments de l'actif réputés amortissables de la commune (BAMBARA Jean Claude D. mémoire ENAREF 1999 : 19). Ce constat de 1999 demeure toujours. Cet état de fait est de nature à affecter la sécurité des actifs.

Elle effectue ses investissements et n'envisage le financement du renouvellement des éléments qu'à la veille de l'établissement du budget de l'année où l'investissement sera effectué. La conséquence est qu'elle se voit obliger de différer ces investissements pourtant nécessaires, faute de ressources financières. Les services offerts par la municipalité deviennent insuffisants et les administrés sont alors réticents à s'acquitter de leurs impôts et taxes.

I.2 : L'analyse des procédures

I.2.1 : En ce qui concerne l'ordonnateur

La confusion des tâches de liquidation et d'ordonnancement, pourrait s'expliquer par le manque de moyens humains mais cela ne saurait justifier le non-respect d'un principe fondamental de la dépense publique.

En ce qui concerne les procédures d'achat, la situation de manquement s'explique par le fait que la commune disposait jusqu'en 2000 de sa propre procédure d'achat. Depuis cette date elle essaie de s'aligner sur la réglementation des marchés publics sans avoir bénéficié de formation pour leur application. C'est donc compréhensible que la tendance à revenir sur les anciennes habitudes soit présente.

I.2.2 : En ce qui concerne le comptable

La baisse des recouvrements est due à plusieurs facteurs :

- Le problème d'identification des contribuables

Un des facteurs majeurs qui explique le faible niveau de recouvrement des taxes et impôts est la difficulté d'identification des contribuables sur le terrain. Cette difficulté est vécue à plusieurs niveaux :

- La mobilité des contribuables : le secteur informel occupe un grand nombre de personnes, mais est difficilement maîtrisable car caractérisé par une grande mobilité des commerçants (marchands ambulants). Ce nomadisme rend difficile leur recensement sur des fichiers ;
- En plus, lorsque les commerçants occupent une place bien précise, ils se livrent à des pratiques de sous-location des lieux avec des nouveaux arrivants sans avertir l'autorité communale. Ces pratiques ne favorisent pas non plus une véritable identification des contribuables ;
- L'insuffisance des moyens humains particulièrement au niveau des agents de recouvrements. Un seul agent se retrouve à gérer plusieurs secteurs avec plus de mille contribuables. Il est très difficile de pouvoir suivre individuellement chaque contribuable. La régie des recettes ne dispose que de vingt collecteurs pour l'ensemble des marchés et trois agents de recouvrement chargés de recouvrer les loyers des boutiques de rue et jardins. Cette insuffisance est préjudiciable aussi bien à l'identification des contribuables qu'au recouvrement des taxes ;
- Une insuffisance de moyens logistiques (sous-équipement en moyens informatiques) au niveau du service des recettes. Les recettes d'impôts et taxes sont gérées manuellement sur des fiches individuelles par contribuable. Il n'y a pas de fichier des contribuables. Les restes à recouvrer sont établis à la main avec tous les risques d'erreurs que cela comporte, vu le nombre de dossiers par agent.

La régie des recettes ne dispose pas non plus d'un registre des commerçants. Seuls les collecteurs tentent de tenir à jour des cahiers comportant la liste des commerçants réguliers et redevables d'un droit de place mensuel. Ainsi les seuls documents disponibles auprès de la régie sont les registres ouverts par les collecteurs et sur lesquels sont comptabilisés le nombre et le montant des tickets vendus par chacun. (Encore que certaines valeurs portées sur les carnets à souche ne sont pas celles qui ont été fixées, ce qui complique la gestion et le contrôle) ;

- Incivisme fiscal : la contrainte par corps n'existant plus, les agents ont très peu de moyens de contrainte sur le contribuable. Jusque là, la formule consacrée est de faire des opérations de recouvrement massif et de procéder à la saisie des biens et à la fermeture des boutiques et magasins

pour obliger le contribuable à payer. Malheureusement cette formule a monté ses limites puisque les saisies opérées par les agents de recouvrement ne sont plus dissuasives. Le contribuable ne craint plus d'être saisi. Cet incivisme est souvent encouragé par les élus eux-mêmes. Pour des visées électoralistes, ils promettent au contribuable que lorsqu'ils seront élus, ils supprimeront telle taxe ou la réduiront à la baisse. Une fois au pouvoir, ils se rendent compte des réalités du terrain et réalisent le risque que représentent leurs promesses. Seulement le contribuable tient à bénéficier des avantages promis et c'est l'agent de recouvrement qui en paie les frais. Il faut aussi noter que la situation des arriérés n'arrange pas les choses. En effet, certains contribuables traînent depuis des années de si importantes sommes à payer que même s'ils voulaient le faire, ils n'y arriveront jamais. Et comme il faut payer par ordre d'ancienneté, les impôts de l'exercice viennent gonfler leurs dettes déjà très lourdes. Cette situation n'est pas très encourageante car ils ont le sentiment que c'est un cercle vicieux dont ils ne s'en sortiront jamais.

Quant à l'absence de sanction ou l'espacement des contrôles on pourrait l'expliquer par le fait que le premier responsable (receveur) a une triple casquette. Il a la responsabilité des opérations de l'Etat, de la commune de Ouagadougou et de neuf provinces. Ce qui ne facilite pas sa tâche.

Le problème de vérification au niveau du service de la dépense peut se comprendre. La commune a un budget de plus de cinq milliards de FCFA et le service ne dispose que de deux agents pour les vérifications.

II : Par rapport aux objectifs du contrôle interne

Le dispositif de contrôle interne favorise-t-il la réalisation des objectifs de contrôle interne ?

II.1 : La protection du patrimoine

Pour protéger, il est primordial de maîtriser. Comment pouvons-nous protéger une chose dont on ignore l'existence ? La commune n'a pas une situation exacte de son patrimoine. Mais il y a des perspectives heureuses pour que cela soit résolu. En effet, la commune a commandité un audit sur son patrimoine afin de mieux la cerner. La bonne gestion du patrimoine contribue à sa protection. Quand nous voyons comment la comptabilité matière est tenue nous émettons de sérieuses doutes quant à sa protection. Protéger signifie aussi assurer son renouvellement. L'amortissement fait partie des moyens possibles de renouvellement du patrimoine ; or cette notion est absente de la pratique de la commune. Pourtant, des lueurs d'espairs subsistent avec l'élaboration des modalités pratiques sur

la gestion administrative et comptable des immobilisations. Les textes et les contrôles mis en place visent cette protection, mais c'est la pratique qui pose problème. Le dispositif théorique est protecteur par les contrôles qu'il a instaurés mais la comptabilité publique ne facilite pas la gestion du patrimoine.

II.2 : La qualité de l'information

La commune de Ouagadougou a adopté un schéma directeur informatique. Elle a même une direction des services informatiques. C'est dire donc qu'elle accorde une importance à l'informatisation de ses services. La direction a développé plusieurs logiciels. On peut citer entre autres :

- Un logiciel de gestion des infractions et des taxes pour la police municipale ;
- Un logiciel pour l'état civil (gestion des naissances, mariages, décès) ;
- Un logiciel pour la gestion des marchés. Ce logiciel ne fonctionne pas encore parce que le service n'est pas encore bien installé ;
- Un logiciel pour la gestion des salaires ;
- Un logiciel pour la gestion des indemnités des fonctionnaires mis à la disposition de la commune ;
- Un logiciel pour le suivi du nettoyage des rues ;
- Un logiciel pour la gestion du parc auto. Ce logiciel n'est pas fonctionnel faute de moyens de mise en œuvre.

La mairie dispose d'un site Web. En plus elle a des projets d'intranet, de câblage multidirectionnel pour relier toutes les directions et arrondissements à la mairie centrale et il existe des réseaux locaux dans tous les arrondissements et certaines directions. Elle dispose également d'une direction de la communication et des relations publiques. On sait aujourd'hui que la communication est la base de tout. Une bonne image de marque de la commune la rend plus attractive donc plus apte à recevoir des investisseurs. Promouvoir donc cette image est un objectif noble s'il est atteint.

Par le biais de cette direction, la commune publie son bulletin et espère impliquer sa population dans les actions qu'elle mène afin qu'elle se les approprie.

Les différents registres qui sont tenus et par l'ordonnateur et par le comptable constituent des sources d'informations au profit des populations et de toute autre personne.

Il en est de même des différents états élaborés par les deux administrations (états décennaux, mensuels, trimestriels, annuels).

Cette information est beaucoup tournée vers l'extérieur plus qu'elle ne concerne l'intérieur.

Un bon système d'information doit être introverti et extraverti, vertical et transversal.

II.3 : L'application des instructions de la direction et le respect de lois et règlements

Il y a une tentative d'application des instructions. Mais le problème est de porter ces lois et règlements à la portée des agents. La surabondance de ces textes constitue en elle-même un motif pour les ignorer.

Même les responsables ne peuvent pas citer tous les textes auxquels la commune est astreinte.

Pour respecter, il faut connaître et pourtant nul n'est censé ignorer la loi.

II.4 : L'amélioration des performances

Cela suppose que les prestations fournies doivent être de meilleure qualité ; que les dépenses doivent être exécutées avec efficacité d'où la nécessité de respect des procédures d'achat qui garantissent une meilleure utilisation des fonds publics. La commune a en souci l'amélioration des performances. Pour inciter les agents à cette amélioration des primes de stimulation leur sont offertes chaque fin d'année en fonction des performances atteintes. La création de la commission de suivi de l'exécution budgétaire s'inscrit dans ce cadre. Cette commission devait permettre de corriger les erreurs en cours d'exécution et de rectifier le tir. Malheureusement elle n'a pas encore fonctionné. On voit aussi qu'en matière de recouvrement les performances ne s'améliorent guère.

Tableau N° 9 : Forces et faiblesses par rapport aux objectifs du contrôle interne

Éléments	Points forts	Points faibles	Causes	Conséquences matérialisées
Sauvegarde des actifs	-Elaboration des modalités de gestion sur la gestion administrative et comptable des immobilisations -Existence de textes de contrôle -Audit du patrimoine	-Ineffectivité des contrôles -Non application des modalités de gestion des immobilisations -Documents de suivi non conformes -Non maîtrise du patrimoine	-Manque de personnel -Héritage de la colonisation -Ignorance des élus -Non transmission des comptes à la chambre des comptes	-Non atteinte de l'objectif de sécurité -Dissipation des biens -Sous évaluation ou sur évaluation du patrimoine
Qualité des informations	-Existence d'un schéma directeur informatique -Existence d'une direction de l'information et de la communication -Site Web Existence de logiciels	-Non exploitation des logiciels -Information extravertie -Mauvaise circulation de l'information interne	-Visées électoralistes -Manque de moyens de mise en œuvre	-Perte de temps -Sous information
Application des instructions et lois et règlements	Lois et règlements sont des outils de travail	Surabondance Non disponibilité	-Problème de diffusion	-Non maîtrise -Insuffisance dans l'application -Objectif non atteint
Amélioration des performances	-Comité de suivi de l'exécution budgétaire -Stimulation de l'agent en fonction de ses performances	-Non respect des procédures dans les marchés (manque d'efficacité dans le choix du fournisseur) -Non fonctionnement du comité	-Pas de rigueur dans la mission du comité -Non maîtrise des procédures de passation -Urgences	-Marché mal exécuté -Durée de vie du bien acquis très courte -Absence de clignotant de gestion

Source : nous-mêmes

Conclusion

Le contrôle interne est méconnu au sein de la commune de Ouagadougou. Cette méconnaissance concerne aussi bien les premiers responsables que les agents. La situation du contrôle interne est préoccupante d'autant plus que les éléments essentiels sont absents notamment le manuel de procédure. La prédominance des considérations politiques ne facilite pas l'exercice correcte des fonctions financières. L'état de l'application du dispositif de contrôle interne ne garantit pas l'atteinte des objectifs du contrôle interne. Du fait de défaillance dans les méthodes de recouvrement, l'objectif d'optimisation des ressources et même celui de la sécurité des actifs se trouvent compromis. Si le dispositif était appliqué tel qu'il existe théoriquement, certains objectifs auraient certainement été atteints bien que les règles de la comptabilité publique ne facilitent pas une mise en œuvre correcte du contrôle interne tel qu'il est présent dans la structure privée.

CESAG-BIBLIOTHEQUE

CHAPITRE 3 : PROPOSITIONS DE SOLUTIONS ET RECOMMANDATIONS

Après avoir constaté les différents dysfonctionnements dus à diverses raisons (actes délibérés ou inconscients), nous nous proposons d'apporter notre contribution par des solutions et des recommandations. Nous n'aurons pas la prétention de dire que ce sont les seules solutions possibles car il y a toujours plusieurs alternatives à la résolution d'un problème. Nous ne pouvons même pas affirmer que ce sont les meilleurs^e, mais c'est celles que nous avons recensées.

Nous avons conscience des dysfonctionnements constatés et nous savons qu'il faut un long processus pour parvenir à une solution acceptable. Aussi, nos solutions et recommandations ne serviront qu'à poser des bases pour une amélioration de la gestion communale.

En fonction des dysfonctionnements constatés, nous ferons des propositions de solutions. C'est l'objet de la première section. Celles qui nous sembleront plus urgentes seront traduites en recommandations à la section II.

SECTION 1 : PROPOSITIONS DE SOLUTIONS

Nous avons constaté des limites en ce qui concerne l'environnement de contrôle et les méthodes et procédures. Nous allons tenter à travers cette section de faire des propositions.

I : En ce qui concerne l'environnement de contrôle

Il s'agit d'élaborer des solutions dont l'application pourrait contribuer à rendre l'environnement de contrôle favorable.

I.1 : La culture de contrôle interne

Nous avons constaté que plusieurs limites résident dans ce domaine. Il s'agit de la méconnaissance du contrôle interne et de la prédominance des aspirations politiques au détriment de la légalité et de la régularité. Nous suggérons une information permanente et une sensibilisation des élus et agents communaux sur les outils de la gestion communale. Il faut que le receveur et le contrôleur financier qui sont mieux imprégnés de la portée des actes posés par les élus, dépassent le cadre des simples contrôles pour s'investir dans l'appui conseil qui fait partie de leurs attributions.

I.2 : Du point de vue de l'organisation générale

Il s'agit de l'organisation et du fonctionnement de la commune de façon générale. Nos propositions iront dans le sens d'une amélioration de la gestion à travers l'adoption d'outils de gestion tels que le contrôle de gestion et l'analyse financière et la mise sur pied de moyens nécessaires à l'atteinte des objectifs.

I.2.1 : L'adoption de nouveaux outils de gestion

Le seul outil de gestion que nous avons relevé au niveau de la commune, est le budget. La commune n'utilise pas l'analyse financière et le contrôle de gestion. Nous ne proposerons pas à la commune qu'elle adopte immédiatement ces outils car il faut d'abord des préalables pour leur utilisation. Il lui faut d'abord asseoir les bases d'un contrôle interne efficace. Mais il faut tôt ou tard en arriver à l'utilisation de ces outils. La commune pourrait alors commencer à y réfléchir.

A ce propos, Monsieur Alain Déniel (en sa qualité de directeur de la comptabilité publique française), déclarait que «l'argent public est dépensé conformément aux votes des assemblées délibérantes : il est donc dépensé régulièrement ; ce contrôle est de régularité mais pas d'efficacité ; il ne répond pas à la question : l'argent public est-il bien dépensé»? (in Jacques VIEILLEVILLE, 1994 : 134).

Le contrôle de gestion n'est pas totalement absent des procédures administratives. Le comptable en vérifiant les opérations de l'ordonnateur fait du contrôle de gestion, mais c'est un contrôle externe et purement de régularité. Partant des objectifs fixés, le véritable contrôle de gestion, procède à une analyse permanente des résultats, constate les écarts et suggère des voies et moyens pour atteindre les objectifs.

Selon Jacques VIEILLEVILLE (1994 : 136), le contrôle de gestion est une procédure d'alerte capable de détecter en temps réel, les dérives et de renseigner sur leur évolution. Ses outils privilégiés sont la comptabilité analytique et l'analyse financière.

1.2.2 : Dynamiser l'Inspection des services municipaux

Ce service est la structure de contrôle interne au sein de la mairie. Son bon fonctionnement permettrait à la commune d'éviter les erreurs ou de les corriger rapidement. Il faut mettre à la disposition de ce service les moyens matériels et humains nécessaires à son bon fonctionnement, car une seule personne ne peut assurer les tâches confiées à ce service.

1.2.3 : Les activités de supervision

Il faut que les responsables des différents services exécutent les missions qui sont les leurs surtout la supervision. Le manque de personnel qualifié rend cette tâche difficile, mais il est indispensable que le travail de l'agent soit contrôlé et validé par son supérieur hiérarchique. L'absence de ces contrôles fait que le simple besoin de puiser des petites sommes à la caisse pour résoudre un problème ponctuel, devient une habitude et transforme des innocents en criminels. Au Burkina le détournement d'une somme de **500 000 FCFA** équivaut à un crime.

1.2.4 : Dynamiser la commission de suivi de l'exécution budgétaire

Cette commission est la bien venue. Elle pourra jouer le rôle d'un contrôleur de gestion. Les objectifs poursuivis sont matérialisés dans les prévisions budgétaires. La commission est chargée d'analyser les résultats à mi-parcours, de rechercher les causes et de proposer des solutions. Si ce travail était correctement fait, il permettrait d'éviter les situations de déficits telles que la commune les connaît actuellement.

1.3 : En ce qui concerne le cadre réglementaire

Plusieurs actions peuvent être menées dans ce domaine.

I.3.1 : L'élaboration de textes pour les unités socio-économiques

Ces unités socio-économiques disposent de comité de gestion mais ces comités n'ont rien juridiquement pour fonctionner. Les seuls textes sont pris pour leur création. Ces unités pourraient être considérées comme des établissements publics communaux. Les textes régissant les Etablissements publics de l'Etat à caractère administratif existent déjà. Ils peuvent donc constituer une référence pour la législation sur ceux de la commune.

I.3.2 : Porter les textes à la connaissance des agents

Il faut que les agents soient informés de la présence de tous les textes en vigueur au moins chacun en ce qui concerne ses attributions. Il faut qu'une synthèse de ces textes soit faite de façon à faciliter leur compréhension et leur application.

I.4 : Les contrôles traditionnels

Comme nous avons eu à le noter dans nos développements précédents, les contrôles traditionnels sont un peu défaillant. Il convient de prendre des mesures pour leur amélioration.

Pour ce qui est du contrôle politique, organiser des séminaires de formation sur des sujets ayant trait à la gestion locale afin de les y initier. Cela contribuerait à rendre leur contrôle plus réel.

Pour la chambre des comptes, il faudra que les compte lui parviennent à temps et présentés selon la norme.

I.4.1 : Le contrôle administratif

Les textes d'orientation de la décentralisation, notamment la loi 042/98/AN prévoit au moins un contrôle par an. Il faut que cette périodicité soit respectée pour assurer une certaine rigueur dans la gestion communale.

I.4.1.1 : Le contrôle du Receveur

Le Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique a demandé l'utilisation de fiches technique de vérification par tout agent qui serait à un poste de vérification afin que des omissions ne soient pas faites. En plus les agents de la recette municipale ont élaboré un guide de vérification. Les

agents chargés de ces vérifications doivent y veiller sérieusement, car elles engagent la responsabilité du receveur à travers les états financiers qu'il produit en fin de gestion.

De plus, il faut systématiquement que pour tous les mandats payés, les références soient portées sur le bordereau de mandat pour faciliter les recherches.

L'Inspection Générale du Trésor intervient dans les collectivités locales, mais s'intéresse uniquement au contrôle des opérations de l'Etat. Cette attitude s'explique par le fait que les comptes de ces collectivités sont mal tenus par les comptables (ces comptes sont rarement à jour et les documents les concernant mal tenus). Cette situation est préoccupante au point que la DGTCP en a fait le constat et a initié un projet de circulaire dans ce sens. Elle les invite à une meilleure tenue de ces comptes et en plus à jouer le rôle de conseiller de ces collectivités. En effet, compte tenu du niveau de qualification des élus locaux et du personnel communal, ce volet doit être développé.

Le receveur disposant d'une inspection des postes comptables, il est nécessaire d'instaurer des contrôles périodiques sur ses services internes afin de s'assurer que les procédures sont respectées.

Il faut impérativement doter le service de la dépense d'un personnel supplémentaire afin qu'il y ait une répartition conséquente des tâches entre ces agents. Ainsi on pourra à défaut d'éliminer les erreurs, au moins faire décroître sensiblement leur nombre.

I.4.1.2 : Le contrôle financier

Au niveau d'une entité privée, les responsables sont jugés sur les résultats obtenus. De plus ils travaillent sous le regard attentif des actionnaires. S'ils commettent la moindre erreur, ils sont sanctionnés. Mais au niveau de l'administration publique, l'agent est là pour faire carrière. L'obligation de résultat y est moins ressentie.

C'est pour dire qu'en ce qui concerne la gestion de fonds publics un contrôle n'est jamais de trop. Si avec tous ces contrôles, il y a des malversations, des erreurs et autres dysfonctionnements, qu'en sera-t-il si ces contrôles n'existaient pas ?

Ce qui est regrettable c'est que le contrôleur financier tout comme le comptable, ne développe pas l'aspect conseil. Il serait donc intéressant que le contrôleur financier en collaboration avec le receveur organise des séminaires sur des thèmes intéressant la gestion locale (formation sur le processus de la dépense publique par exemple) à l'attention des ordonnateurs et des agents du circuit de la dépense. En dehors de ces séminaires, des rencontres peuvent être organisées périodiquement avec les services de l'ordonnateur pour discuter de l'exécution budgétaire, des dérives observées et leurs conséquences sur la gestion de la commune.

I.5 : Les ressources humaines

La commune devra relever le niveau de qualification de son personnel. Pour cela elle a plusieurs possibilités qu'elle peut même associer :

- Formation : la commune pourra envoyer ses agents en formation dans des écoles professionnelles nationales ou étrangères ou organiser des séminaires de recyclage. Ce volet existe déjà mais trouverait à être renforcé.
- Recrutement : elle peut aussi organiser des recrutements de cadres directement.
- Sous-traitance : elle a aussi la possibilité d'externaliser certaines de ses missions en signant des contrats d'exécution avec des particuliers. Comme elle peut aussi, au lieu de mobiliser du personnel à plein temps, prendre des saisonniers qu'elle libèrera après service fait.

II : Par rapport aux procédures

Nous avons également noté quelques dysfonctionnements à ce niveau. Nous tenterons donc de faire des propositions d'amélioration.

II.1 : L'élaboration d'un manuel de procédures

Le manuel de procédure est un élément fondamental du contrôle interne. Il permet une répartition précise des tâches et des responsabilités. Le manuel de procédures présente de nombreux avantages pour la commune notamment :

- Il permet de juguler le manque de qualification des agents. Le manuel est très détaillé et plus accessible que les textes de lois et règlements.
- Il permet d'économiser en temps de formation. Normalement après le recrutement des agents, il faut assurer leur formation pour qu'ils soient opérationnels. Le manuel étant très facile à lire et très explicite, leur formation n'est plus indispensable.
- Il permet de situer facilement les responsabilités en cas d'erreur.
- Il assure l'efficacité dans l'action et contribue à une information de qualité. Toute personne qui a besoin d'information sur le fonctionnement de l'entité peut se référer au manuel.
- Il permet une certaine transparence des opérations et facilite les contrôles hiérarchique, réciproque ou l'autocontrôle.

II.2 : Le Budget

Nos propositions iront surtout dans le sens de l'exécution du budget.

II.2.1 : Les opérations de dépenses

Il est important que les engagements soient faits en conformité avec les disponibilités de la commune. Des engagements supérieurs à la trésorerie laissent présager une mauvaise maîtrise de la gestion. Pour résoudre ce problème un logiciel de gestion des engagements pourrait être conçu de façon à bloquer systématiquement les propositions d'engagement si la trésorerie ne permet pas d'y faire face. Cela éviterait à la commune d'être en situation de déficit. En rappel la trésorerie nette en octobre 2002 était négative de **220 307 397 FCFA**. La commune a traîné ce déficit jusqu'en janvier 2003 où le déficit est passé à **437 663 543 FCFA**. Le mois de janvier a dégagé un excédent de trésorerie de **182 356 663 FCFA** qui a été absorbé par les restes à payer de 2002 (**620 020 206 FCFA** de mandats reçus non payés). Cette situation perdure depuis 2000.

Une distinction nette entre les tâches de liquidation et d'ordonnancement doit être opérée. L'agent chargé de liquider doit s'en tenir à cette tâche et celui chargé de l'ordonnancement doit faire son travail. L'émission des mandats est une compétence de l'ordonnancement.

* Les dépenses de la régie d'avances de la commune

Nous proposons que la régie d'avances ne fasse plus des débloques par articles. Le régisseur doit débloquer un montant qui servira au paiement de toutes ses dépenses sans spécification d'articles. Lorsque ce montant est épuisé, il apporte les pièces justificatives nécessaires et se réapprovisionne. Cela aura pour avantage de faciliter le contrôle et simplifier la gestion. Cette pratique évitera le gel de fonds alors que le besoin existe ailleurs. Elle évitera de drainer en fin d'année des cartons de pièces justificatives et de retrouver des erreurs difficiles à corriger parce que déjà lointaines.

Les contrôles se feront à chaque déblocage et non plus en fin d'année.

De plus toutes les dépenses doivent être soutenues par des pièces justificatives conformes. Toute dépense non justifiée doit être portée au passif de l'agent ayant effectué la dépense et prélevé sur toutes les sommes que la commune lui versera (salaire, primes...).

Pour résoudre les problèmes de factures pour les petites dépenses, un carnet de bon pourrait être élaboré par la commune. Si le fournisseur ou le prestataire de service ne peut délivrer de facture, ce bon sera rempli par l'agent et signé par le fournisseur ou le prestataire en question.

*** Les documents comptables**

Le service ordonnancement dépenses utilise deux registres pour l'enregistrement des dépenses ordonnancées. La seule différence entre ces deux registres c'est que l'un comporte une colonne annulation et l'autre une colonne nature de la dépense.

La reprise du même travail fait perdre beaucoup de temps et comporte le risque de commettre des erreurs lors du report d'un registre à l'autre. Nous proposons à la place un seul registre qui combine les deux. On insère simplement une colonne annulation au premier registre. Ce qui donne le tableau suivant :

N° ordre	Date inscription	Nature du mandat	Nom du créancier	Objet de la créance	Montant de la dépense	Annulation	Imputation	Folio livre des comptes	Totaux dépenses /journée

Source : inspirer des registres de l'ordonnancement dépenses

*** Les procédures d'achat**

Pour améliorer le respect des procédures de passation des marchés, la commune devrait procéder à la formation des agents aux procédures de passation des marchés. Les procédures d'urgence doivent être réduites au strict minimum. Pour cela la commune pourrait utiliser des outils de pilotage tel le tableau de bord où les activités seront inscrites chronologiquement. Ainsi, chaque activité sera exécutée au moment opportun. Cela évitera de recourir aux engagements de régularisation.

II.2.2. : Les opérations de recettes

Nos propositions concerneront les émissions et les recouvrements.

II.2.2.1 : Au niveau de l'ordonnateur

Le même problème de registre se pose au niveau de l'ordonnancement recettes comme avec la dépense. Aussi, allons-nous faire la même suggestion de fusion.

N° ordre	Date inscription	Nature du titre	Nom du débiteur	Objet de la recette	Montant de la recette	Annulation	Imputation	Folio livre des comptes	Totaux recettes /journée

Source : inspirer des registres de l'ordonnancement recettes

II.2.2.2 : Au niveau du receveur

Le receveur devra faire le point des restes à recouvrer antérieurs à cinq ans et demander leur admission en non-valeur à l'ordonnateur. Ceci aura pour avantage de dégager les registres des agents et faciliter le travail de recouvrement. Cette solution contribuera également à soulager le contribuable qui se sentira obligé de faire à son tour un effort pour ne plus avoir des arriérés.

La mairie a développé un système d'information des populations sur la gestion communale en présentant par la voie des ondes les projets de la commune et ce qu'elle a pu réaliser. Cette occasion devrait être saisie aussi bien par le receveur que l'ordonnateur pour attirer l'attention des populations sur la nécessité de payer ses impôts.

Le receveur devrait trouver une solution pour décharger l'agent de recouvrement de certaines tâches incompatibles. A défaut de changer cette procédure, il pourrait instituer des contrôles sur les impositions et le suivi des contribuables.

Actuellement le receveur de la commune de Ouagadougou a trois entités sous sa responsabilité (en rappel, il s'agit de l'Etat, de la commune de Ouagadougou et de neuf provinces. Toutes ces attributions pèsent assez lourd aux mains d'une seule personne. Cela explique un peu le fait que les opérations de la commune soient relayées au second plan. Pendant ce temps on assiste à un amenuisement des recettes de la commune du fait des malversations et de l'absence de réaction face à ces détournements de fonds de la commune. Il serait intéressant de dissocier la fonction de receveur municipal des autres fonctions.

II.3 : la gestion du patrimoine

II.3.1 : la gestion des équipements marchands

Le grand marché de Ouagadougou est donné en affermage à la chambre de commerce qui depuis n'a versé aucune redevance. Pourquoi la commune devra-t-elle maintenir un tel contrat ? Le manque à gagner représente plusieurs millions de FCFA. La commune doit rompre le contrat avec la chambre de commerce et trouver un autre preneur ou remettre la gestion à la régie autonome. Le marché Zabre Daaga était dans la même situation, mais depuis qu'il a été repris par la régie, il génère des recettes.

Le personnel de la régie devra être formé et les textes sur le fonctionnement adoptés. A ce propos nous avons déjà suggéré que les unités socio-économiques soient considérées comme des établissements publics communaux.

II.3.2 : la comptabilité matière

La commune devra mettre assez rapidement en application les modalités pratiques sur la gestion administrative et comptable des immobilisations. Elle devra commencer par assurer la formation des agents, qui seront chargés de son application.

L'instruction 66 sur la comptabilité des communes a fait appel depuis son adoption, à l'élaboration d'une instruction pour fixer les modalités d'amortissement de tous les biens acquis après sa signature. Nous proposons donc que la commune initie cette instruction à la signature des deux autorités de tutelle pour pouvoir pratiquer des amortissements.

II.4 : La gestion de la trésorerie

Pour une gestion efficace de la trésorerie, le receveur devra établir un plan de trésorerie.

Pour cela, il doit être à mesure de faire des prévisions d'encaissements et de décaissements. Il doit se baser sur le budget primitif et les mouvements de trésorerie observés les années précédentes.

Après avoir proposé des solutions, nous allons extraire quelques-unes de ces solutions pour en faire des recommandations

SECTION 2 : RECOMMANDATIONS ET MISE EN ŒUVRE

Nos solutions constituent des pistes que la commune pourrait suivre pour résoudre certains de ses problèmes. Par contre les recommandations proposent par quoi elle pourrait commencer. Les recommandations formulées à l'issue de notre étude n'ont pas pour vocation la remise en cause des missions de la commune, ni des valeurs qu'elle respecte. Elles voudraient juste indiquer que la commune a la possibilité de procéder autrement pour mieux atteindre ses objectifs.

I. : Recommandation n° 1 : Elaboration d'un manuel de procédures

Vu l'importance du manuel de procédures, nous recommandons qu'il soit élaboré dans un délai assez bref.

Il y a deux possibilités pour élaborer le manuel : en interne ou en externe.

I.1 L'élaboration du manuel en interne

Cela signifie que la commune elle-même élabore son manuel de procédures. La mission est confiée à une équipe qui collecte toutes informations nécessaires et rédige le manuel. Cette possibilité présente des avantages et des inconvénients.

Elle présente des avantages tels que :

- Les agents étant chargés personnellement de l'exécution des tâches connaissent parfaitement les procédures et les failles qui existent. Ils peuvent ainsi les combler lors de la rédaction du manuel ;
- Le coût de réalisation est réduit ;
- Les agents ayant rédigé le document eux-mêmes, acceptent facilement de le mettre en œuvre.

Les inconvénients proviennent entre autres de :

- L'absence d'expertise pour mener à bien cette mission ;
- Le temps de réalisation plus long ;
- Les responsables n'ayant pas investi d'énormes sommes ou du fait que ce soit fait en interne, peuvent ne pas s'investir dans sa mise en œuvre. Dans ce cas le document risque d'être un document de plus, sans autres effets.

I.2 : La réalisation en externe

Dans ce cas, la commune fait appel à une expertise externe (cabinet ou bureau d'études) pour la réalisation du travail.

Cette solution présente des avantages notamment :

- Ce sont des professionnels qui connaissent bien leur travail et qui ont même déjà fait un travail similaire. Ils ont donc le loisir de faire des comparaisons et d'anticiper sur les risques ;
- Le temps de réalisation sera plus réduit.

Mais aussi des inconvénients tels que :

- Coût de réalisation élevé ;
- Frais accessoires pour l'encadrement.

Dans le cas précis de la commune de Ouagadougou, la réalisation en externe présenterait plus d'avantages du fait du niveau de qualification relativement bas du personnel.

Pour ce qui est des moyens financiers à dégager pour cette réalisation, la commune peut s'adresser à l'une des deux structures qui appuient la commune à savoir :

- Le Fonds de développement des communes (FODECOM) ;
- Le Service d'Appui à la Gestion Communale (SAGEDECOM).

En rappel le FODECOM a financé l'élaboration des modalités de gestion administrative et comptable des immobilisations de la commune et a invité la commune à s'adresser au SAGEDECOM pour le financement de la formation des agents.

Il suffira à la commune de monter le dossier avec tous les frais y afférents et à argumenter sur la nécessité de ce manuel.

Il faut noter que le FODECOM ne finance pas la totalité des investissements. Il exige de la part de la commune une participation à hauteur de 30 %. Si la commune venait à bénéficier de ce financement, elle ne supportera que le tiers des frais.

II : Recommandation n° 2 : Dynamisation de l'Inspection des services municipaux

La commune ne dispose pas de personnel qualifié disponible qu'elle pourra affecter en renfort à ce service. Ce point aurait pu être inséré dans le plan global d'amélioration du potentiel humain de la commune en quantité et en qualité, mais l'urgence recommande qu'il soit isolé et traité rapidement.

En l'état actuel, ce service pour prendre un bon départ, a au moins besoin de cinq agents supplémentaires eu égard aux missions qui lui sont confiées.

Parmi ces cinq agents, deux agents de catégorie A et trois agents de catégorie B seront nécessaires.

Compte tenu du devoir d'assistance de l'Etat envers la commune, elle n'aura pas forcément à recruter tout ce personnel. Elle pourra bénéficier de l'appui de l'Etat en personnel.

III : Recommandation n° 3 : Adoption des textes relatifs aux unités socio-économiques

Le problème est assez simple en ce qui concerne les unités socio-économiques. Il faut mettre en place une commission chargée d'élaborer les textes d'application qui intègrent des agents de ces structures à son sein.

Les textes existant en ce qui concerne l'Etat, il s'agit d'en faire une adaptation pour la commune.

IV : Recommandation n° 4 : Amélioration du personnel en quantité et en qualité

C'est ici que la commune a le plus à faire. Compte tenu du niveau de qualification relativement bas du personnel, il faudra adopter un plan de formation et de recrutement sur au moins cinq ans pour ne pas brusquement grever les finances locales.

Nous avons dit tantôt que la commune pouvait former les agents, recruter de nouveaux agents ou louer les services de tierce personne.

La commune de Ouagadougou devra pour le moment combiner ces trois options.

Pour évaluer les besoins en formation elle pourrait faire circuler une fiche de demande de formation qui pourra fonder son plan de formation. La fiche pourrait se présenter comme suit :

TABLEAU RECAPITULATIF DES BESOINS EN FORMATION

POSTE DE TRAVAIL	NOM & PRENOM	BESOINS EN FORMATION (informatique & divers)	OBSERVATIONS

Sur la base de ces renseignements, elle pourra établir son plan de formation.

En plus pour estimer le personnel à recruter une fiche pourrait circuler à l'instar de celle de demande de formation pour quantifier et qualifier les besoins en personnel.

Exemple :

TABLEAU RECAPITULATIF DES BESOINS EN PERSONNEL

POSTE DE TRAVAIL	CATEGORIE					OBSERVATIONS
	A	B	C	D	E	

Partant de toutes ces informations un plan de recrutement sur cinq ans pourra être élaboré.

V : Recommandation n° 5 : Adoption d'un plan de Trésorerie

La gestion de la trésorerie pose un véritable problème à la commune. C'est pourquoi nous faisons la recommandation d'établir un plan de trésorerie afin de pallier un peu à cette situation. Il faut que le maire ait de façon permanente la situation de la trésorerie afin de l'intégrer dans ses projets

d'engagement. Le receveur plafonne les paiements par mois mais cela ne résout pas le problème ; il ne fait que le renvoyer à plus tard.

Le receveur pourrait s'inspirer du fonctionnement du comité de trésorerie de la DGTCP du Burkina.

VI : Recommandation n° 6 : Elaboration d'une instruction sur les amortissements et mise en œuvre des modalités de gestion des immobilisations

Pour ce qui est de la mise en œuvre des modalités de gestions des immobilisations, elles ont été précédemment évoquées.

Compte tenu de ce que nous avons développé sur la nécessité de faire des dotations aux amortissements, nous proposons que la commune initie elle-même l'instruction à la signature des ministères de tutelle.

Le problème que les agents posent c'est celui des taux d'amortissement et du tableau d'amortissement.

Nous proposons de s'inspirer du SYSCOA pour ce travail. Il faut avoir à l'esprit que les biens ont une espérance de vie plus longue dans le secteur privé que dans le secteur public. Ce sont les mêmes biens mais au niveau du secteur public il y a une certaine négligence à l'entretien des biens parce que justement ils appartiennent à tout le monde et à personne en particulier. Ce qui signifie qu'il faudra les amortir plus rapidement.

Deux possibilités se présentent : ou bien on maintient les mêmes taux et on ne pratique pas l'amortissement normal, ou on applique l'amortissement normal et on augmente les taux d'amortissement en réduisant la durée de vie.

La deuxième solution semble la plus facile. Nous faisons alors la proposition suivante :

Durée d'utilisation des biens :

Bâtiments à usage commercial et industriel	:	15 à 20 ans
Bâtiments à usage d'habitation	:	40 à 90 ans
Matériel	:	3 à 7 ans
Mobilier de bureau et de logement	:	5 ans
Brevets	:	5 à 20 ans
Matériel de bureau	:	3 à 5 ans
Matériel de transport	:	1 à 3 ans

Frais immobilisés : 2 à 5 ans

Nous n'avons pas utilisé des procédés techniques pour fixer cette durée. Nous nous sommes basés sur notre expérience personnelle surtout en ce qui concerne le matériel, matériel de bureau, mobilier et matériel de transport.

Le tableau d'amortissement se présentera comme suit (sans changement avec le SYSCOA) :

Exercices	Valeur d'entrée	Annuités	Cumul annuités	Valeur résiduelle

VII : Recommandation n° 7 : Dynamisation du comité de suivi de l'exécution budgétaire

Nous avons pris cette recommandation parce que le fonctionnement régulier du comité permettra à la commune de déceler les dysfonctionnements à temps et apporter des solutions avant qu'il ne soit trop tard.

Seulement nous souhaitons que cette commission dans sa composition ne se limite pas aux responsables uniquement mais interpelle de temps à autre les premiers concernés par les dysfonctionnements relevés.

Comme mesure à prendre, le maire devrait établir une note instituant la périodicité des rencontres et les modalités de fonctionnement.

VIII : Recommandation n° 8 : Etoffer le service de la dépense à la recette municipale

Il est très urgent de renforcer les moyens humains au niveau de ce service pour une meilleure réalisation des opérations de contrôle.

Le receveur dans l'expression annuelle des besoins en personnel adressée au Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique, devra tenir compte de ce besoin.

Ce service a besoin d'au moins deux agents supplémentaires.

CONCLUSION

Le dispositif théorique de contrôle interne conçu dans la commune de Ouagadougou comporte des garanties d'efficacité du contrôle interne et en même temps des causes d'inefficacité. Les contrôles institués le sont pour garantir une gestion saine des ressources de la commune mais en même temps les règles de la comptabilité publique alourdissent les procédures.

L'environnement de contrôle est beaucoup influencé par la méconnaissance du contrôle interne et les prédominances politiques. En ce qui concerne les procédures l'énorme faiblesse réside dans l'absence de manuel de procédures formalisées.

Pour améliorer sa situation, il importe que la commune puisse prendre certaines mesures. Par exemple dynamiser sa commission de suivi de l'exécution budgétaire, doter les services de moyens matériels et humains dont ils ont besoin pour fonctionner, élaborer un manuel de procédures etc. Il est aussi temps que la commune songe à adopter de nouveaux outils de gestion.

CESAG-BIBLIOTHEQUE

CONCLUSION GENERALE

CONCLUSION GENERALE

Le contrôle interne est un processus mis en place par la direction afin de maîtriser l'entité. Cependant bien que sa mise en œuvre soit du ressort des responsables, il est l'affaire de tout le personnel de l'entité. La caractéristique du contrôle interne est qu'il n'y a pas de contrôle interne type. Ce qui signifie que l'on ne peut pas élaborer un contrôle interne standard qui sera applicable dans n'importe quelle entité. Le contrôle interne est donc taillé à la mesure de l'organisation. Ceci n'empêche pas qu'il y ait des principes généraux qui lui soient propres et dont l'observation garantie avec les moyens mis en œuvre, l'atteinte de ses objectifs.

Apprécier le contrôle interne d'une entité revient à rechercher les risques encourus par cette organisation. Ce qui signifie qu'il faut analyser le dispositif. Cela passe par une analyse des risques en utilisant des critères et aussi des outils d'appréciation du contrôle interne. L'appréciation vise donc à déclarer le dispositif efficace ou inefficace.

L'analyse du dispositif de contrôle interne au sein la commune de Ouagadougou revient donc à s'assurer de son efficacité.

La commune est un démembrement de l'Etat et en tant que tel, elle est soumise aux règles de la comptabilité publique ainsi que tous les textes applicables aux finances publiques. Or ces règles sont traditionnellement et fondamentalement conçues pour permettre des contrôles de la régularité de l'exécution budgétaire.

De plus les collectivités locales sont confrontées à un accroissement mécanique de leurs dépenses résultant du fait que les investissements réalisés par les collectivités sont porteurs de dépenses futures et non de recettes supplémentaires comme dans le privé. En retour, elles connaissent une stagnation de leurs ressources car du fait de la paupérisation, les populations perçoivent la pression fiscale forte et ne sont pas très motivées à s'acquitter de leurs impôts et l'Etat intervient de moins en moins. Face à cette évolution contraire des leviers de gestion, les collectivités locales doivent s'orienter vers de nouveaux outils.

Certains pesanteurs rendent difficile la mise en place d'outils de gestion efficaces au niveau des collectivités publiques tel que l'environnement et les méthodes et procédures issues de la comptabilité publique. Ainsi, l'environnement du contrôle interne de la commune se caractérise par

une méconnaissance du contrôle interne et une prédominance des considérations politiques. Le personnel joue un rôle important du fait qu'un système de contrôle interne même très bien conçu, n'est efficace que si les hommes chargés de sa mise en œuvre ont les compétences nécessaires et sont suffisants quantitativement. Or le personnel de la commune de Ouagadougou est qualitativement et quantitativement très faible. L'un des constats majeurs, est que la commune ne dispose pas d'un manuel de procédures formalisées qui permet la répartition des tâches, la répartition des responsabilités et qui facilite l'exécution des tâches.

Nous avons également constaté que plusieurs niveaux de contrôles sont institués par les textes afin de garantir une gestion saine des finances locales. Ces contrôles ne sont malheureusement pas effectués comme il se doit. Diverses raisons justifient cette situation. On peut citer le niveau de connaissance des élus locaux, le manque de personnel et de moyens, l'inexpérience des agents etc.

Les procédures en vigueur à la commune du fait de l'absence d'un manuel, sont difficilement maîtrisables. Les textes ne sont pas mis à la portée des agents. Cette situation est à l'origine de certains dysfonctionnements constatés au niveau de la commune, tels que les cumuls de tâches incompatibles, le non respect de certains principes budgétaires, l'inexistence de textes de fonctionnement des unités socio-économiques etc.

Pour résoudre ces différents problèmes, la commune pourrait adopter un certain nombre de mesures dans le long terme comme dans le court terme.

Dans le long terme, elle devra songer à l'utilisation de nouveaux outils tels que l'analyse financière, le contrôle de gestion.

Dans le court terme, elle pourrait procéder à l'établissement d'un plan de formation et de recrutement d'agents afin de rehausser le niveau en quantité et en qualité, dynamiser son service d'inspection et son comité de suivi de l'exécution budgétaire, adopter des textes de fonctionnement sur ses unités socio-économiques etc.

Du fait de son assujettissement aux règles de la comptabilité publique, et en tant que démembrement de l'Etat, l'élaboration des textes de portée générale ne sont pas de son ressort. Cependant, elle gagnerait beaucoup en formalisant les méthodes et procédures à l'intérieur d'un document qui sera porté à la connaissance de tous les agents.

Dans la phase actuelle, nous pouvons dire que le dispositif théorique en application offrirait des possibilités d'atteinte des objectifs du contrôle interne s'il était respecté et un tout peu amélioré. Quant à son application beaucoup reste encore à faire.

Malgré le fait que nous n'ayons pas pu effectuer des tests afin de nous prononcer clairement sur les différents dysfonctionnements, ce que nous avons constaté nous convainc de l'inefficacité du dispositif de contrôle interne à la commune de Ouagadougou.

Nous restons convaincu que les élus locaux, les premiers responsables et l'ensemble du personnel en service à la commune sont préoccupés par l'amélioration des conditions de gestion de leur collectivité. Ils ont cependant besoin de la pierre de tout un chacun pour y parvenir.

CESAG-BIBLIOTHEQUE

ANNEXES

CESAG-BIBLIOTHEQUE

Annexe N° 1 : LES INDICATEURS : REALISATION ET EVALUATION

Variables	Indicateurs	Mesures	Réalisations	Evaluation	
Efficacité du contrôle interne	<ul style="list-style-type: none"> la protection des actifs 	<ul style="list-style-type: none"> Existence de moyens de détection et de prévention de la fraude Effectivité de l'exercice des activités de contrôle Existence de rapport d'exécution financier Existence de protections matérielles et sûres Sanctions contre les détournements d'actifs 	<ul style="list-style-type: none"> Faible Faible Moyen Moyen Faible 	Moyen	
	<ul style="list-style-type: none"> Qualité de l'information 	<ul style="list-style-type: none"> Régularité de l'information Exhaustivité de l'information Accessibilité de l'information Exactitude de l'information Vérifiabilité de l'information Pertinence de l'information 	<ul style="list-style-type: none"> Moyen Moyen Faible Moyen Faible Faible 	<ul style="list-style-type: none"> Moyen Moyen Faible Moyen Faible Faible 	Moyen
	<ul style="list-style-type: none"> Optimisation des ressources 	<ul style="list-style-type: none"> Fixation d'objectifs Cohérence budget/ objectif Existence d'un système de mesure des performances Existence de rapport d'exécution du budget Adéquation du personnel aux besoins réels Existence de procédures de recouvrement clairement établies 	<ul style="list-style-type: none"> Moyen Moyen Faible Fort (cptes gestion & administratif) Très faible Faible 	<ul style="list-style-type: none"> Moyen Moyen Faible Fort (cptes gestion & administratif) Très faible Faible 	Passable
Environnement de contrôle	<ul style="list-style-type: none"> Organisation 	<ul style="list-style-type: none"> Existence d'un organigramme Conformité avec la réalité Conforme aux textes Degré de clarté et de précision des liaisons hiérarchiques et fonctionnelles Précision dans la définition des attributions Séparation des tâches et fonctions incompatibles Définition des responsabilités Délégation de pouvoirs Existence de fiche de fonctions Apte à générer par elle-même ses moyens de contrôle 	<ul style="list-style-type: none"> Fort Fort Fort Fort(hiérar.) Faible (fonctionnel) Moyen Passable Faible Moyen Inexistant Faible 	<ul style="list-style-type: none"> Moyen Passable Faible Moyen Inexistant Faible 	Moyen
	<ul style="list-style-type: none"> La qualité du personnel 	<ul style="list-style-type: none"> Compétence dans le domaine occupé Existence d'un code de conduite Adéquation des effectifs Existence de procédures de recrutement Existe-y-il des critères de promotion des employés Existence de plan de formation Mise à niveau permanente des connaissances 	<ul style="list-style-type: none"> Moyen Inexistant Faible Moyen Moyen Faible Faible 	<ul style="list-style-type: none"> Moyen Inexistant Faible Moyen Moyen Faible Faible 	Faible

Annexe N°1 : LES INDICATEURS ET LEURS MESURES (SUITE)

Variables	Indicateurs	Mesures	Réalisations	Evaluation
Environnement de contrôle (suite)	<ul style="list-style-type: none"> • histoires et culture propre à la collectivité 	<ul style="list-style-type: none"> - Favorise le sensibilisation aux besoins de contrôle - Plus ou moins réceptivité des élus sur l'amélioration de la gestion - Système plus complet et plus rigoureux de contrôle - Niveau général de risque présent dans la collectivité 	<ul style="list-style-type: none"> -Moyen -Moyen -Faible -Elevé 	<ul style="list-style-type: none"> - Pas très favorable au contrôle
	<ul style="list-style-type: none"> • contraintes législatives et réglementaires 	<ul style="list-style-type: none"> - Multitude des textes en vigueur - Caractère obligatoire de ces textes - Connaissance de ces textes - Respect de leur application - Influence sur la fixation des objectifs 	<ul style="list-style-type: none"> -Très fort -Moyen -Faible -Passable -Fort 	<ul style="list-style-type: none"> -Très présentes mais moyennement respectées
Méthodes et Procédures mises en place	<ul style="list-style-type: none"> • sanction aux infractions des règles de contrôle 	<ul style="list-style-type: none"> - Nombre d'affaires instruites - Nombre de condamnation - Nombre d'affaires classées sans suite 	<ul style="list-style-type: none"> - Aspect non vérifié lors de l'étude 	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Conformité aux règles de la comptabilité publique • Formalisation des procédures édictées 	<ul style="list-style-type: none"> - Conforme au cadre formel - Conforme au cadre procédural - Respect des principes budgétaires - Existence d'un manuel de procédures - Existence de note interne - Connaissance de ces procédures - Adéquation des procédures - Respect de ces procédures - Mise à jour permanente de ces procédures 	<ul style="list-style-type: none"> -Fort -Moyen -Moyen -Inexistant -Inexistant -Fable -Moyen -Passable -Inexistant 	<ul style="list-style-type: none"> - Acceptable
	<ul style="list-style-type: none"> • Conformés aux objectifs de contrôle 	<ul style="list-style-type: none"> - Adéquation avec objectifs de contrôle - Existence d'objectifs de contrôle 	<ul style="list-style-type: none"> -Fort(conception)mais faible application -Moyen 	<ul style="list-style-type: none"> -Moyen

Source : nous-mêmes

Annexe N° 2 : PLAN DE MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS

N° D'ORDRE	ACTIONS	RESPONSABILITE	CHRONOGRAMME	OBSERVATIONS
1	<ul style="list-style-type: none"> - Choix de l'option (interne ou externe) Externe : <ul style="list-style-type: none"> - Recherche de financement - Préparation du dossier d'appel d'offres - Lancement de l'appel d'offres - Réception des travaux - Mise en application 	<p>Maire</p> <p>Maire DAEMP</p> <p>DAEMP Commission présidée par DAEMP</p> <p>Chaque responsable</p>	<p>Dernier trimestre 2003</p> <p>Dernier trimestre 2003 1^{er} trimestre 2004</p> <p>1^{er} trimestre 2004</p> <p>3^{ème} trimestre 2004 janvier 2005</p>	<p>Décision à prendre avec ses collaborateurs</p> <p>Contacter FODECOM ou SAGEDECOM</p> <p>Arrêté de mise en application</p>
2	<ul style="list-style-type: none"> - Affectation de nouveau personnel - Affectation de moyens (moyens informatiques et de transport) 	Maire	<p>4^{ème} trimestre 2003</p> <p>1^{er} trimestre 2004</p>	<p>Demande à l'Etat le soutien en personnel</p> <p>Inscrire besoins au budget 2004</p>
3	<ul style="list-style-type: none"> - Préparation des textes - Mise en application 	<p>Commission ad hoc</p> <p>Responsables des unités socio-économiques</p>	<p>Début 3^{ème} trimestre 2003</p> <p>Janvier 2004</p>	<p>Commission composée de représentants commune et unités socio-économiques</p>

<ul style="list-style-type: none"> - Demande besoins en formation - Demande besoins en personnel - Etablissement plan de formation - Etablissement plan de recrutement - Mise en exécution 	<p style="text-align: center;">Direction des Ressources Humaines</p>	<p style="text-align: center;">} 3^{ème} trimestre 2003 janvier 2004</p>	<p>Plan à établir sur cinq ans. Proposition soumis à l'approbation du Maire Démarrage pour la gestion 2004 Prévoir part à exécuter dans le budget concerné</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Prévision des encaissements - Prévision des décaissements - Mise en application 	<p style="text-align: center;">Receveur municipal</p>	<p style="text-align: center;">} Préparation 4^{ème} trimestre 2003 Janvier 2004</p>	<p>Etablir moyenne des encaissements et décaissements de 2000 à 2003 afin de pouvoir établir plan de trésorerie</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Préparation instruction (élaboration tableau sur la durée de vie des biens et tableau d'amortissement) à soumettre à la signature des ministères de tutelle - Mise en application instruction - Formation des agents à la comptabilité matière - Mise en œuvre modalités de gestion des immobilisations - Application des amortissements réglés par l'instruction 66 (1/30^{ème}) 	<p style="text-align: center;">Receveur municipal</p> <p style="text-align: center;">Service du matériel DAF/B</p> <p style="text-align: center;">Service du matériel</p> <p style="text-align: center;">Receveur</p>	<p style="text-align: center;">} Dernier trimestre 2003</p> <p style="text-align: center;">Gestion 2004 avec rappel depuis la date de signature de l'instruction 66 Avant inventaire fin d'année 2003 Fin d'année 2003</p>	<p>Les amortissements doivent être préparés par le receveur et le tableau d'amortissement envoyé à l'ordonnateur pour émission mandat des dotations aux amortissements et un titre d'amortissement</p>

7	- Note fixant la périodicité des rencontres	Président du comité	3 ^{ème} trimestre 2003	Note à la signature du Maire
8	<ul style="list-style-type: none"> - Etat des restes à recouvrer de plus de cinq ans - Liste des contribuables non localisés et envoi à la Direction des impôts et différentes mairies pour localisation - Listes des contribuables localisés mais insolvables - Demande d'admission en non-valeur - Apurement 	<p style="text-align: center;">Receveur municipal</p>	<p style="text-align: center;">3^{ème} trimestre 2003</p>	
			<p style="text-align: center;">Avant le démarrage de la gestion 2004</p>	

Annexe 3 : GRILLE D'ANALYSE TACHES ENCAISSEMENT

Tâches	Nature	Caissier	Comptabilité	
			Générale	Collectivités
Réception versement	Ex	X		
Etablissement quittance	Ex	X		
Enregistrement journaux de caisse	En	X		
Etablissement Fiche de caisse	En	X		
Transmission avec pièces justificatives à la comptabilité	Ex	X		
Comptabilisation	C /En		X	X
Archivage pièces	Ex		X	X

Source : nous-mêmes

Ex. = Exécution

En = Enregistrement

C = Contrôle

C / En = Contrôle et enregistrement

Annexe 4 : GRILLE D'ANALYSE TACHES DECAISSEMENT

Tâches	Nature	Caissier	Comptabilité	
			Générale	Collectivités
Réception mandat (document autorisant paiement)	Ex	X		
Vérification -Présence visa (maire, contrôleur financier, receveur - Validité de la créance -Caractère libératoire du règlement	C	X		
Règlement (sortie de fonds)	Ex	X		
Enregistrement journaux de caisse	En	X		
Etablissement Fiche de caisse	En	X		
Transmission avec pièces justificatives à la comptabilité	Ex	X		
Comptabilisation	C /En		X	X
Archivage pièces	Ex		X	X

Source : nous-mêmes

Ex. = Exécution

En = Enregistrement

C = Contrôle

C / En = Contrôle et enregistrement

Annexe 4 : GRILLE D'ANALYSE TACHES (APPEL D'OFFRES)

Activités	Nature	Service demandeur	SG	DSTM	DAEMP	Com. Attrib.	Maire	CF	Com. Tech.	Com. Récept°
Expression besoins	Ex	X								
Approbation	A		X							
Préparation offres	Ex								X	
Lancement Offres	Ex				X					
Réception des offres	Ex				X					
Dépouillement	Ex					X				
Appréciation technique	Ex								X	
Rapport d'appréciation	Ex								X	
Attribution marché	Ex					X				
Publication	Ex				X					
Lettre d'information	Ex				X					
Etablissement contrat	Ex				X					
Approbation	A						X			
Visa	C							X		
Envoi au fournisseur pour enregistrement	Ex				X					
Notification démarrage	Ex				X					
Suivi des travaux	C			X						
Réception des travaux	Ex/ C									X
Etablissement PV de réception	Ex				X					
Etablissement Décomptes	Ex			X						
Etablissement ordre de service	Ex				X					
Etablissement certificat de paiement	Ex				X					
Transmission dossier pour engagement	Ex				X					

Source : nous-mêmes

Ex. = Exécution

A = Approbation

C = Contrôle

Ex /C = Exécution et contrôle

Annexe N° 6 : QUESTIONNAIRE DE CONTROLE INTERNE

Questionnaire N°1 : Questions d'ordre générale

1. Quels sont les différents textes en vigueur au sein de la commune ?
2. Les conventions d'accord signées par la commune et encore en vigueur ?
3. La commune possède-t-elle un organigramme à jour ? (date de la dernière révision)
 Oui Non
4. La commune a-t-elle recours à des satellites pour l'exécution d'une partie de ses missions de service public ?
Lesquels ?
5. Les missions de la commune de sont-elles clairement définies ?
 Oui Non
6. Sont-elles définies en accord avec les règles ou objectifs fixés par la législation en vigueur ?
 Oui Non
7. Sont-elles suffisamment documentées et diffusées à l'ensemble du personnel ?
 Oui Non
8. La collectivité est-elle dotée d'organes de décision, de gestion et de contrôle adaptés à sa taille ?
 Oui Non
9. Ces organes sont-ils définis en adéquation avec les missions de la commune et la spécificité de ses objectifs ?
 Oui Non
10. Les fonctions sont-elles définies en adéquation avec les missions de la commune ?
 Oui Non
11. Quel est le mode d'attribution de ces fonctions aux individus ?
12. Existe-t-il une séparation claire des responsabilités entre les individus ?
 Oui Non
13. Quel est le niveau de formalisation des procédures utilisées (supports écrits, recueil de procédures etc.) ?
14. Les procédures sont-elles portées à la connaissance du personnel concerné ?
 Oui Non
15. Les procédures sont-elles mises à jour régulièrement ?
 Oui Non
16. Le management est-il de type centralisé ou décentralisé ?
 Oui Non
17. Quel est le niveau de dépendance du management des éventuels satellites à l'égard de la collectivité mère ?
18. Quelles sont la nature et la taille des programmes mis en place par la commune ?
19. Quelle part du budget de fonctionnement est consacrée au développement des moyens informatiques ?
20. Les moyens informatiques sont-ils en adéquation avec les missions et les programmes mis en place ?
 Oui Non
21. Existente-t-il des sécurités informatiques de qualité ?
 Oui Non
22. Quel est le degré d'implication de la direction dans le contrôle interne ?
23. Existe-t-il une fonction spécifique de contrôle interne ?
 Oui Non
24. Quelles sont les difficultés rencontrées par la commune dans l'exécution de ses missions et quelles solutions préconisées ?
25. Copie des états financiers de synthèse des trois (3) dernières années.

26. La commune produit-elle des programmes et rapports d'activités annuels ?

Oui Non

Questionnaire N°2 : Le cycle ressources de personnel

1. Existe-t-il un recensement fiable et précis du personnel de la commune en fonction de leur statut (fonctionnaires mis à la disposition de la commune, personnel communal, autres) ?

Oui Non

	Effectif	Cadres A	Cadres B	Cadres C	Autres
Fonctionnaires					
Personnel de la commune					
Autres					

2. Le statut du personnel de la collectivité est-il en accord avec les lois et règlements ?

Oui Non

3. Les ressources de personnel répondent-elles aux besoins de la commune ?

Oui Non

4. Les embauches sont-elles faites conformément aux instructions ? Qui a la responsabilité des recrutements ?

5. Existe-t-il des critères de recrutement ou de renvoi d'un employé ?

Oui Non

6. Les heures supplémentaires, primes et autres gratifications sont-elles autorisées par des personnes habilitées et réservées au personnel autorisé à en bénéficier ?

Oui Non

7. Les niveaux de rémunérations et les promotions sont-ils approuvés par le niveau hiérarchique compétent ?

Oui Non

8. Les temps de travail sont-ils vérifiables, exacts et exhaustifs ?

Oui Non

9. Les différents éléments de la paye sont-ils correctement calculés ?

Oui Non

10. Toutes les payes sont-elles vérifiées ?

Oui Non

11. Des procédures sont-elles mises en place pour éviter d'éventuelles erreurs ?

Oui Non

12. Toutes les charges et dettes de personnel sont-elles enregistrées ?

Oui Non

13. Les rémunérations comptabilisées sont-elles rapprochées des déclarations sociales et fiscales ?

Oui Non

14. Le paiement du personnel est-il effectué conformément aux décisions de la direction et dans des conditions satisfaisantes ?

Oui Non

15. Existe-t-il un fichier du personnel ?

Oui Non

16. Est-il à jour ?

Oui Non

17. Existe-t-il un fichier concernant des pensions ou indemnités dues à des anciens employés ou leur conjoint ?

Oui Non

18. Des contrôles sont-ils effectués par des personnes indépendantes de celles s'occupant de la préparation de la paye avec des éléments du fichier individuel ?

Oui Non

19. Existe-t-il un bon suivi de la carrière du personnel de la commune ?

Oui Non

20. Autres commentaires sur le cycle ressources personnel

Questionnaire N°3 : Le système comptable

1. La comptabilité est-elle indépendante des autres services et dépend-elle de la direction financière ?

Oui Non

2. Existe-t-il :

- un plan comptable ?

Oui Non

- une comptabilité générale ?

Oui Non

- une comptabilité budgétaire ?

Oui Non

- une comptabilité analytique ?

Oui Non

- une comptabilité matière ?

Oui Non

3. Existe-t-il un manuel (ou des notes de service) définissant les procédures comptables interne ?

Oui Non

4. Est-il à jour ?

Oui Non

5. Les tâches sont-elles convenablement réparties entre les membres du personnel qui :

- autorisent ou contrôlent les opérations ou documents ?

Oui Non

- sont responsables de leur enregistrement ?

Oui Non

- sont responsables de la centralisation et de l'établissement des comptes annuels ?

Oui Non

6. Existe-t-il un service de contrôle interne ?

Oui Non

7. Est-il rattaché à la Direction générale ?

Oui Non

8. A-t-il produit des rapports ou notes suite aux contrôles effectués ?

Oui Non

9. L'accès aux livres et documents comptables est-il limité aux personnes autorisées ?

Oui **Non**

10. Les écarts entre budgets et réalisations sont-ils analysés et expliqués par les responsables de ces budgets et approuvés par la direction ?

Oui **Non**

11. Les imputations comptables sont-elles faites par des personnes compétentes ?

Oui **Non**

12. Des vérifications par une personne indépendante sont-elles effectuées sur les :
- imputations comptables ?

Oui **Non**

- soldes des comptes à régulariser ?

Oui **Non**

- balances ?

Oui **Non**

13. Quels sont les documents comptables tenus par la commune ?

14. Quel est le délai de sortie des états financiers ?

15. Quelles sont les difficultés rencontrées au niveau de la comptabilité ?

16. Quelles solutions préconisées ?

17. Autres commentaires sur le système comptable

Questionnaire N° 4 :Le cycle achats, frais généraux

1. Les besoins internes de matériels et fournitures sont-ils exprimés :

Oralement ? **Par écrit ?**

2. Existe-t-il un fichier fournisseurs ?

Oui **Non**

3. L'expression des besoins donne t-il lieu à l'établissement d'une demande d'achat ?

Oui **Non**

4. Les bons de commandes sont :

- établis pour chaque commande

Oui **Non**

- pré numérotés

Oui **Non**

- enregistrés par ordre numérique dans un registre

Oui **Non**

5. Les commandes sont effectuées :

- si la demande est autorisée

Oui **Non**

- selon l'ordre de priorité des besoins

Oui **Non**

- selon un programme périodique d'achat

Oui **Non**

- selon la position prévisionnelle de la trésorerie

Oui **Non**

- dans la limite des crédits autorisés
 Oui **Non**
6. Les critères de sélection des fournisseurs
- meilleur prix
 Oui **Non**
- meilleure qualité
 Oui **Non**
- solvabilité du fournisseur
 Oui **Non**
- autres
7. La commune fait-elle des commandes groupées pour les achats importants ?
(si l'achat via un groupe auquel il appartient lui permettrait de bénéficier de conditions avantageuses).
 Oui **Non**
8. Un bon de réception est-il établi à la réception de toute commande de bien et service ?
 Oui **Non**
9. Les factures reçues font-elles l'objet de :
- numérotation séquentielle
 Oui **Non**
- comparaison avec les bons de réception
 Oui **Non**
10. Les procédures mises en place pour la passation des marchés sont-elles conformes à la réglementation en vigueur ?
 Oui **Non**
11. Existe-t-il des procédures d'urgence ?
 Oui **Non**
12. Des avances sont-elles accordées aux fournisseurs ?
 Oui **Non**
13. Les doubles des factures sont-ils systématiquement annulés ?
 Oui **Non**
14. La sortie de mobilier, matériel et fourniture de bureau du stock donne-t-elle lieu à l'établissement d'un bon de sortie ?
 Oui **Non**
15. Procédure de classement et de conservation des documents utilisés pour une opération depuis l'achat jusqu'au paiement de la facture :
 Oui **Non**
16. Toutes les commandes sont-elles autorisées par des personnes habilitées ?
 Oui **Non**
17. Font-elles l'objet d'un suivi systématiquement ?
 Oui **Non**
18. Vérifie-t-on que toutes les marchandises livrées correspondent aux marchandises commandées ?
 Oui **Non**
19. Toutes les livraisons sont-elles enregistrées et les autres services concernés informés ?
 Oui **Non**

20. Existe-t-il une politique clairement définie destinée à opérer une distinction entre les achats relevant de charges courantes et ceux qui sont par nature des investissements ?
 Oui **Non**
21. Existe-t-il un suivi par le service de comptabilité, des marchandises ou services reçus pour lesquels une facture n'est pas encore parvenue ?
 Oui **Non**
22. Tout paiement transmis au payeur est-il justifié par une facture acceptée ?
 Oui **Non**
23. Le «bon à payer» est-il donné par des personnes dûment habilitées ?
 Oui **Non**
24. Existe-t-il un minimum de séparation des fonctions et des pouvoirs en matière d'émission des paiements et de signature des moyens de paiement ?
 Oui **Non**
25. Quelles sont les procédures d'achat de matériels, fournitures de bureau et biens d'équipement ?
26. Quels sont les différents contrôles effectués sur les factures des fournisseurs ?
27. Autres commentaires sur les achats et frais généraux

Questionnaire N°5 : Les immobilisations

1. Tient-on un registre des immobilisations ?
 Oui **Non**
2. Les immobilisations détenues par des tiers sont-elles suivies et leur existence physique contrôlée périodiquement ?
 Oui **Non**
3. Ces tiers ont-ils fournis des certificats à cet effet ?
 Oui **Non**
4. Les immobilisations sont-elles couvertes par des polices d'assurance ?
 Oui **Non**
5. La protection des actifs qui peuvent être facilement déplacés est-elle suffisante ?
 Oui **Non**
6. Les biens d'équipement sont-ils numérotés dès leur réception ?
 Oui **Non**
7. Existe-t-il un tableau de suivi des immobilisations ?
 Oui **Non**
8. Procède-t-on à un inventaire périodique des dits biens ?
 Oui **Non**
9. Les biens immobilisés font-ils l'objet d'un amortissement ?
 Oui **Non**
10. Quelles sont les procédures de détermination du coût final d'une réalisation ?
11. Quelles sont les procédures de détermination du prix de revient des biens et services issus de l'exploitation des infrastructures réalisées ?
12. Quelles sont les procédures mises en place pour éviter :
- les commandes fictives
- les certifications fictives de «service fait»

13. Contenu du tableau de suivi des immobilisations

14. Autres commentaires sur les immobilisations

Questionnaire N° 6 : La trésorerie

1. Existe-t-il une gestion dynamique de l'ensemble dettes / trésorerie au sein de la collectivité ?

Oui **Non**

2. Quelles sont les différentes sources de financement de la collectivité ?

Oui **Non**

3. Le statut de la commune l'autorise-t-elle à rémunérer sa trésorerie disponible et à la placer librement ?

Oui **Non**

4. Le choix des sources de financement s'effectue-t-il selon des critères établis par les élus ?

Oui **Non**

5. Les informations sur les financements obtenus par la commune sont-elles suffisamment accessibles et diffusées ?

Oui **Non**

6. Les valeurs en caisse, les chèques et formules d'effets sont-ils protégés contre les vols et la détérioration physique ?

Oui **Non**

7. La délivrance des carnets de chèques et des formules d'effets est-elle suivie ?

Oui **Non**

Les mouvements de fonds sont-ils réalisés dans des conditions satisfaisantes de sécurité ?

Oui **Non**

8. Les relevés des comptes parviennent-ils mensuellement à la commune ?

Oui **Non**

9. Un état de rapprochement bancaire est-il établi chaque mois ?

Oui **Non**

10. Les chèques émis revenus impayés sont-ils systématiquement annulés ?

Oui **Non**

11. Existe-t-il un montant défini pour les paiements par chèque ou par virement bancaire

Oui **Non**

- chèque.....FCFA

- virement.....FCFA

12. Les chèques émis pour paiement sont-ils :

- numérotés manuellement

- numérotés par système de marquage mécanique

13. Les chèques émis en paiement font-ils l'objet d'une double signature ?

Oui **Non**

14. Les bénéficiaires des chèques émis remplissent-ils automatiquement une décharge ?

Oui **Non**

15. Les caisses font-ils l'objet d'un contrôle périodique ?

Oui **Non**

16. Tous les paiements en espèces donnent-ils lieu à l'établissement des pièces de caisse ?

Oui Non

17. Un état périodique des paiements (chèques et espèces) est-il dressé ?

Oui Non

18. L'encaissement de recettes résultant des infrastructures réalisées donne-t-il lieu à un reçu :

- Prénuméroté

Oui Non

- relié à un registre à souche

Oui Non

- issu d'un registre auto carboné

Oui Non

- issu d'un registre avec usage de carbone

Oui Non

19. Ces recettes sont-elles recouvrées sur place par des agents habilité ?

Oui Non

20. Le reversement des recouvrements se fait-il chaque jour ?

Oui Non

21. La commune dispose-t-elle de comptes dans :

- les banques commerciales

Oui Non

- au Trésor

Oui Non

- les centres de comptes courants postaux

Oui Non

22. Procédure de paiement par chèque en banque commerciale

23. Procédure de paiement par chèque Trésor

24. Procédure de recouvrement et de reversement des recettes issues des réalisations

25. Procédures d'annulation des chèques émis en paiement et revenus impayés

26. Procédures d'annulation des doubles des factures

27. Procédures d'annulation des pièces justificatives après le paiement

28. Procédures de paiement des salaires (personnel payé par la commune)

29. Autres commentaires sur la trésorerie

Questionnaire N° 7 : Le cycle définition et contrôle du budget

1. Le budget fait-il la distinction entre budget de fonctionnement et d'investissement ?

Oui Non

2. Le budget est-il autorisé conformément aux critères fixés par les élus et en tenant compte des contraintes réglementaires ou légales ?

Oui Non

3. Le budget est élaboré sur la base :
- des activités prévues au programme d'activité
 Oui **Non**
 - d'objectifs fixés au préalable
 Oui **Non**
4. Des procédures budgétaires adéquates existent-elles ?
 Oui **Non**
5. Les objectifs sont fixés :
- par les autorités de tutelle
 Oui **Non**
 - par les dirigeants de la commune
 Oui **Non**
6. Des analyses supports des données budgétaires existent-elles ?
 Oui **Non**
7. Les données réelles de périodes précédentes utilisées comme support sont-elles exactes ?
 Oui **Non**
8. Les changements effectués au cours du processus budgétaire sont-ils contrôlés et suivis ?
 Oui **Non**
9. Les données budgétaires définitives sont-elles correctement présentées, diffusées au personnel concerné et interfacées avec le système comptable ?
 Oui **Non**
10. Les données réelles et le budget sont-ils régulièrement comparés par les élus ?
 Oui **Non**
11. Les écarts entre les réalisations et les prévisions sont analysés :
 en cours d'année **en fin d'année**
12. Les dépassements de crédits sont-ils autorisés ?
 Oui **Non**
13. Quelle est la procédure d'élaboration du budget ?
14. Autres commentaires sur ce cycle

BIBLIOGRAPHIE

1- ALECIAN Serge & FOUCHIER Dominique 1998

« Guide de management dans le service public »

Edition d'organisation

2- BAMBARA Jean Claude

« Mobilisation des ressources et financement du développement local : Cas de la commune de Ouagadougou »

Mémoire d'obtention du diplôme d'Inspecteur ; ENAREF 1999

3- Ben Amor Hamadi 1999-2000)

« Le contrôle interne »

Faculté des sciences économiques et de gestion SFAX Tunis

4- BECOUR Jean-Charles & BOUQUIN Henri 1996 2^e édition

« Audit opérationnel Efficacité, Efficience ou Sécurité »

Edition Economica

5- Conseil supérieur de l'ordre des experts comptables (CSOEC France, 1999)

« Le contrôle interne dans les collectivités locales »

Collection Maîtrise de la gestion locale

Edition Conseil supérieur de l'ordre des experts comptables

6- COOPERS & LYBRAND

« Séminaire sur le contrôle interne »

Mali , 2000

7- Coopers & Lybrand

« La nouvelle pratique du contrôle interne »

Les éditions d'organisation 2000

8- COLLIN Lionel & VALIN Gérard 1992

« Audit et contrôle interne : Aspects financiers, opérationnels et stratégiques »

Dalloz 4^e édition

KAFANDO / SAWADOGO Hawa Promotion 13 AUDIT

9- CNCC 1992

« Appréciation du contrôle interne »

CNCC Edition

10- Chambres régionales des comptes

« Renforcer les procédures de contrôle interne dans les Collectivités locales »

11- Conférence de Jean-Luc BŒUF

« Administration et gestion territoriale »

Semestre de printemps 2001-2002

12- DABIRE Marcel

« La problématique des finances des collectivités locales : Cas de la commune de Ouagadougou »

Mémoire d'obtention du diplôme d'Inspecteur ; ENAREF 1996

13- DIALLO Falilou (2001-2002)

« Méthodologie d'Audit »

Cycle audit international et contrôle, CESAG

14- Daouda BAYILI Avril 1998

« La gestion budgétaire au Burkina Faso : Vers un budget programme »

15- Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité publique Novembre /décembre 2002

« Séminaire de formation des agents des services financiers des collectivités locales en gestion budgétaire et comptable »

16- Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité publique Juin 2002

« Séminaire de formation des Responsables des établissements publics de l'Etat à caractère administratif »

17- Echange Trésor

« Le processus de décentralisation : le Trésor public interpellé »

Journal du Trésor public burkinabé N° 012 (septembre 2001)

18- François LABIE

« La commune, sa gestion budgétaire »

Edition Liaisons 1992

19- JOUFFROY Marc février 2001

« L'audit interne face aux besoins des collectivités locales »

Revue française de l'audit interne N° 153 Pages 32-34

20- Jacques VIEILLEVILLE

« Les risques de gestion des collectivités territoriales »

Edition Dalloz 1994

21- Jacques RENARD (2000)

« Théorie et pratique de l'audit interne »

Edition d'organisation 3^e édition

22- Joseph CARLES

« Contrôle interne dans les collectivités locales »

E.S.U.G. TOULOUSE

23- KOBIANE Marie Paule (2001)

« La pratique du contrôle interne dans les EPCD au Burkina Faso : cas de Gama ».

Cycle audit international et contrôle, CESAG

24- LEMANT /Groupe de recherche (1999)

« La conduite d'une mission d'audit interne »

Edition Dunod, 2^e édition

25- LAURENT Philippe & TCHERKAWSKY Pierre 1992

« Pratique de l'audit opérationnel »

Editions Organisation

26- LAFFONT Rodrigue

« Le contrôle interne relatif au système de traitement comptable des opérations de la commune à la recette municipale de DUGUMATO »

Mémoire DESS Audit International et Contrôle ; CESAG 2002

KAFANDO / SAWADOGO Hawa Promotion 13 AUDIT

27- Mamadou BARRY

« Procédures opérationnelles, comptables et de contrôle à mettre en place dans les Entreprises des secteurs publics, parapublics et privés »

28- MARA Moussa

« Mise en place d'un système comptable dans les communes maliennes »

Pour l'obtention du diplôme d'expertise comptable mai 2000.

29- Michel POISSON

« Que sais-je » Audit dans les collectivités locales

Presse Universitaire de France 1996

30- OUABA Sylvie

« La gestion des équipements marchands de la commune de Ouagadougou »

Mémoire d'obtention du diplôme d'Inspecteur ; ENAREF mars 2001

31- SOW Ngary (2001-2002)

« Audit interne et procédures »

Cycle audit international et contrôle, CESAG

32- Rapport d'appui technique aux municipalités 1^{ère} Etape 1997

Cabinet DIARRA BP 1473 Bamako MALI

33- Rapport d'appui technique aux municipalités 2^{ème} Etape 1999

Cabinet DIARRA BP 1473 Bamako MALI

34- - Rapport d'appui technique aux municipalités dernière Etape 2001

Cabinet DIARRA BP 1473 Bamako MALI

35- Rapport spécial de l'année 2001 : commune de Ouagadougou

36- Ordonnance N°69/47/PRES/MFC du 18 septembre 1969, portant loi organique relative aux lois de finances de Haute Volta (actuel Burkina Faso)

37- Décret N° 69-197/PRES/MFC, portant Régime financier de Haute Volta (actuel Burkina Faso)

38- La loi N°040/98/AN du 03 août 1998, portant orientation de la décentralisation au Burkina Faso

- 39- La loi n° 041/98/AN du 03 août 1998, portant organisation de l'administration du territoire au Burkina Faso
- 40- La loi n° 042/98/AN du 03 août 1998, portant organisation et fonctionnement des collectivités locales au Burkina Faso
- 41- La loi 043/98/AN du 03 août 1998, portant programmation de la mise en œuvre de la décentralisation au Burkina Faso
- 42- - Circulaire N°95-015/PRES/SG/DEF du 30 juillet 1996, portant centralisation des fonds publics
- 43- Circulaire N°2000-002/PM/SG/DEF du 02 février 2000, portant réglementation des ouvertures de comptes bancaires au profit des structures publics
- 44- Décret N°2002-110/PRES/PM/MEF du 20 mars 2002, portant réglementation générale des marchés publics
- 45- Décret n° 94/313/PRES/MAT du 02 août 1994, portant statut général des unités socio-économiques
- 46- L'instruction interministérielle n° 66/MEFP/MAT/SG, du 20 décembre 1994, portant instruction comptable applicable aux communes du Burkina
- 47- Arrêté N°031/PRES/PM/MEF du 10- 09 - 1996, portant modalités d'établissement du bon de commande et de la lettre de commande
- 48- Arrêté N° 2001-029/MATD/PKAD/CO du 22 mai 2001, portant organisation de la mairie de Ouagadougou
- 49- Philippe HARANG, Jean-Yves BERTUCCI, Gérard TERRIEN
« Juridiction financière et gestion locale »