



CENTRE AFRICAIN D'ETUDES SUPERIEURES EN GESTION

INSTITUT SUPERIEUR DE COMPTABILITE
(ISC)

DESS AUDIT INTERNATIONAL ET CONTROLE

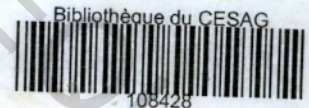
MEMOIRE DE FIN DE CYCLE

13^{ème} promotion

Thème :

**LES CONDITIONS D'EFFICACITE DU
CONTROLE DE TUTELLE DE L'ETAT SUR
LES DEPARTEMENTS :
Cas de la Côte d'Ivoire**

Mémoire de 3^{ème} cycle



Réalisé et soutenu par :

M. AFFALY Tiasman Jean-Jacques Konin

Sous la direction de :

M. Yves ODI
Directeur de Cabinet du
Ministre d'Etat, Ministre
de l'Intégration Africaine

M0164AUDIT03

2

Juillet 2003



REMERCIEMENTS

Nous voudrions dès les premières pages de ce mémoire, adresser mes vifs remerciements à tous ceux qui ont contribué à sa réalisation.

Nos remerciements vont à

- ✓ Monsieur **Jean Yves ODI**, pour avoir accepté de nous encadrer et pour tous les sacrifices que cela lui a coûtés.
- ✓ Aux autorités de la DGGDL et à tout le personnel, pour m'avoir permis d'effectuer mon stage, plus particulièrement à **Mr. ADOM Paul Camille** à **Mr. TANOH Wadja Philippe** pour leur grande disponibilité.
- ✓ Monsieur **SALIFOU Koffi René** et **Mr BOA Kouassi Vincent** , pour leurs corrections ;
- ✓ Monsieur **Moussa YAZI** notre responsable de cycle, pour ses conseils et sa disponibilité ;
- ✓ Tout le corps professoral du CESAG pour les enseignements de qualité qu'il a bien voulu nous dispenser ;
- ✓ Monsieur **Racine GUENE** , au personnel du CESAG , à tous ceux et celles qui m'ont aidés à parfaire ce mémoire ;
- ✓ La 13^e Promotion d'Audit International et Contrôle du CESAG ;
- ✓ Aux docteurs **BOKO, YAO** et **BOGUI**.

A TOUS , NOUS EXPRIMONS NOTRE PROFONDE GRATITUDE

SOMMAIRE

DEDICACE	I
REMERCIEMENTS	II
ABREVIATIONS ET SIGLES	VIII
TABLEAUX	IX
FIGURES	X
INTRODUCTION GENERALE	1
PREMIERE PARTIE : CADRE THEORIQUE	8
<u>INTRODUCTION</u>	9
<u>CHAPITRE 1-LE CADRE INSTITUTIONNEL</u>	10
Section 1-Présentation du département	10
Section 2 Les Autorités compétentes et les objectifs du contrôle	13
I-Les autorités compétentes de contrôle	13
A-L'autorité de tutelle	13
B-L'autorité judiciaire	14
II-Les objets de contrôle	14
A-Les actes	14
B-Les organes	15
Section 3 : Les types de contrôle administratif	16
I-Contrôle hiérarchique	16
II-Contrôle de tutelle	17
Section 4-La nature du contrôle de tutelle	19
I-Le contrôle à priori	19
A-Le contrôle de la légalité	20
B-Le contrôle d'opportunité	27
II-Le contrôle a posteriori	28
<u>CONCLUSION</u>	29
<u>CHAPITRE I-LES CONDITIONS D'EFFICACITE D'UN</u>	
<u>SYSTEME DE CONTROLE DE TUTELLE</u>	30
Section 1-Les conditions liées à l'environnement de l'autorité Tutelle	30
	III

I-La mise en place d'une organisation adaptée	30
A-Une organisation préalable, formalisée	31
B-Une organisation adaptée aux objectifs	32
C-Une organisation fondée sur la séparation des fonctions suffisantes	32
D-Les animateurs de qualités	32
II- Une démarche de contrôle portant sur des objectifs clairement définis	37
III-Un champ d'investigation du contrôle portant sur l'ensemble des objectifs et une adéquation entre les procédures de contrôle et les objectifs dudit contrôle	38
Section 2-Les conditions liées à l'environnement des départements	39
I-Le cadre réglementaire d'élaboration des différents actes	39
A-Les procédures d'élaboration du budget	39
B-Les procédures d'élaboration du programme triennal	40
II-Le système de contrôle interne mis en place dans les départements	41
<u>CONCLUSION</u>	42
<u>CHAPITRE 3-APPROCHE METHODOLOGIQUE</u>	43
Section 1-Le modèle d'analyse	43
I-Schématisation du modèle d'analyse	44
II-Les indicateurs et mesures des variables retenues	44
Section 2-La démarche et les méthodes de collecte des données	49
I-La démarche de l'étude	49
A-L'analyse diagnostique détaillée	49
B-La recherche d'amélioration	50
C-L'élaboration du plan d'action	51
D-La mise en œuvre des actions	52
E-Les différents tests à utiliser au cours de l'étude	53

II-Les outils de recueils des données	53
A-Le questionnaire de contrôle interne	53
B-L'observation	54
C-L'analyse documentaire	54
D-L'interviews	54
E-Le sondage	54
F-Les procédures d'échantillonnage	54
<u>CONCLUSION PREMIERE PARTIE</u>	57

DEUXIEME PARTIE LES CONDITIONS D'EFFICACITE DU CONTROLE DE TUTELLE DE L'ETAT SUR LES DEPARTEMENTS

<u>INTRODUCTION</u>	59
---------------------	----

CHAPITRE 1 -LA PRATIQUE DU CONTROLE DE TUTELLE DE L'ETAT SUR LES DEPARTMENTS

Section 1-Présentation de l'autorité de tutelle	60
I-Cadre institutionnel	60
A-L'historique de l'autorité de tutelle	60
B-Les missions	62
II-La structure organisationnelle de l'autorité de tutelle	63
III-Les animateurs de l'autorité de tutelle	66
Section 2-Les démarches et procédures de contrôle	68
I-La définition des différents actes nécessaires au contrôle du budget	69
A-le procès verbal de réunion du conseil et des commissions permanentes	69
B-Le programme triennal	69
C-Les délibérations	70
D-Les délibérations des taxes	70
E-Le cadre organique des emplois	70
F-L'état d'exécution des recettes et dépenses	70

G-Le budget	70
H-Le compte administratif du responsable de la collectivité	70
I-Le compte de gestion du trésorier de la collectivité	71
II-La démarche et procédures de contrôle	71
A-La réception des documents	71
B-Le contrôle des actes à caractère financiers	73
C-La commission budgétaire	88
D-La notification ou rapport définitif	89
<u>CONCLUSION</u>	89
<u>CHAPITRE 2 : DIAGNOSTIC ET ANALYSE DU SYSTEME DE</u>	
<u>CONTROLE DE L'AUTORITE DE TUTELLE</u>	91
Section 1-Les dysfonctionnements liés à la conception du système	91
I-L'environnement de contrôle	91
A-Le cadre réglementaire	92
B-L'organisation	93
C-La qualité des animateurs	94
D-Le système de communication	95
II-La démarche et procédures de contrôle	96
Section 2-Les dysfonctionnements liés à l'application du système	96
I-La structure organisationnelle	96
II-La démarche et procédures de contrôle	96
A-La réception des actes	96
B-Le contrôle proprement dit	96
C-Les commissions budgétaires	97
Section 3-Analyse des résultats	99
I-L'analyse de l'environnement de contrôle	99
II-L'analyse des procédures	100
III-L'analyse de l'environnement de contrôle des collectivités	101
<u>CONCLUSION</u>	105

<u>CHAPITRE 3-LES CONDITIONS D'EFFICACITE DU</u>	c
<u>CONTROLE DE TUTELLE</u>	106
Section 1-Propositions de solution pour un contrôle efficace	106
I-L'environnement de contrôle	106
A-Le cadre réglementaire	106
B-L'organisation	107
C-La qualité du personnel	109
D-La démarche et procédures de contrôle	109
Section 2-Recommandations	112
I-Elaboration d'un manuel de procédure	112
II-Elaboration au niveau de chaque direction d'un tableau de bord	114
III-La rédaction d'un code d'éthique et d'intégrité interne	116
IV-Redynamisation du service de l'inspection	117
V-Amélioration de la qualité du personnel	117
<u>CONCLUSION</u>	117
<u>CONCLUSION GENERALE</u>	119
<u>BIBLIOGRAPHIE ET ANNEXES</u>	121
BIBLIOGRAPHIE	122
ANNEXES	127

ABREVIATIONS ET SIGLES

- CNPS : Caisse Nationale de Prévoyance Sociale
CSOEC : Conseil Supérieur de l'Ordre des Experts Comptables
DGDDL : Direction Générale de la Décentralisation et du Développement Local
DGI : Direction Générale des Impôt
DGTCP : Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
FDFP : Fond de Développement de la Formation Professionnelle
FPCL : Fond de Prêt aux Collectivités Locales
TO : Télégramme Officiel

CESAG-BIBLIOTHEQUE

TABLEAUX

N° Tableau	Libellés	Pages
Tableau 1	Les variables retenus et leurs mesures	46
Tableau 2	Les différentes phases et tâches de l'analyse diagnostique	50
Tableau 3	Les différentes phases et tâches de la recherche des améliorations	51
Tableau 4	Les différentes phases et tâches de la recherche du plan d'action	51
Tableau 5	Les différentes phases et tâches de la mise en œuvre des actions	52
Tableau 6	Répartition du personnel par service et par catégorie professionnelle	67
Tableau 7	Modèle de présentation du programme triennal	75
Tableau 8	Modèle de présentation de fiche d'opération 1 des priorités	75
Tableau 9	Modèle de présentation de la fiche 2 d'opération des priorités	75
Tableau 10	Modèle de présentation de la fiche 3 d'opération des priorités	76
Tableau 11	Modèle de présentation de fiche d'opération 4 des priorités	76
Tableau 12	Modèle de présentation de la délibération des taxes	79
Tableau 13	Tableau de correspondance nomenclature budgétaire et comptable et plan comptable SYSCOA	79
Tableau 14	Modèle de présentation du cadre organique des emplois	81
Tableau 15	Modèle de présentation de l'état d'exécution des recettes	84
Tableau 16	Modèle de présentation du budget des recettes	84
Tableau 17	Modèle de présentation du budget de fonctionnement-dépense	86

Tableau 18	Modèle de présentation des récapitulatifs des dépenses du personnel	86
Tableau 19	Modèle de présentation du cadre organique des emplois	86
Tableau 20	Classification des agents de la DGDDL par catégorie	94
Tableau 21	Répartition des forces et faiblesses par rapport aux dimensions déterminés	102
Tableau 22	Fiche de calcul des charges de CNPS	111
Tableau 23	Proposition de tableau de bord	115
Tableau 24	Fiche-indicateur	116

FIGURES

N° Figure	Libellé	Page
Figure 1	Les différentes conceptions de la compétence	33
Figure 2	Schématisation des trois éléments de l'évaluation d'un poste	34
Figure 3	Schématisation de la démarche de suivie des compétences et les animateurs	36
Figure 4	Schématisation de notre modèle d'analyse	44
Figure 5	Organigramme de la DGDDL	65
Figure 6	Modèle de fiche de fonction	107
Figure 7	Présentation succincte de deux structure différente de budget	112
Figure 8	Modèle de FRAP	114

INTRODUCTION GENERALE

La crise économique mondiale de la fin des années 70 était si complexe qu'il était impossible à certains pays africains de saisir toutes ses conséquences . Dans un tel environnement, ceux qui n'ont pas su s'adapter, ont vu les conditions de vie de leur population se dégrader. Une forte disparité s'est alors développée entre la population urbaine et rurale d'une part et entre les régions d'autre part. La pauvreté, qui jusqu'alors était moins connue en milieu rural, s'est accrue.

Pour y faire face , les Etats ont jugé nécessaire de décentraliser la gestion locale ; une participation des populations à cette gestion est apparue comme une des solutions à la crise. Les gouvernants ont alors entrepris un désengagement progressif, transférant une partie de leurs compétences aux collectivités territoriales ainsi décentralisées.

En Côte d'Ivoire, en dehors des raisons énumérées ci-dessus, la décentralisation répondait aussi à des raisons politiques telles que l'instauration d'une démocratie au sein du parti unique. Ainsi, bien qu'ayant bénéficié, dès son indépendance, de l'existence de huit communes, deux de plein et six de moyen exercice (distinction faite par la loi 55-1489 du 18 novembre 1955 sous la législation coloniale, SEGUI; 2002 :), la Côte d'Ivoire a estimé nécessaire de renforcer la décentralisation du pouvoir central afin de pallier cette faible municipalisation issue de la loi de 1955. Cette politique nouvelle traduisait surtout l'idée d'un mouvement tendant à la promotion progressive des communautés urbaines en communes.

Les objectifs à cette époque étaient de :

- ❖ développer harmonieusement le pays par la résorption des disparités locales et régionales existantes ;
- ❖ rechercher et de sauvegarder l'unité nationale ;
- ❖ préserver le climat de paix.

Pour cela, la suppression de la notion de commune de plein et moyen exercice héritée de l'organisation municipale coloniale était apparue nécessaire. C'est ainsi que la loi 78-07 du 09 janvier 1978 portant uniformisation du régime des communes et institution des communes de plein exercice a été votée. Cette loi a conservé les expressions « plein exercice » pour désigner les communes, alors que la loi de 1955 n'y avait recours que par opposition à celles de « moyen exercice ».

Ce mouvement de décentralisation ou plus précisément de municipalisation participait du mouvement général qui tendait à rapprocher davantage l'administration des administrés.

Il faut noter que le processus de décentralisation a réellement démarré au milieu des années 80 et l'expérience s'est aussitôt révélée positive. Ainsi de 1980 à 1994, 136 communes qui ont été créées (125 ordinaires et 11 dites spéciales).

Il est important de savoir que les communes appelées communes ordinaires sont celles de l'intérieur par opposition aux 11 d'Abidjan (10 petites communes auxquelles se superposent une super-commune, la ville d'Abidjan).

En 1995, bien que les objectifs du pouvoir central en ce qui concerne la décentralisation n'aient pas changé, une nouvelle orientation a vu le jour avec la loi 95-893 d'octobre de la dite année. Cette loi a voulu l'élargissement du processus des zones urbaines vers les zones rurales par la création des communautés rurales. Malheureusement, elle n'a jamais eu de début d'application. Cette même année, le Président de la République a pris un décret (n° 95-941 du 13 décembre 1995) portant création de 63 nouvelles communes.

Il est important de signaler que durant ce processus de décentralisation, certaines communes n'ont pas été à la mesure de l'effort d'investissement qui a été consenti par l'Etat. En effet, plusieurs années après cette décentralisation, fort est de constater que malgré les énormes ressources allouées aux communes, certaines zones se trouvent aujourd'hui encore sans eau potable, ni centre de santé, ni électricité...Mettant en mal l'un des objectifs de cette politique, celui de rapprocher davantage les populations du développement.

Les causes de cette contre-performance sont multiples :

- l'utilisation irrationnelle des ressources mises à leur disposition. En effet certains maires durant leurs mandats ont privilégié des investissements de luxes (construction de salle de spectacle, de stade...), au détriment des investissements de première nécessité (aduction d'eau, la voirie, infrastructure scolaire...);
- les faiblesses ou parfois l'inexistence de contrôle . Il faut signaler que l'autorité de tutelle n'a pas joué réellement sa mission de contrôle. En effet, les budgets et les programmes triennaux qui sont le socle de toute action de développement ne faisaient pas l'objet d'un contrôle minutieux, encore moins leurs exécutions.
- la lourdeur des procédures ne permet pas aux responsables locaux de réagir en temps réel;
- des difficultés à mobiliser des ressources additionnelles.

De plus cette décentralisation s'est résumée de manière générale à de simples transferts de compétences. A cela il faut ajouter que les communes décentralisées ne couvraient que 15% du territoire et abritaient 55% d'une population estimée à 14 Millions d'habitants (RGPH1998).

Comme solution à ces insuffisances, l'Etat a trouvé nécessaire de revoir l'orientation de l'organisation générale de l'administration par l'adoption d'une nouvelle loi(Loi 2001-476), et d'entrevoir le département (administration territoriale déconcentrée couvrant tout le pays) comme collectivité territoriale par la promulgation de la loi 2001-477 afin de :

- ✓ favoriser le développement harmonieux de l'ensemble du territoire ;
- ✓ mettre tous les habitants dans une collectivité ;
- ✓ accroître la participation et la prise en charge du développement local par les populations elles-mêmes.

Le département, socle de cette nouvelle politique de décentralisation a pour cela reçu des compétences nouvelles, et une large autonomie de décision.

En plus des objectifs fixés aux communes, cette politique vise à :

- ❖ accroître la participation des populations à la gestion de leurs propres affaires ;
- ❖ promouvoir le développement local par un désengagement réel de l'Etat ;
- ❖ lutter contre la pauvreté.

En tant que collectivité territoriale, le département a pour compétence, entre autres:

- ❖ la gestion de la voirie départementale et la réalisation des travaux d'équipement rural ;
- ❖ la création et la gestion des infrastructures scolaires et sanitaires ;
- ❖ la promotion du développement économique social et culturel ;
- ❖ la sécurité et la protection civile ;
- ❖ l'environnement, la santé publique et l'action sociale (Art 7 Loi 2001-477)

Tirant les leçons de la politique de municipalisation, l'Etat a décidé de consolider les acquis et pallier les insuffisances du passé. Aussi a-t-il jugé nécessaire d'assouplir le contrôle de la tutelle a priori jugé pesant et contraignant et ce, par l'instauration d'un contrôle a posteriori plus large. Ainsi ne sont soumis au contrôle a priori que :

- ✓ les programmes des actions et opérations de développement du département ;
- ✓ la création des régies de recettes et d'avances ainsi que les règlements relatifs à leur organisation et à leur fonctionnement ;
- ✓ les emprunts et garanties d'emprunts ;
- ✓ le cadre organique des emplois ;
- ✓ les marchés publics.

En effet, même si l'on admet que la démocratie doit s'exprimer pleinement de façon locale, le contrôle exercé par le pouvoir central (la tutelle) est la contrepartie légitime des nouvelles responsabilités exercées dorénavant par ces entités décentralisées. Lesquelles bénéficient d'une autonomie mais pas d'une indépendance, car l'unicité de l'Etat ivoirien est inscrite expressément dans la Constitution. En outre, l'exigence croissante d'éthique et

de respect du droit qui émane du corps social , fait que la transparence du processus de décision publique et de l'information financière, est devenue une des conditions de la légitimité des décisions des autorités décentralisées.

Dans cette perspective, le contrôle de ces entités apparaît comme une politique publique à part entière. Son but n'étant pas de :

- ✓ limiter les compétences des dites collectivités, mais d'en contrôler l'exercice , voire le réglementer dans certains cas ;
- ✓ contrarier ou d'empêcher les actions mises en œuvre, mais de les soutenir, de les appuyer, d'aider à leur réalisation pour autant que ces actions servent bien l'intérêt local tout en respectant l'intérêt général (Rapport du Ministère de l'Intérieur ; 1988: 8).

Durant toute la période de municipalisation, le contrôle exercé par l'Etat était plus un contrôle a priori (contrôle qui consistait pour la tutelle à examiner non seulement la légalité des actes pris par l'autorité municipale, mais aussi leurs opportunités), appuyé par une inspection annuelle dont ces collectivités devaient faire l'objet de la part de l'autorité de tutelle(Loi 80-1180 : Article 18).

Cependant , certaines collectivités n'ont pas été à l'abri de malversations. Certains élus sont même allés souvent bien au delà de l'intérêt local ou urbain, parce que la tutelle n'a pas joué efficacement son rôle de contrôleur. Alors, l'on n'est à même de s'inquiéter du sort des départements. Dans la mesure où :

- ✓ ils seront contrôlés par la même autorité qui avait en charge le contrôle des communes ;
- ✓ le contrôle des actes départementaux est devenu plus souple (réduction du contrôle à priori et accentuation du contrôle après réalisation).

De plus, si les procédures de contrôle restent identiques à celles des communes, le contrôle de tutelle risque de ne pas atteindre ses objectifs.

Alors la question que nous nous posons est de savoir :

- A quelles conditions le contrôle de l'Etat sur les départements peut-il être efficace ?.

Pour cela il nous apparaît nécessaire de trouver des réponses aux questions suivantes :

- quels sont les facteurs contingents de ce contrôle ?
- quels sont les objectifs attendus de ce contrôle ?
- quelle en est la portée ?
- quelles sont les conditions de son efficacité au vu des objectifs attendus ?

Ce qui nous amène à formuler le thème de mémoire de la façon suivante :

« Les conditions d'efficacité du contrôle de tutelle de l'Etat sur les départements : Cas de la Côte d'Ivoire ».

Plusieurs raisons ont motivé le choix d'une telle étude : Tout d'abord le choix du département, il répond à plusieurs raisons:

- ✓ le département étant à sa phase initiale nos résultats pourraient éventuellement constituer une base pour les études prochaines, voire l'élaboration de nouvelles règles de contrôle :
- ✓ vu les attentes des populations au regard des opportunités de développement et de prise en charge qu'offre cette nouvelle politique de décentralisation, elles ne sauraient accepter un échec.

Notre objectif à travers cette étude est de déterminer les mesures à prendre par l'Etat pour garantir un contrôle de tutelle efficace afin de minimiser le risque de mauvaise utilisation des ressources des départements, c'est à dire :

- Identifier les variables conditionnant l'efficacité d'un système de contrôle ;
- Identifier les mesures de management à prendre par l'autorité de tutelle afin de garantir un contrôle efficace ;
- Identifier les améliorations à apporter aux procédures actuelles afin qu'elles soient en adéquation les objectifs attendus du contrôle de tutelle de l'Etat sur les départements.

Cette étude revêt plusieurs intérêts aussi bien pour l'autorité de tutelle que pour nous même.

En effet, si l'on admet que le contrôle des départements, est la contrepartie de l'autonomie qui leur est accordée, alors un contrôle efficace est le seul gage pour l'autorité de tutelle de s'assurer que les objectifs assignés aux départements sont atteints, ainsi que les actions menées par celles-ci sont en conformité avec les principes de légalité, de concertation, de régularité et d'équilibre. En fait, l'exigence croissante d'éthique et de respect du droit qui émane du corps social, et son souhait de participer aux décisions le concernant dans les services rendus par les collectivités locales (transports, services culturels, sanitaires...) a pour conséquence la nécessité pour l'Etat, de s'assurer de la transparence du processus de décision des collectivités, afin d'identifier les sources d'abus dans l'utilisation des ressources et le respect de la politique générale de l'Etat.

L'intérêt pour nous, réside dans le fait qu'elle nous donne la possibilité de réaliser « un rêve », celui de transfert des procédures de contrôle qui « ont fait leurs preuves » dans le privé, dans une administration publique. Dans le but de contribuer à rendre le contrôle de tutelle sur les départements encore plus efficace, car de ce contrôle dépendra la réalisation effective des objectifs, et l'amélioration du cadre de vie des populations. Enfin, elle nous permettra, de mettre en pratique la formation théorique de qualité que nous avons reçue, de mesurer et de mettre en cause notre capacité d'analyse. Cette étude constitue donc pour nous la première grande étape de notre métier d'auditeur.

Ce présent mémoire qui essaiera de répondre aux questions ci-dessus posées, s'articulera autour de deux parties :

1. La première consistera à mieux comprendre le sujet afin d'élaborer notre modèle d'analyse, à partir de la revue de littérature.
2. La deuxième partie, elle sera consacrée aux conditions d'efficacité du contrôle de tutelle sur les départements, cela après en avoir identifié les limites.

Première partie :

LE CADRE THEORIQUE

INTRODUCTION

Omniprésent et multiforme, le contrôle de tutelle de l'Etat sur les collectivités est inséparable de l'action et du fonctionnement des entités décentralisées : selon le cas, il les précède, les accompagne ou les suit . Il est devenu une nécessité absolue tant pour l'Etat que pour les administrés.

Etant donné l'importance de ce contrôle , un triple problème se pose : celui de son efficacité, c'est à dire de ses techniques les plus appropriées, celui de son intensité, c'est à dire de l'équilibre à sauvegarder entre sa nécessité et les impératifs d'autonomies des collectivités, et enfin celui de ses formes. Ce triple problème du contrôle bien qu'il soit ancien, prend au fur et à mesure des dimensions nouvelles avec l'avènement de nouvelle forme de collectivité. On ne peut contrôler de la même manière les communes (soumises à un contrôle à priori plus large) et les départements (soumis à un contrôle plus souple et un contrôle à posteriori plus large). Cause pour laquelle les techniques et les modalités utilisées doivent s'adapter aussi bien au type d'activité de ces collectivités qu'à la manière dont cette activité est exercée.

Ainsi, cette première partie de notre étude aura pour objectif de clarifier la notion de contrôle de tutelle de l'Etat sur les Départements et les conditions de sa bonne réalisation. Pour y parvenir, nous avons articulé cette partie autour de trois chapitres.

1. le premier sera consacré à la présentation du Département et à la clarification du concept de contrôle de tutelle ;
2. le second à la détermination des facteurs théoriques pouvant conditionner l'efficacité de ce contrôle ;
3. le troisième chapitre, à la présentation de notre approche méthodologique

CHAPITRE 1 : LE CADRE INSTITUTIONNEL

Section 1 : Présentation du département

Le département est à la fois une circonscription administrative et une collectivité territoriale. Ce qui lui confère une double nature juridique.

En tant que circonscription administrative c'est à dire, une simple division territoriale de l'Etat, le département constitue l'échelon de relais entre la région et la sous-préfecture. Il n'a ni une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat, ni une autonomie financière. Ses organes, qui ont reçu délégation du pouvoir central, agissent en son nom et leurs actes lui sont imputables.

Le département comme circonscription administrative, est administré par un préfet qui est :

- ✓ responsable du suivi des actions de développement ;
- ✓ chargé de veiller à l'exécution des lois et des décisions du pouvoir exécutif ;
- ✓ chargé de diriger, d'animer, de coordonner et de contrôler l'ensemble des services administratifs civils de l'Etat intervenant dans le département... (Loi 2001-476).

Par contre, en tant que collectivité territoriale, c'est-à-dire composée d'une ou plusieurs communes, elle est dotée d'une autonomie financière et d'une personnalité morale distinctes de l'Etat. Cette personnalité morale est matérialisée par l'existence :

- d'organe de décision distinct de ceux de l'Etat (Conseil élu) ;
- de patrimoine propre ;
- de compétences propre ;
- un territoire défini ;
- un patrimoine propre ;
- d'un personnel propre ;
- un budget alimenté à la fois par des impôts différents de ceux de l'Etat, des subventions de l'Etat, des emprunts qui peuvent être contractés, des revenus qu'ils tirent de l'exploitation de leurs domaines respectifs.

Le département peut aussi plaider en justice par l'intermédiaire de son instance exécutive, sous l'assistance d'un avocat.

Comme collectivité territoriale, le département dispose pour son fonctionnement des organes suivant :

- un organe délibérant ;
- un organe exécutif ;
- des commissions ou comités de travail ;
- des organismes consultatifs permettant une écoute de la population.

Sa mission consiste alors à :

- ✓ organiser la vie locale ;
- ✓ permettre la participation des populations à la gestion des affaires locales ;
- ✓ promouvoir et réaliser le développement local ;
- ✓ moderniser le monde rural ;
- ✓ améliorer le cadre de vie ;
- ✓ gérer les terroirs et l'environnement, dans le respect de l'intégrité territoriale, de l'autonomie et des attributions des autres collectivités territoriales et en harmonie avec les orientations nationales.

Il a pour compétence :

- la gestion de la voirie départementale et la réalisation des travaux d'équipements ;
- la création et la gestion des infrastructures scolaires et sanitaires ;
- la promotion de son développement économique, social et culturel ;
- la sécurité et la protection civile ;
- l'environnement, la santé publique et l'action sociale. (Loi 2001-477)

Comme organes du département, nous pouvons citer :

- ❑ le conseil général ;
- ❑ le président du conseil général ;
- ❑ le bureau du conseil général ;

- le comité économique et social.

Le conseil général, a pour attributions :

- ✓ les délibérations ;
- ✓ les règlements ;
- ✓ la proclamation ;
- ✓ l'adresse ;
- ✓ l'avis et vœux.

Ce conseil comprend en son sein, au moins six commissions permanentes chargées d'étudier et de suivre les questions portant sur les éléments suivants :

- planification, développement et coopération décentralisée ;
- budgets et finances
- environnement, santé publique et action sociale ;
- équipement, infrastructures et transports ;
- sécurité et protection civile
- éducation, formation et culture.

Le président du conseil général, est l'exécutif du conseil général.

Son rôle consiste à :

- ✓ gérer le domaine du département ;
- ✓ exécuter les pouvoirs de police ;
- ✓ représenter le département ;
- ✓ préparer et à exécuter les délibérations du conseil.

Il est aussi l'ordonnateur des recettes et des dépenses du département ainsi que le chef des services du département.

Le bureau du conseil, a pour rôle de :

- ✓ établir l'ordre du jour du conseil général ;
- ✓ préparer le programme de développement ;
- ✓ préparer le budget et de suivre son exécution .
- ✓ suivre les opérations préliminaires à l'attribution d'un marché après avis préalable à l'engagement du président du conseil conformément au régime financier des départements.

Le comité économique, quant à lui, est un organe consultatif du département.

Il a un avis obligatoire sur :

- ✓ les budgets annuels ;
- ✓ le plan de développement;
- ✓ les plans d'aménagements départementaux ;
- ✓ les propositions d'entente interdépartementale.

Il suit également le déroulement annuel des activités du département.

Pour permettre aux collectivités de réussir leurs missions, l'Etat a instauré une tutelle, dont les missions comportent des fonctions de:

- assistance, de conseil aux départements, et d'harmonisation de cette action avec celle de l'Etat et des autres collectivités ;
- contrôle.

Il est important de signaler que la Côte d'Ivoire compte à ce jour 58 départements dont 2 districts.

Section 2 : Les autorités compétentes de contrôle et les objets du contrôle

Deux autorités ont la charge de contrôler les départements : l'autorité de tutelle et l'autorité judiciaire. Ce contrôle porte à la fois sur les décisions et les organes des départements.

I-Les autorités compétentes de contrôle

Il en existe deux : l'autorité de tutelle et l'autorité judiciaire.

A-L'autorité de tutelle

SEGUI (2002), la définit comme une autorité de l'Etat, dont le rapport établi entre elle et l'autorité décentralisée n'est pas d'ordre hiérarchique mais un simple contrôle. Pour cela, elle ne peut donner ni instruction, ni ordre à l'autorité décentralisée. Cette assertion est confirmée par RIVERO & al (2000 : 315) lorsqu'ils affirment que l'autorité de tutelle est toujours, en principe, une autorité de l'Etat.

Cependant en France, hormis les organes de l'Etat, le pouvoir de tutelle est parfois confié à un organe décentralisé qui agit alors pour le compte de l'Etat sur d'autres organes décentralisés de rang inférieur. Ce qui n'est pas possible en Côte d'Ivoire, puisque le législateur a exclu dans le cas de la décentralisation, toute forme de rapport hiérarchique ou de tutelle entre collectivités locales

(Art 154 loi 2001-477).

B-L'autorité judiciaire

Elle est chargée d'arbitrer les contentieux nés entre l'autorité de tutelle et l'autorité décentralisée dans l'interprétation des textes. Elle est la voie de recours de l'autorité de tutelle pour annuler certains actes dont elle n'en dispose pas la compétence.

Elle exerce par ce fait un contrôle appelé contrôle juridictionnel. Lequel comporte deux modalités de mise en œuvre : le recours en annulation et l'exception d'illégalité. Le premier tend directement à faire annuler par le juge l'acte illégal. Alors que le second tend seulement à faire écarter son application (LAUBADERE ; 2002 :106).

II-Les objets de contrôle

Pour RIVERO & al (2000 : 315), le contrôle de tutelle concerne, soit la personne même des autorités décentralisées, soit leurs décisions, ou les moyens d'exécution de ces décisions. Ces trois éléments sur lesquels s'exerce ce contrôle, ont été regroupés en deux par le législateur ivoirien: à savoir le contrôle sur les actes (Décisions et moyens d'exécution) et le contrôle sur les organes (personne même des autorités décentralisées).

A-Les actes

Selon GUILLIEN (2001 : 9) « ...L'acte peut être analysé du point de vue formel, comme toutes décisions prises par une autorité administrative ». Ces actes sont de deux sortes :

- ❑ les actes réglementaires
- ❑ les actes non réglementaires (FANACHI ; 1991: 24-27).

A.1-Les actes réglementaires

Les actes réglementaires sont des actes qui définissent une norme impersonnelle, généralement permanente dans le temps et qui sert ou peut servir de base à la décision individuelle (FANACHI ; 1991: 24).

De ce fait, auront un caractère réglementaire :

- ✓ toutes décisions de l'autorité administrative ayant une portée générale et impersonnelle, même en l'absence de tout caractère permanent ;
- ✓ celles qui assujettissent à la norme qu'elles édictent une catégorie de personnes, même si cette catégorie se trouve réduite à l'unité.

A.2-Les actes non réglementaires

Sont appelés actes non réglementaires, les actes destinés à produire des effets au profit ou à l'encontre, d'un destinataire déterminé ou plusieurs destinataires individualisés (GUILLIEN ; 2001 : 11)

Cependant une distinction doit être faite entre ces actes non réglementaires. Les uns appelés actes individuels, sont des décisions ponctuelles concernant une ou plusieurs personnes. Et les autres dits collectifs, concernent plusieurs personnes nominativement désignées, mais ayant leurs situations solidaires puisque la situation de l'une d'entre elles influence celles des autres réciproquement (FANACHI ; 1991: 24).

Au vu de ces définitions de l'acte, nous retenons que la distinction entre ces deux types d'actes (réglementaire et non réglementaire) n'est pas d'ordre quantitatif puisque tous deux peuvent régir même une catégorie réduite à l'unité. Cette distinction est plutôt d'ordre qualitatif.

B-Les organes

Il s'agit de commissions qui sont des organes consultatifs et le bureau du conseil ainsi que le président du conseil qui sont des organes exécutifs.

Section 3 : Les différents types de contrôle administratif

Les différents types de contrôle susceptibles de s'exercer sur ces autorités par l'autorité de contrôle, sont au nombre de deux : le contrôle hiérarchique et le contrôle de tutelle. Les procédés de ces contrôles sont les suivants :

- ✓ l'approbation préalable, lorsque l'acte de l'autorité contrôlée n'entre en vigueur qu'après avoir été approuvé par l'autorité de contrôle . Cette approbation peut être expresse ou tacite lorsqu'elle résulte du silence gardé pendant un certain temps par l'autorité de contrôle ;
- ✓ la suspension, lorsque l'application de l'acte peut être suspendue par l'autorité de contrôle.
- ✓ l'annulation ;
- ✓ la réformation, lorsque l'autorité de contrôle peut annuler ou reformer l'acte de l'inférieur ou se substituer à celui-ci pour agir à sa place (LAUBADERE ;2002:119).

I-Le contrôle hiérarchique

Ce contrôle est le pouvoir que le supérieur possède de plein droit, sans qu'un texte soit nécessaire pour lui attribuer ; il est inhérent à sa qualité et au rang qu'il occupe dans la hiérarchie. (RIVERO & al ; 2002: 314). Cependant son fonctionnement dépend du type d'organisation administrative .

Dans une organisation de type « pyramide napoléonienne », la hiérarchie étant une pyramide, les ordres descendent du haut vers le bas, sans jamais s'affaiblir ou se dénaturer, jusqu'au moment de l'exécution . Le contrôle hiérarchique découlant du principe hiérarchique, selon lequel « ...Chaque agent est relié directement à une autorité supérieure, sous les ordres de laquelle il exerce ses fonctions. »(SEGUI ; 2002 : 63), emmène alors chaque autorité hiérarchique à contrôler l'échelon immédiatement inférieur, et responsable devant l'échelon immédiatement supérieur.

Ce contrôle permet donc à toute autorité de reformer, d'annuler les actes des subordonnés, lorsqu'il les trouve illégaux ou inopportuns.

Par contre, dans celle de type moderne, la pyramide napoléonienne ayant perdu sa forme géométrique rigoureuse, sa base tend à s'éroder, alors que son flanc et son sommet se gonflent. Devenant comme un ensemble de molécules reliées entre elles, et à un noyau central, par des canaux où circulent les ondes et les informations.

D'où l'exercice du contrôle hiérarchique par des circuits, sous forme d'ondes concentriques du centre à la périphérie, et par les relais de certaines molécules spécialisées. Le contrôle apparaît ainsi comme le clignotant qui émet, en cas d'erreur ou de danger, des signaux à interpréter (GILMER ; 1967 : 27).

Notons que ce contrôle s'exerce aussi bien sur les organes que sur les actes des subordonnés. Concernant celui sur les organes, il se résume pratiquement au pouvoir disciplinaire. Tandis que celui concernant les actes, porte à la fois sur la légalité et l'opportunité. Ce contrôle de légalité, consiste à vérifier si les actes posés par les subordonnés sont conformes à la procédure légale en vigueur. Le contrôle de l'opportunité quant à lui, ne consiste pas à vérifier que le subordonné s'est conformé à la légalité, mais qu'il a tenu compte du point de vue du supérieur hiérarchique.

Ainsi, le contrôle de légalité s'exerce sur la compétence du subordonné tandis que le contrôle de l'opportunité sur le pouvoir discrétionnaire de celui-ci. Les principes qui sous tendent ce type de contrôle sont au nombre de deux : primo, le pouvoir hiérarchique existe sans texte, secundo, le subordonné ne dispose d'aucun moyen de défense (SEGUI ; 2002 : 64).

II-Le contrôle de tutelle

Ce contrôle est celui qui est exercé par une autorité centrale, dite autorité de tutelle, sur l'autorité décentralisée en vue de faire respecter la légalité, cela dans les limites fixées par la loi.

Cette tutelle administrative, au regard des principes est radicalement opposée au contrôle hiérarchique. Ces principes sont les suivants :

- ✓ la nécessité de texte ;
- ✓ la reconnaissance des moyens de défense de l'autorité décentralisée

✓ l'exclusion de tout contrôle horizontal.

La nécessité de texte, est le principe de base de la tutelle. Cela est si bien traduit par l'affirmation suivante : « Pas de tutelle sans texte, pas de tutelle au-delà des textes » (SEGUI ;2002 :68). En effet, une tutelle ne saurait exister si aucun texte ne l'a prévu.

C'est pourquoi, le législateur ivoirien l'a expressément marqué pour ce qui est du département en l'article 52 de la loi 2001-477 du 09 Août 2001, en confiant même cette tutelle au ministère chargé des collectivités .

Comme moyen de défense, les autorités décentralisées peuvent avoir recours au Conseil d'Etat si elles s'estiment lésées.

Contrairement à la déconcentration, la décentralisation exclut tout contrôle horizontal entre collectivités territoriales, du fait de ce principe (Art 38 loi 2001-477).

Tout comme le contrôle hiérarchique, le contrôle de tutelle s'exerce aussi sur les actes et les organes des collectivités décentralisées. Le contrôle sur les organes , a pour objectif d'éviter les incidents de fonctionnement, voir le blocage des organes décentralisés.

Il permet également de préserver l'équilibre entre l'autonomie locale et le principe de continuité des services publics (SEGUI ; 2002 : 70).

Le contrôle sur les actes, à l'instar du contrôle hiérarchique sur les actes, porte sur la légalité et l'opportunité.

Il s'exerce par voie :

- ✓ d'approbation ;
- ✓ d'autorisation préalable ;
- ✓ de suspension;
- ✓ de constat de nullité ;
- ✓ d'annulation ;
- ✓ de substitution
- ✓ d'inspection.

Section 4 : La nature du contrôle de tutelle

Le contrôle de tutelle peut être soit un contrôle a priori soit un contrôle a posteriori.

I-Le contrôle a priori

Aussi appelé le contrôle préventif par ARDANT (1953 :112-114). Il est exercé par une autorité avant la mise en exécution d'un acte. Il comprend le contrôle de légalité et le contrôle d'opportunité. Sont soumis à ce type de contrôle les actes départementaux concernant :

- le programme d'investissement pluri-annuel ;
- le cadre organique des emplois du département ;
- les emprunts financiers du département ;
- la passation des marchés publics départementaux ;
- les régis d'avances et de dépenses.

En Europe, ce contrôle est très circonscrit et tend à se restreindre. Ainsi, en Allemagne, seuls les plans d'occupation des sols, certains emprunts et certaines aliénations immobilières font encore l'objet de ce type de contrôle. Il en va de même en Espagne pour les aliénations immobilières les plus importantes, pour certains emprunts et pour la tarification des services locaux. Au Pays-Bas seuls les budgets locaux, dans l'hypothèse où ils ne sont pas en équilibre, la création des syndicats de communes et les plans d'occupation des sols subissent encore ce type de contrôle. Au Portugal, ne sont concernés par ce contrôle que les principaux contrats et pour les plans d'occupation. En France, ce contrôle est supprimé depuis l'avènement de la loi 82-213 du 02 Mars 1982. Il en est de même en Nederland où l'entrée de la loi de 1992 sur les communes et sur les provinces a entraîné une quasi disparition des contrôles a priori. (www.senat.fr)

Ce contrôle peut prendre soit la forme d'un contrôle de légalité soit la forme d'un contrôle d'opportunité

A-Le contrôle de légalité

La légalité est constituée par l'ensemble des règles de droit. Ainsi un contrôle de légalité d'un acte, est un examen qui consiste donc à déterminer les règles de droit qui régissent cet acte et à vérifier qu'elles ont été respectées. (FANACHI ; 1991 :65). Il comprend plusieurs aspects.

A.1-Les différents aspects du contrôle de légalité

Il en existe deux :

- le contrôle de légalité externe ;
- le contrôle de légalité interne.

A.1.a-Le contrôle de légalité externe de l'acte

Sous ce vocable de « légalité externe » se trouvent regroupées les règles relatives à la compétence de l'auteur de l'acte, celles relatives à la procédure d'élaboration ainsi que, les règles de formes de l'acte. Ce contrôle ne porte donc pas sur le contenu de la décision, mais sur la manière dont elle a été prise.

A.1.a.1-La compétence de l'auteur de l'acte

Un acte administratif ne peut pas être l'œuvre d'une autorité n'ayant pas compétence en la matière. Il n'intervient valablement que si son auteur a, au préalable, été régulièrement investi du pouvoir de décision en la matière (FANACHI ; 1991 :35). En effet, la détermination de l'autorité compétente à prendre cette décision est opérée par le bloc de légalité. Cette détermination de compétence de l'autorité résulte de la combinaison des éléments suivants :

- **la compétence *ratione materiae*** (la compétence matérielle), le texte attribuant compétence à une autorité doit définir avec soin les matières pour lesquelles, le pouvoir de décision lui est conféré afin que l'autorité n'intervienne pas dans une matière étrangère à ses attributions,

ou elle n'empiète pas sur le champ de compétence d'une autre autorité administrative (CHAPUS ;2001 : 210) ;

- **la compétence razione loci** (la compétence territoriale), alors que la compétence d'une autorité centrale s'étend à tout le territoire, celle d'une autorité décentralisée se trouve limitée à son ressort territorial (FANACHI ; 1991 :54). L'objectif est donc d'éviter qu'une autorité se trouve dans un autre lieu que celui où elle devrait signer, ou qu'elle ne décide relativement à des affaires étrangères à sa circonscription ;
- **la compétence razione temporis** (la compétence temporelle ou la compétence dans le temps), une autorité administrative ne peut prendre une décision qu'à partir du moment où elle a reçu le pouvoir de le faire et aussi longtemps qu'elle conserve ce pouvoir (FANACHI ; 1991 :56). Ainsi il y a **incompétence temporelle** lorsque l'autorité prend une décision alors qu'elle n'est pas encore compétente ou lorsqu'elle ne l'est plus.

L'objectif de ce contrôle consiste donc pour l'autorité de tutelle à s'assurer qu'il n'y a pas d'incompétence, que l'acte accompli par l'agent public est prévu dans ses attributs. Lorsqu'il s'agit d'élaborer un acte, l'autorité administrative compétente a l'obligation de respecter des règles de forme et de procédure.

A.1.a.2-Les règles de forme

Le contrôle de la règle de forme consiste pour l'autorité de tutelle de s'assurer que l'agent qui a établi l'acte n'a pas omis ou incomplètement observé les formalités (les règles de forme) imposées par les textes (LAUBADERE ;2002 :134). Ces formalités à observer sont contenues dans le bloc de légalité. Comme règles de forme, nous pouvons citer la signature de l'acte par l'auteur, la motivation de l'acte, le respect du parallélisme des formes, le respect des délais et les visas.

Les règles de forme concernent le contenant de la norme (instrumentum) par opposition à son contenu (negotum) (SEGUI ;2002)

A.1.a.3-Les règles de procédure

Toute prise de décision par l'autorité administrative se doit de respecter un certain nombre de procédures. La procédure est l'ensemble des formalités qui doivent être suivies pour la prise de décision, ou l'exécution de la décision. Ces procédures sont soit contradictoires, soit consultatives.

- **La procédure est dite contradictoire** lorsque l'autorité administrative se doit d'entendre les administrés et recueillir leurs observations avant la prise de décision ;
- **Cette procédure est par contre consultative** quant elle impose à l'autorité administrative, préalablement, à la prise de décision la consultation d'une personne ou d'un organisme collégial, chargé d'émettre son avis (CHAPUS ;2001 :205).

Le contrôle de la légalité, ne consiste pas seulement à examiner la légalité externe de l'acte posé par l'autorité administrative. Mais aussi en l'examen de la légalité interne.

A.1.b-Le contrôle de la légalité interne de l'acte

Ce contrôle de la légalité interne est un examen du contenu de l'acte. Nous entendons par contenu de l'acte : le motif, l'objet et le but de l'acte.

A.1.b.1-Le contrôle du contenu de l'acte

C'est ce que CHAPUS (2001) appelle « La violation directe de la loi » et LAUBADERE & al (2002) « le contrôle relatif à l'objet ». Il consiste donc à s'assurer que le contenu même de l'acte pris par l'agent n'est pas en contradiction avec le bloc de légalité en la matière.

A.1.b.2-Le contrôle des motifs de l'acte

On appelle motif de l'acte les faits objectifs antérieurs et extérieurs à l'acte et dont l'existence a poussé l'auteur de l'acte à l'accomplir (LAUBADERE & al ; 2002 :123).

C'est à dire l'examen des éléments ayant motivés la prise de décision. Il consiste donc à s'assurer que l'acte ne comporte aucune des erreurs suivantes :

- **Erreur de droit ou Erreur de fait:** Il s'agit d'une erreur quant à la base légale de la décision (mise en œuvre d'une norme inexistante ou inapplicable), du rattachement des dispositions édictées à une norme illégale, ou du rattachement des dispositions à une norme applicable ou régulière mais mal interprétée (FANACHI ; 1991 : 64). Ainsi, une décision est entachée d'erreur de droit, lorsque les motifs ayant suscité l'acteur à la prise de la décision ne sont pas aux nombres de ceux qui pouvaient légalement servir de base à cette décision ;

- **Erreur de qualification juridique des faits :** Pour qu'un acte administratif soit légal, il ne suffit pas que les faits retenus pour le motiver soient matériellement exacts, il faut également que ces faits soient, par leur nature aux nombres de ceux que son auteur pouvait retenir comme motif pour se décider à agir. Ce contrôle exercé sur la qualification juridique des faits varie en intensité de façon dégressive, selon que l'on passe de la compétence liée d'une autorité administrative au pouvoir discrétionnaire ;

- **Erreur de fait ou de l'exactitude matérielle des faits ou juridique des motifs :** une décision manque de base légale, lorsqu'elle est motivée par un ou plusieurs faits qui ne se sont pas produits, autrement dit, par des faits matériellement inexacts ; ou si les motifs allégués par l'auteur de l'acte n'ont pas le caractère juridique que l'auteur lui a prêté (LAUBADERE & al ;2002 :175) ;

- **Erreur manifeste** : Cette erreur survient lorsque les motifs de l'acte ne sont pas de nature à justifier légalement la mesure prise. Seulement ce genre d'illégalité n'est susceptible d'apparaître que dans le cas où l'auteur de l'acte ne dispose que d'un pouvoir lié (compétence liée) et non s'il dispose d'un pouvoir (ou compétence) discrétionnaire (LAUBADERE & al ;2002 :177). Ainsi lorsqu'un texte confère à une autorité administrative, un pouvoir complètement discrétionnaire, pouvoir qui ne s'exerce qu'en tenant compte de considération d'opportunité et qui n'est subordonné à aucune condition, l'acte pris par cette autorité n'est pas soumis au contrôle de la qualification juridique des faits, mais à un contrôle restreint ou un contrôle minimum : celui de l'erreur manifeste d'appréciation des motifs (FANACHI ; 1991 : 66).

A.1.b.3-Le contrôle du but de l'acte

Ce contrôle, consiste à vérifier que l'acte pris par l'autorité administrative s'inspire d'un but unique, celui de l'intérêt général. (FANACHI ; 1991 : 68). Ainsi, l'illégalité relative au but poursuivi affecte un acte lorsque l'agent compétent, prend une décision correcte en soi mais en vue d'un but autre que celui pour lequel était prévue la compétence.

Cette forme d'illégalité est appelée aussi détournement de pouvoir. La forme la plus simple consiste en l'accomplissement d'un acte en raison de préoccupation d'ordre privé, mais il peut y avoir aussi détournement de pouvoir même en cas de prise en considération d'intérêt général (CHAPUS ; 2001 :249).

Pour qu'il y ait contrôle d'un acte, il faut qu'il puisse être rapporté à un élément donné et apprécié par rapport à celui-ci. Le contrôle est donc la confrontation et la recherche de conformité. Il comporte obligatoirement deux termes avec un rapport entre eux. Pour ce qui est du contrôle de légalité, il se traduit donc par la recherche de cette adéquation totale entre la base de référence et le point examiné. Cette base de référence est constituée par le bloc de légalité. Lequel est composé par un ensemble de règles de droit.

A.2- Les diverses règles composant le bloc de légalité

Certaines règles sont imposées à l'administration par le législateur et d'autres résultent d'une « auto limitation », c'est à dire que l'administration accepte de soumettre son activité aux règles qu'elle a elle même édictée, en usant de son pouvoir réglementaire.

A.2.a-Les règles imposées à l'administration

Parmi ces règles, nous pouvons citer la constitution, les traités et accords internationaux, la loi, les décrets, les ordonnances, les règlements.

A.2.a.1-La constitution

Elle est l'ensemble des lois fondamentales qui établissent la forme d'un gouvernement réglementent les rapports entre gouvernants et gouvernés et déterminent l'organisation public (LAROUSSE ;1994).Ce texte se situe au sommet de l'ordonnancement juridique. Dès lors, toutes les autres règles de droit doivent être compatibles avec elle.

A.2.a.2-Les traités et les accords internationaux

Ce sont des accords conclus entre Etats ou autres sujets de la société internationale, en vue de produire des effets de droit dans leurs relations mutuelles. Il en existe plusieurs sortes :

- le traité bilatéral : traité résultant de l'accord entre deux contractants seulement ;
- le traité - contrat : traité générateur de situations juridiques subjectives, les contractants stipulant des prestations réciproques comme dans un contrat privé ;
- le traité – loi (ou normatif) : traité généralement multilatéral dont l'objet est de poser une règle de droit c'est à dire d'établir une situation juridique impersonnelle et objective ;
- le traité multilatéral (ou collectif) : traité résultant de l'accord de plus de deux contractants (GUILLEIN & al ; 2002 : 548).

La constitution ivoirienne du 01 Août 2000 en son article 87, reconnaît à ces traités internationaux, une autorité supérieure à celle des lois internes sous réserve qu'ils aient été ratifiés , publiés et appliqués par l'autre partie .

A.2.a.3-La loi

La loi est une règle ou ensemble de règles obligatoires établies par l'autorité souveraine d'une société et sanctionné par la force publique (ROBERT ; 1996). Elle est générale, permanente et élaborée par le parlement. Il en existe deux types :

- loi impérative : Est celle qui ne peut être éludée par celui auquel elle s'applique ;
- loi supplétive (ou interprétative) : Elle ne s'impose à un individu qu'à défaut de la manifestation de volonté contraire de sa part (GUILLIEN & al ; 2002 : 343).

A.2.a.4-Les décrets

Ce sont des actes à portée réglementaire ou individuelle, pris par le Président de la République ou par le Premier ministre (LAROUSSE ; 1994)

A.2.a.5-Les ordonnances

Les ordonnances sont des actes pris par le gouvernement, avec l'autorisation du parlement, dans les domaines qui relèvent normalement de la loi (LAROUSSE ;1994).

A.2.a.6-Les règlements

Les règlements sont des actes de portée générale et impersonnelle édictées par les autorités exécutives compétentes. Il en existe deux :

- le règlement autonome : c'est un règlement pris spontanément et à titre marqué exclusif dans les matières autres que celles réservées à la loi. Il est donc directement subordonné à la constitution et aux principes généraux du droit, mais non à la loi ;
- le règlement d'application : c'est un règlement destiné à assurer l'exécution d'une loi. Il s'appuie sur une loi et ne peut l'enfreindre (GUILLIEN & al ; 2002 : 475)

A.2.b- Les règles édictées par l'administration

Nous pouvons citer les arrêtés et les circulaires.

A.2.b.1-Les arrêtés

Ce sont des décisions exécutoires de portée générale ou individuelle émanant d'une autorité administrative, comprenant généralement un visa de textes (Vu la loi...), quelquefois des considérants et toujours un dispositif par articles.

A.2.b.2-les circulaires

Les circulaires sont des instructions de service écrites adressées par une autorité supérieure à des agents subordonnés en vertu de son pouvoir hiérarchique. Bien que juridiquement dépourvu de force obligatoire vis à vis des administrés, en dehors du cas exceptionnel où l'auteur serait investi d'un pouvoir réglementaire (FANACHI ; 1991 :79).

Comme nous l'avons vu précédemment le contrôle a priori n'a pas qu'un aspect de légalité mais aussi d'opportunité.

B-Le contrôle d'opportunité

Le contrôle d'opportunité est certes celui qui, dans l'ensemble des contrôles, présente le caractère le plus subjectif, étant donné les possibilités très diverses et très larges d'appréciation et d'interprétation qui s'ouvrent à celui qui est chargé de l'exercer. Mais sa nature est identique à celle des autres contrôles ; il nécessite des termes de référence qui sont en principe, l'intérêt de la mission entreprise, l'intérêt du service et, en dernière analyse l'intérêt général.

Ce contrôle est parmi les contrôles, celui qui est le plus contesté par certains auteurs comme SEGUI (2002), CHAPUS (2001)...Pour eux, il remet en cause le principe de libre administration reconnu aux collectivités. C'est pourquoi dans les pays d'Europe, ce contrôle est encore plus limité, voire inexistant. La constitution Portugaise l'exclut puisqu'elle prescrit : « la tutelle administrative sur les collectivités locales consiste en une vérification que les collectivités observent la loi ». En Allemagne, le contrôle d'opportunité n'intervient que lorsque les collectivités n'exercent pas leurs propres compétences, mais agissent par délégation, pour le compte de l'Etat fédéral ou du land .

Par contre ce contrôle n'est prévu en Italie que sur les lois régionales. En France ce contrôle a été supprimé par la loi 02 Mars 1982 (www.senat.fr).

En résumé, il nous apparaît qu'en Europe, le contrôle d'opportunité est exercé de manière exceptionnelle dans les pays qui le permettent encore. En effet, le champ du contrôle de légalité a priori s'est beaucoup réduit depuis ces vingt dernières années de sorte que le contrôle sur les actes des collectivités territoriales consiste dès lors essentiellement en un contrôle de légalité a posteriori. Cependant l'Angleterre et les Pays de Galles constituent des cas particuliers puisque le contrôle des actes des collectivités territoriales y est particulièrement important et que l'on y privilégie le contrôle d'opportunité. (www.senat.fr)

II-Le contrôle a posteriori

Basé sur le principe d'égalité entre le contrôlé et le contrôleur, il permet à l'autorité de tutelle de s'assurer que les actes ayant déjà un caractère exécutoire, ou déjà exécutés par le contrôlé respectent ou sont conformes aux règles de droit et aussi de s'assurer que les organes du département ont fonctionné selon les prescriptions édictées par le législateur Il est assuré par l'inspection.

L'inspection est donc chargée de contrôler la bonne application des règles et des directives en vigueur par les autorités décentralisées sur une période déterminée.

Elle n'a pas pour vocation d'interpréter ou de remettre en cause ces règles et ces directives, mais de s'assurer de leur bonne application. Cause pour laquelle, elle réalise plus des contrôles exhaustifs que de simples tests aléatoires. Son intervention peut se faire de façon inopinée, spontanée et de son propre chef (RENARD ;2000 :79).

Il faut signaler que l'inspection à trois niveaux d'action lorsqu'elle constate une anomalie

- ❑ recherche (et sanction) du responsable ;
- ❑ restauration des actifs de la collectivité ;
- ❑ remise en ordre de la situation.

Conclusion

Le contrôle de tutelle, qu'il soit a priori ou a posteriori concerne aussi bien les actes que les organes. En Europe, ce contrôle de légalité exercé a posteriori constitue la règle dans tous les pays sauf en Angleterre et au Pays de Galles où le contrôle à posteriori est plus un contrôle d'opportunité qu'un contrôle de légalité. Quant au contrôle à posteriori sur les organes, il consiste à s'assurer que les organes du département ont fonctionné ou fonctionnent selon les prescriptions de la loi, c'est à dire que les consultations, les réunions, et les délibérations ont été effectuées conformément à la loi.

L'efficacité d'un tel contrôle dépend nécessairement de plusieurs facteurs. Ainsi, il sera jugé efficace si et seulement s'il est adapté au contexte, garantit la réalisation des objectifs qui lui sont assignés par l'Etat. C'est-à-dire permettre aux collectivités de fonctionner normalement tout en respectant les prescriptions de la loi.

CESAG-BIBLIOTHEQUE

CHAPITRE 2 : LES CONDITIONS D'EFFICACITE D'UN SYSTEME DE CONTROLE DE TUTELLE

Le contrôle de tutelle est un des moyens utilisés par l'Etat pour s'assurer que les collectivités dans l'exercice de leur libre administration, respectent les lois en vigueur. L'efficacité d'un tel contrôle exige qu'il soit flexible pour s'adapter aux modifications de procédures. Il nécessite la mise en place au niveau de l'autorité chargée de ce contrôle, d'une certaine organisation et de bien d'autres éléments(une démarche claire...). Egalement l'importance de la qualité des informations produites par les départements est requise . Tout ceci fera l'objet de notre étude dans les sections suivantes.

Ainsi, ce chapitre aura pour objectif de décrire les conditions théoriques nécessaires, devant permettre au contrôle de tutelle d'être efficace. Ces conditions seront subdivisées en deux partie :

- ✓ celles liées à l'environnement de contrôle de l'autorité de tutelle
- ✓ celles liées à l'environnement de contrôle des départements

Section 1 : Les conditions liées à l'environnement de contrôle de l'autorité de tutelle

L'efficacité d'un système de contrôle exige la mise en place au niveau de l'autorité chargée de ce contrôle, d'une organisation adaptée, d'une démarche de contrôle répondant à des objectifs clairement définis, un champ d'investigation du contrôle portant sur l'ensemble des objectifs, enfin une adéquation entre les procédures de ce contrôle et les objectifs assignés à celui-ci.

I-La mise en place d'une organisation adaptée

Aucune entité ne peut effectuer un contrôle sans qu'elle n'ait une organisation qui soit :

- préalable, c'est à dire où l'improvisation reste l'exception ;
- adaptée aux objectifs, mais demeurant souple pour ne pas être vulnérable aux événements exceptionnels ;

- formalisée, afin d'être vérifiable et présente à l'esprit de ceux qui y vivent ;
- fondée sur une séparation des fonctions suffisantes ;
- des animateurs (le personnel) de qualité.

A-Une organisation préalable, formalisée

Cela suppose :

- la construction de l'échafaudage de l'autorité ;
- la définition pour chaque emploi, de l'autorité et la responsabilité du titulaire, la précision de la nature et de l'étendue de la délégation de pouvoirs qu'il détient ;
- la non surcharge des échelons supérieurs, en veillant toutefois au maintien des principes d'autorité et d'unité de vues .C'est ce que la CNCC (1992) appelle la définition des responsabilités.

Pour la CNCC, cette définition des responsabilités doit se faire au travers d'un organigramme qui doit être mis à jour à chaque changement. C'est cela la description des fonctions. Laquelle doit aller au-delà de la simple définition des responsabilités. C'est à dire, préciser à chaque niveau d'exécution :

- ✓ l'origine des informations à traiter ;
- ✓ la façon de les traiter ;
- ✓ la périodicité du traitement ;
- ✓ les destinataires.

Tout cela doit être formalisé, et faire l'objet de vérification, de la part de la direction afin de, la protéger contre les déformations et les déviations et de la lassitude née de la routine, c'est à dire le respect des circuits mis en place ainsi que l'absence de circuits parallèles. Par ailleurs, il faudrait s'assurer que les agents sont impliqués de manière optimale dans l'exécution des tâches quotidiennes (DGTCP ;2002: 8)

B- Une organisation adaptée aux objectifs

Toute organisation doit être adaptée aux objectifs de l'entité, car la connaissance de ces objectifs permet de mieux définir les tâches. (SIRUGUET & al ;1998). Pour cela l'organisation mis en place se doit d'être en harmonie avec « l'évolution » de l'entité c'est à dire adaptée au fonctionnement de l'entité, aux sécurités recherchées ainsi qu'aux objectifs de celle-ci.

C-Une organisation fondée sur la séparation des fonctions suffisantes

Cet aspect est fondamental, car le cumul des fonctions favorise les erreurs, les négligences, les fraudes et leur dissimulation. C'est pourquoi le CNCC (2002) préconise que la séparation des tâches soit conçue de façon à permettre le contrôle réciproque de leur exécution. Cela grâce à une bonne coordination des tâches, afin de créer ou d'entretenir la synergie entre les tâches effectuées. Il faudrait donc s'assurer que chaque « maillon de la chaîne » fonctionne correctement et participe effectivement à la mise en œuvre des activités. La coordination et la répartition des tâches sont, en effet, deux processus complémentaires dans la recherche de la productivité.

Cette productivité qui se mesure par des éléments comme :

- ✓ le nombre des actes traités dans un délai donné ;
- ✓ la qualité du traitement ;
- ✓ la satisfaction des autorités décentralisées ;
- ✓ le nombre des actes perdus ;
- ✓ l'accomplissement diligent des instructions (DGTCP ;2002: 8)

D-Les animateurs de qualité

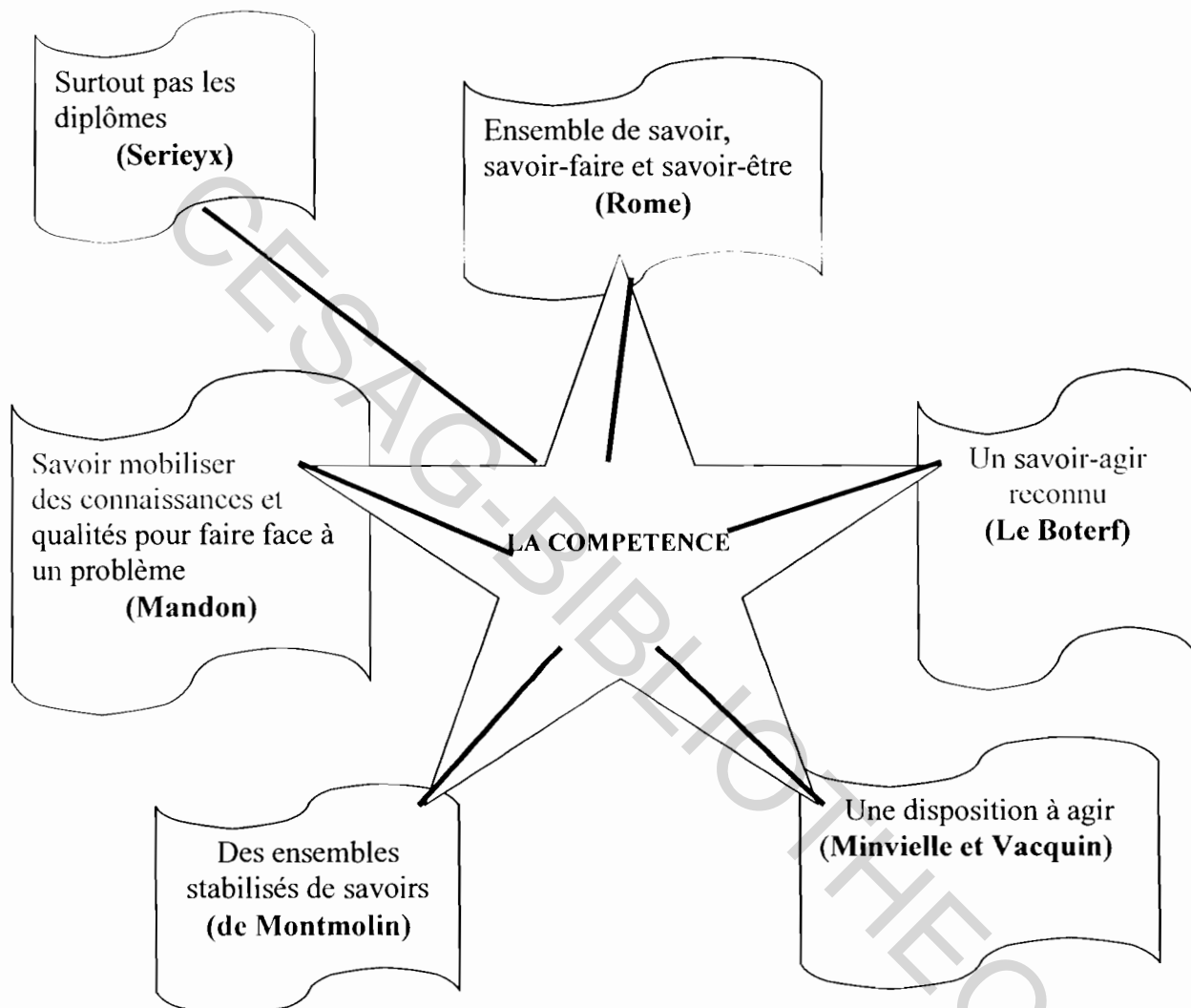
Sans un personnel de qualité (c'est à dire ayant la compétence et la formation correspondant aux tâches qui leur sont confiées) et consciencieux, tout système est voué à l'échec (CNCC ; 1992:33). Cette compétence est en fait la somme globale de toutes les qualités quelles que soient leur mode d'acquisition, nécessaire pour occuper un poste de façon satisfaisante. Il doit refléter la connaissance et les aptitudes à l'accomplissement

des tâches requises à chaque poste. Dans le cas de notre étude, nous retiendrons les composantes de la compétence définies par Rome (In NDI ZAMBO ; 2003) à savoir :

- les connaissances professionnelles et techniques (**savoir**) nécessaires à la mise en œuvre de l'activité ;
- les capacités à rendre opérationnelles ces connaissances en milieu professionnel, matérialisées par des habilités (**savoir-faire**) concrètes et observables ;
- les attitudes et les comportements (**savoir-être**). Pour certains, ils constituent une rubrique spécifique. Pour d'autres, ils sont intégrés à la rubrique des savoir-faire.

Cependant, il importe de noter que les auteurs ne sont pas unanimes quant à la définition même de la compétence. Cela se vérifie par la figure ci-dessous

Figure 1 : Les différentes conceptions de la compétences

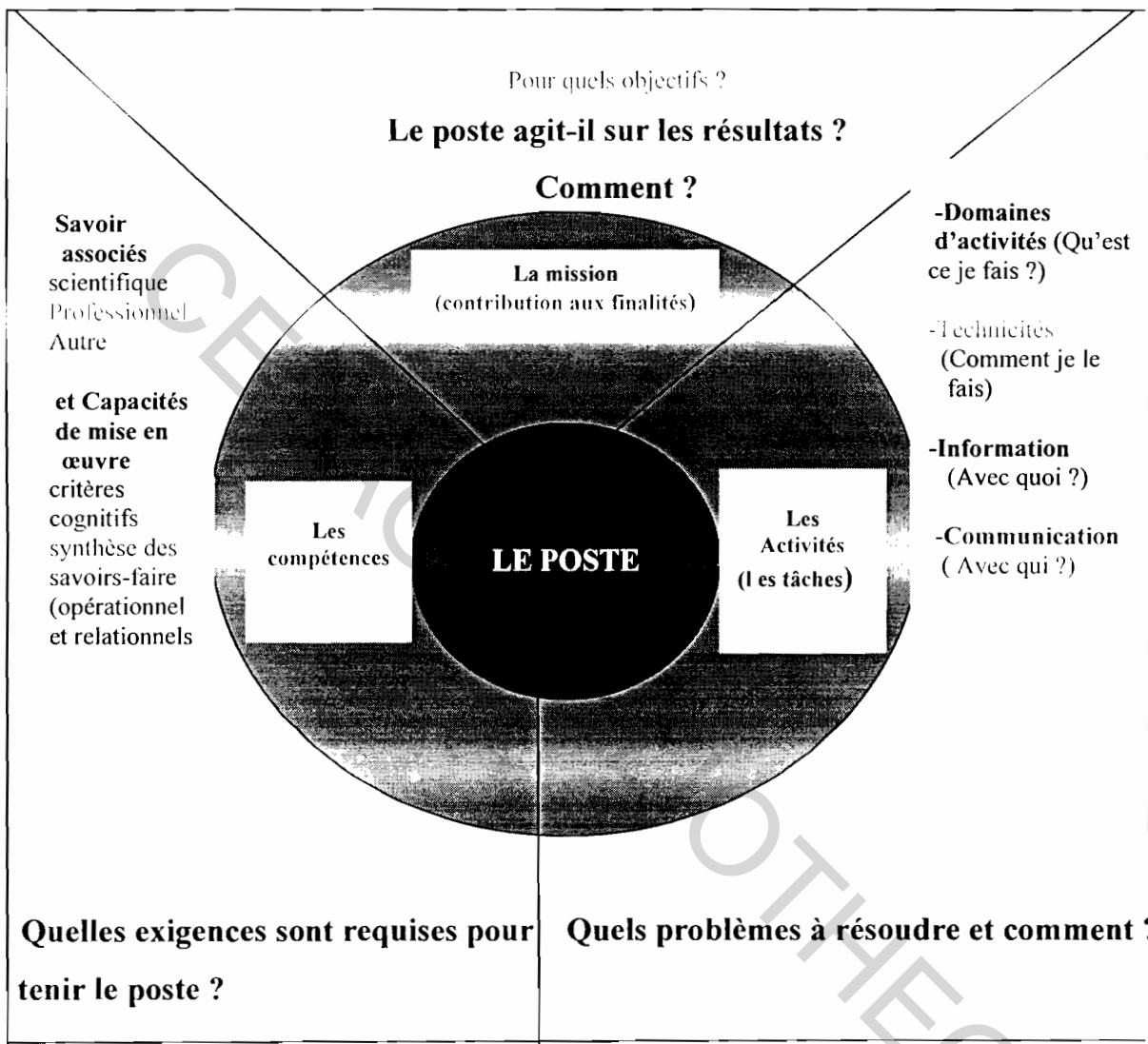


Source : adaptée (in NDI ZAMBI (2003))

L'appréciation de la compétence des acteurs ne s'effectue sans une description précise des différents postes (MARTORY ; 2001).

Le poste, peut être défini comme un emploi, implanté(localisé) dans une structure définie pour permettre l'affectation du personnel, et correspondant à un ensemble de tâches précises. Sa description a donc pour objet de fournir une information claire, homogène et complète sur la nature des responsabilités à un collaborateur sur un poste donné. Elle vise à garantir la meilleure adéquation possible entre le poste, son environnement et son titulaire (in NDI ZAMBO ; 2003). Cette description du poste peut être ainsi schématisée.

Figure 2 : Schématisation des trois éléments de l'évaluation du poste



Source : adaptée de Hay France, in MARTORY (2001)

Il faut également noter que, quelle que soit sa compétence technique, un agent ne peut être de qualité que s'il a de la valeur morale, telle l'intégrité, la probité, l'éthique, le respect de la déontologie. et une bonne qualité relationnelle.

Cette qualité des relations humaines dans l'entité influe sur la productivité générale du service. Elle peut s'apprécier au regard de l'ambiance générale de travail. Cette ambiance se traduit par le type de rapports humains entretenus au sein de l'entité et par l'environnement à l'intérieur duquel se déploient les activités. (DGTCP ; 2002 : 10) .

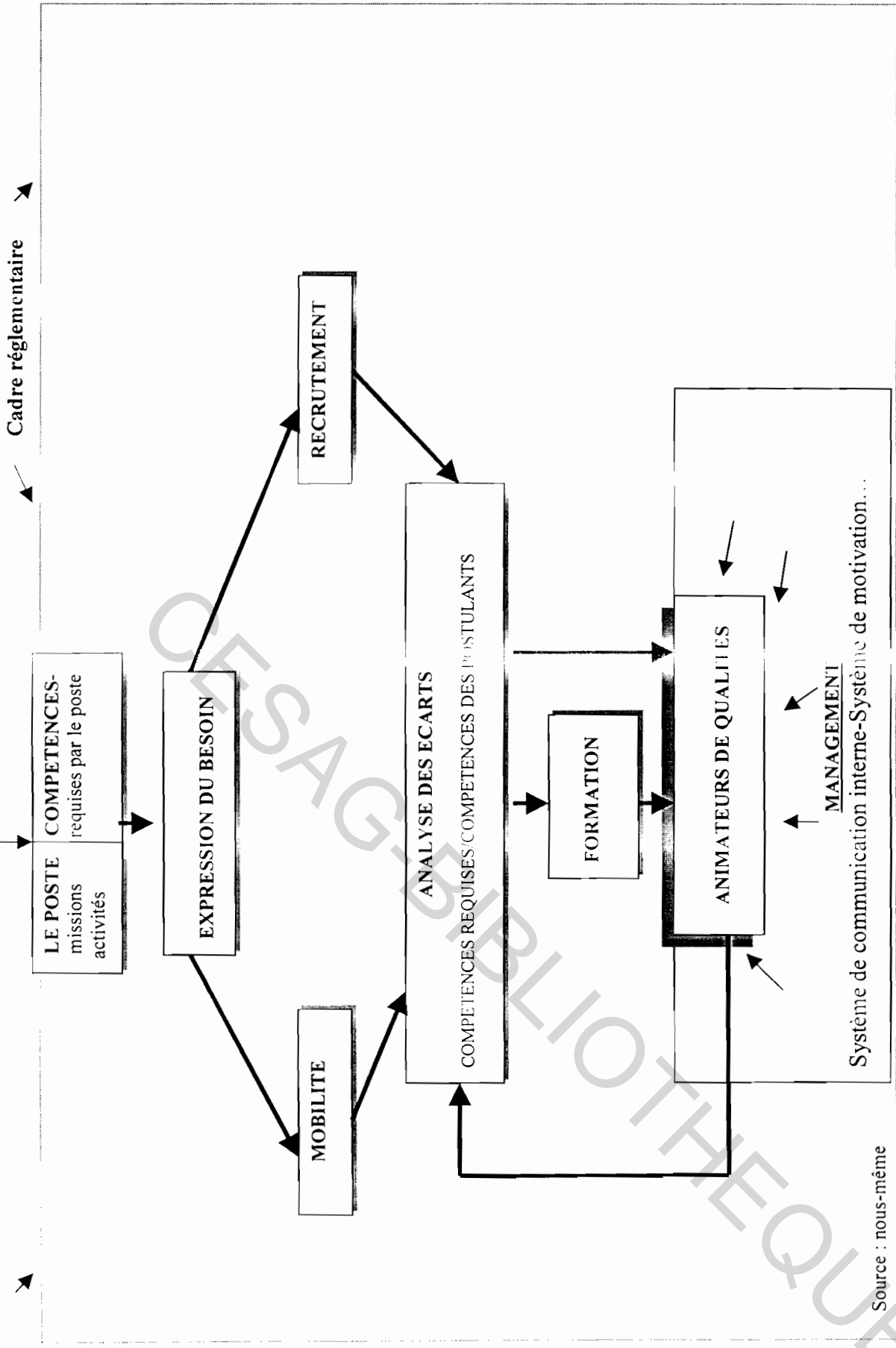
Pour disposer toujours des animateurs de qualité, la structure se doit d'élaborer une démarche bien précise de suivi de son personnel. C'est ce que MARTORY (1984) appelle le processus de suivi du personnel ou la gestion prévisionnelle du personnel.

Pour SIRUGET & al (2001), cette démarche doit permettre de mettre en place une politique cohérente en matière de :

- ✓ effectifs,
- ✓ sélection,
- ✓ formation
- ✓ rémunération
- ✓ supervision

Cette démarche de suivie des compétences et des animateurs de la structure peut se présentée comme suit :

Figure 3 : Schématisation de la démarche de suivi des compétences et des animateurs



Source : nous-même

L'objectif assigné à l'autorité de tutelle est de veiller aux respects des textes en vigueur par les autorités décentralisées à travers le contrôle de tutelle. Ce contrôle ne peut être efficace que si la démarche du contrôle est clairement connue, appliquée de façon permanente et portant sur des objectifs clairs.

II- Une démarche de contrôle portant sur des objectifs clairement définis

Comme tout contrôle, le contrôle de tutelle ne peut se faire sans une démarche claire et répondant à des objectifs bien définis. Cette démarche permet de définir fidèlement :

- les responsabilités des différents intervenants ;
- les périodes, les délais et les conditions de déclenchement des opérations ;
- les modalités d'exécution des tâches ;
- les procédures d'établissement des documents nécessaires à la gestion quotidienne ;
- les modalités de contrôle aux différents stades de l'organisation (In TCHRIFFO ; 1999).

Une démarche clairement définie permettrait de:

- harmoniser les différentes pratiques de contrôle ;
- connaître les différents niveaux de supervision.

La supervision permet de dissuader les possibilités de manipulations des procédures de contrôle. C'est également un acte de:

- ✓ assistance ;
- ✓ gratification ;
- ✓ vérification (RENARD ; 2000 :160)

Cette démarche doit être un outil de travail auxquels se réfèrent les agents vérificateurs pour connaître la norme à respecter , ce qui implique :

- sa formalisation, afin de proscrire des notes dispersés, introuvables donc souvent contradictoire ;
- la nécessité de disposition des recueils simples et de consultation facile ;
- une mise à jour régulière suivant les modifications du cadre réglementaire.

Une démarche de contrôle clairement définie, ne saurait à elle seule garantir un contrôle efficace si lors de l'analyse de l'acte, un aspect de ce contrôle fait l'objet d'omission,

de négligence, ou de non prise en compte par les procédures. C'est pourquoi, le champ d'investigation du contrôle doit porter sur l'ensemble des objectifs à atteindre par le contrôle et que les procédures mises en place soient en adéquation avec les objectifs.

III- Un champ d'investigation du contrôle portant sur l'ensemble des objectifs et une adéquation entre les procédures de contrôle et les objectifs dudit contrôle.

Comme le dit si bien la CSOEC (1999 :153) :«Une procédure est pertinente si elle prend en compte le (ou les) objectif(s) recherché (s), si elle prévoit les moyens de contrôle de son application, si elle est générale (vérifier qu'elle concerne l'ensemble des processus), si elle est cohérente avec les autres procédures existantes (vérifier l'existence d'un plan de procédure), si elle est actualisée par rapport aux modifications (réglementaires, stratégiques, organisationnelles), si elle est diffusée à l'ensemble des agents concernés et ne nécessite pas d'interprétation majeure... ». Pour se faire, les objectifs du contrôle doivent être clairement définis, et précis, les actes sur lesquels portent le contrôle bien connus des contrôleurs afin de déterminer, les zones de risques, de façon à élaborer des procédures de contrôle couvrant tous ces zones de risques et de s'assurer que les objectifs assignés aux collectivités ont été pris en compte dans l'élaboration de leurs actes, et qu'ils sont en conformité avec les règles en vigueur.

Il faut noter que pour nous, le risque est inhérent à l'organisation. Cette vision est partagée par COLLIN & al (1992), puisqu'ils conçoivent l'organisation comme un ensemble de système de risques. Le risque accompagne donc chaque action entreprise par l'organisation dans son fonctionnement quotidien. Puisque dans l'approche systémique, l'organisation est considérée comme un ensemble de systèmes et de procédures gérés par des animateurs spécialisés dans le but d'assurer le respect des politiques et des stratégies adoptées par les dirigeants pour permettre l'atteinte des objectifs, alors une organisation peut être définie comme un ensemble de risques (In SARE ; 2002). Dans la mesure où le risque se trouve dans chaque action et inaction.

Section 2 : Les conditions liées à l'environnement des départements

La qualité des informations fournies par collectivités à l'autorité de tutelle dépend de l'environnement dans lequel elle « baigne ». Cet environnement dépend du cadre réglementaire d'élaboration des actes défini par le législateur et aussi du système de contrôle interne mis en place par la collectivité.

I-Le cadre réglementaire d'élaboration des différents actes

Le législateur voulant harmoniser le système de confection des actes, et permettre la prise en compte de l'intérêt des populations dans les décisions, a mis un place un certain nombre de procédures à suivre pour établir un acte. Ces procédures varient selon les actes .

Nous allons au cours de cette étude présenter les procédures d'élaboration du budget et du programme triennal.

A-Les procédures d'élaboration du budget

Les procédures se présentent comme suit :

- Acte nécessaire

La délibération du conseil municipal ou général selon que c'est une commune ou un département.

- Compétence

Conseil municipal ou le Conseil général

- Procédure
- ✓ Préparation du Budget par le Maire ou le Président du Conseil Général, en tant que besoin avec l'assistance du Receveur de la collectivité ou de son délégué ;
- ✓ Le budget préparé par le Maire ou le Président du Conseil Général est examiné par la Commission des Affaires économiques, financières et domaniales, qui émet son avis ;
- ✓ Le projet de budget est inscrit par la municipalité ou le bureau du conseil selon le cas à l'ordre du jour d'une réunion du conseil municipal ou conseil général. A cette occasion, elle peut émettre un avis sur ce projet ;

- ✓ Le budget est ensuite voté par le Conseil Municipal ou Général. Celui-ci doit voter les recettes avant de voter les dépenses, mais il peut voter ces dépenses que dans la mesure où les ressources prévues permettent d'y faire face. Tout en respectant cette contrainte d'équilibre, le budget doit être voté chapitre par chapitre, et si le conseil le décide, par article ou paragraphe, ensuite il est voté globalement en équilibre réel ;
- ✓ Le budget voté par le Conseil est transmis par le Maire ou le Président du Conseil Général, toutes les pièces à l'appui, au Préfet qui, selon le montant du budget, l'approuve à son niveau ou l'adresse à l'autorité de tutelle pour approbation ;

Le pièces à joindre au budget sont les suivantes :

- les états d 'exécution (dépenses et recettes) ;
 - les délibérations relatives aux taxes ;
 - la délibération relative au cadre organique des emplois ;
 - le programme triennal
- ✓ L'arrêté d'approbation et le budget approuvé sont adressés au Maire ou Président du Conseil Général par l'autorité de tutelle.

B-Les procédures d'élaboration du programme triennal

- Acte nécessaire

Délibération du Conseil municipal ou du Conseil Général qui ne devient exécutoire qu'après approbation de l'Autorité de tutelle.

- Compétence

Conseil municipal ou du Conseil Général après avis de la Municipalité ou du Bureau du Conseil et des commissions du conseil.

- Procédure

- ✓ La municipalité ou le bureau du conseil propose les actions et opérations devant figurer au programme ;
- ✓ Les services préparent les fiches d'opérations en cernant notamment les coûts d'investissement et les coûts de fonctionnement des actions envisagées et les soumettent au Maire ou Président du Conseil Général ;

- ✓ Les commissions permanentes (des affaires économiques, financières et domaniales et des affaires sociales et culturelles), étudient le programme appuyé des fiches d'opérations, chacune selon son optique propre ;
- ✓ Le conseil municipal ou conseil général délibère pour adopter le programme triennal ;
- ✓ Le Secrétaire Général transmet le dossier complet au Préfet dans les 15 jours, pour approbation par l'autorité de tutelle (Projet IVC Mai 1994)

II-Le système de contrôle interne mis en place dans les départements

« Le contrôle interne est un processus mis en œuvre par le conseil d'administration, les dirigeants et le personnel d'une organisation, destiné à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs suivants :

- ✓ L'optimisation et l'efficacité des opérations ;
- ✓ La fiabilité des opérations financières ;
- ✓ La conformité aux lois et règlements en vigueur » Coopers & Lybrand (1998 :24)

Cette définition du contrôle interne nous paraît complète et assez explicite dans la mesure où elle fait apparaître les objectifs, les moyens et les acteurs du dispositif de contrôle interne.

Pour atteindre les objectifs qui lui sont assignés, le contrôle interne repose sur cinq éléments.

- Le système de pilotage ;
- Les activités de contrôle ;
- Le système d'information et de communication ;
- L'évaluation des risques ;
- L'environnement de contrôle (Coopers & Lybrand, 1998 :28)

Les principes sur lesquels s'appuie le contrôle interne sont :

- ✓ L'organisation ;
- ✓ L'intégration ou autocontrôle ;
- ✓ L'universalité du contrôle ;
- ✓ L'harmonie du contrôle ;

- ✓ L'indépendance du contrôle ;
- ✓ La bonne information
- ✓ La permanence du contrôle ;
- ✓ Le compétence du personnel (in SOW : 2002).

Les objectifs du contrôle interne sont :

- la qualité de l'information ;
- l'application des instructions et directives internes et externes ;
- la protection du patrimoine ;
- l'optimisation et l'efficacité des opérations ;
- la maîtrise des risques.

Ainsi un bon système de contrôle interne au sein de la collectivité garantirait des actes de qualités.

Conclusion

L'efficacité d'un contrôle de tutelle de l'Etat est conditionnée par la maîtrise d'un certain nombre d'éléments, qui exercent une influence sur ce contrôle. A l'issue de notre revue de littérature, nous attèlerons dans suivant le chapitre à les identifiés cela par l'exposé de notre modèle d'analyse. Dans le but de répondre à cette question :

Dans quelles conditions le contrôle de l'Etat sur les départements peut-il être efficace ?

CHAPITRE 3 : APPROCHE METHODOLOGIQUE

Les deux précédents chapitres nous ont permis, de définir les concepts de base de notre étude. Notre objectif dans ce présent chapitre sera d'élaborer la méthodologie de réponse à nos différentes interrogations. Cela grâce à la construction de notre modèle d'analyse qui constituera notre référentiel ou « guide » de travail, la description de notre démarche d'analyse et nos outils de recueil des données

Section 1 : Le modèle d'analyse

Notre revue de littérature nous permet d'élaborer un modèle d'analyse de l'efficacité du contrôle de tutelle de l'Etat sur les départements. Celui-ci comporte des variables et des éléments d'appréciation. Ces variables sont de deux (2) natures :

- une variable dépendante : l'efficacité du contrôle de tutelle
- des variables indépendantes : les conditions d'efficacité de ce contrôle.

La variable dépendante est composée de:

- ✓ la qualité de l'information produite par la tutelle ;
- ✓ l'optimisation des performances ;
- ✓ le respect des directives et de la réglementation ;
- ✓ un bon système de communication ;
- ✓ la maîtrise des risques ;
- ✓ le système de pilotage.

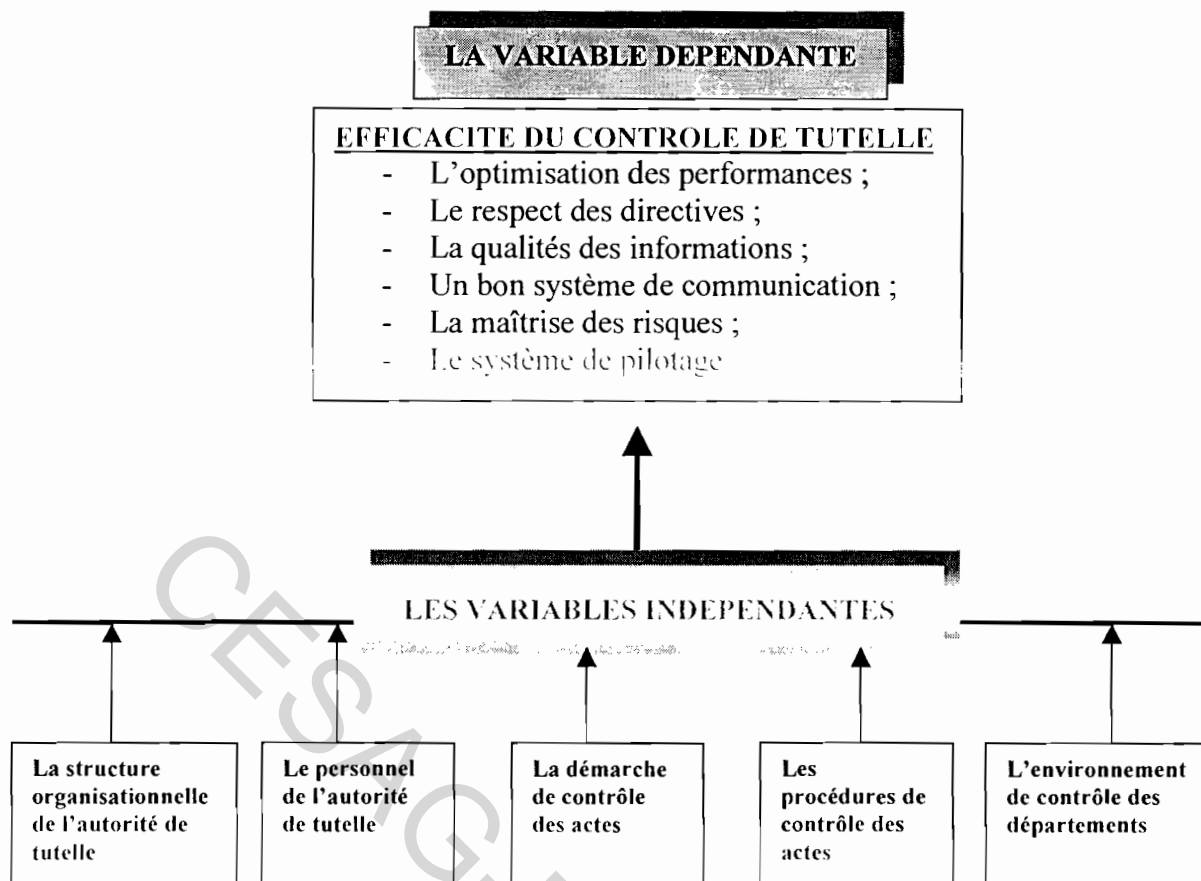
Les variables indépendantes comprennent :

- ✓ la structure organisationnelle de l'autorité de tutelle ;
- ✓ le personnel ;
- ✓ la démarche de contrôle des actes ;
- ✓ les procédures de contrôle des actes des départements ;
- ✓ l'environnement de contrôle du département ;

I-La schématisation du modèle d'analyse

Le modèle d'analyse de l'efficacité du contrôle de tutelle de l'Etat sur les départements que nous avons retenu se présente comme suit :

Figure 4 : Schématisation de notre modèle d'analyse



Source : nous-même

II- Les indicateurs et mesures des variables retenues

Notre jugement de nos variables ne saurait se faire sans indicateurs et mesures de ceux-ci. Celles de nos variables le sont dans le tableau suivant :

Tableau 1 : Les variables retenues, leurs indicateurs et mesures

Variables	Dimensions	Indicateurs	Mesures
EFFICACITE DU CONTROLE DE TUTELLE	Qualité des informations	<ul style="list-style-type: none"> -Régularité des informations ; -Exhaustivité du contrôle ; -Exactitude de l'information ; -Pertinence du contrôle 	<ul style="list-style-type: none"> -Nombre de rapport mensuel ; -Existence de planning de contrôle de toutes les directions avec rapport de contrôle ; -Nombre d'actes approuvés comportant des erreurs de contrôle
	Optimisation des ressources	<ul style="list-style-type: none"> -Adéquation personnel /besoin du contrôle ; -Fixation des objectifs clairs ; -Cohérence budget/Objectif 	<ul style="list-style-type: none"> -Personnel requis pour un contrôle -Existence d'un système de mesures de la performance. -Existence de rapport d'exécution du budget
	Respect des directives	<ul style="list-style-type: none"> -Respect des procédures édictées ; -Respect des liaisons hiérarchiques , des notes de services -la disponibilité des informations ; -Respect des délais prescrits 	<ul style="list-style-type: none"> -Existence de rapport d'audit de conformité ; -Existence de visa d'approbation des responsables hiérarchiques sur les documents ; -Les actes sont-ils contrôlés dans les délais ; -Nombres de plaintes pour non respect des délais ;
	Système de communication	<ul style="list-style-type: none"> -Prise en compte des préoccupations du personnel ; -Fiabilité des circuits hiérarchiques ; -Formalisation des circuits de transmission de l'information 	<ul style="list-style-type: none"> -Existence d'un système de motivation ; -Nombre de griefs formulés par le personnel -Existence de planning et rapport de réunion de coordination
	Maîtrise des risques	<ul style="list-style-type: none"> -Existence d'un système d'évaluation des risques ; -Existence de rapports d'exécution des risques 	<ul style="list-style-type: none"> -Nombre de faiblesses d'application détectées et corrigées ; -Nombre de mauvaises application de principes ou de contournements des points de contrôle détectés ; -Evolution des anomalies de contrôle par mois / Trimestre/ An ; -Le taux de recurrence des anomalies
Système de pilotage	<ul style="list-style-type: none"> -Existence d'une activité de pilotage ; -Existence de rapports ; 	<ul style="list-style-type: none"> -Utilité à la prise de décision ; -Nombre d'actes approuvés sans validation du supérieur hiérarchique ; 	

Variables	Dimensions	Indicateurs	Mesures
QUALITE DU PERSONNEL	Compétence du personnel	-Compétence dans le domaine occupé ; -Mise à niveau permanente des connaissances	-Existence d'un plan de formation et de recyclage du personnel ; -Existence d'un critère objectif de promotion ; Adéquation des effectifs
	Moralité du personnel	-Probité -Intégrité -Éthique	-Existence d'un code de conduite ; -Nombre de cas de fraude détecté ; -Evolution des sanctions disciplinaire
	Conformités aux objectifs du contrôle de tutelle	-Prise en compte de tous les champs d'investigations du contrôle ; -Adéquations démarches/Procédures de contrôle -Adéquation Procédure/objectifs du contrôle	-Existence d'objectif de contrôle ; -Influence sur les procédure de contrôle de l'autorité ; -Influence sur la fixation des objectifs des contrôles ;
DEMARCHES ET PROCEDURES DE CONTROLE	Pertinence de la démarche	-Formalisation de la démarche ; -Prise en compte de tous les champs de contrôle	-Existence d'une démarche claire et précise du contrôle ; -Existence de visa du supérieur à toute les étapes de la démarche
	Pertinence des procédures	-Formalisation des procédures de contrôle ; -Prise en compte des objectifs du cadre réglementaire	-Existence de procédure de contrôle couvrant tous les actes du département ; -Mise à jour permanente des procédures en fonction des objectifs du contrôle
	Cadre réglementaire	-Définition claire des objectifs attendus du contrôle ; -Définition claire et précise des procédures d'élaborations des différents actes	-Existence de texte claire et précis sur le contrôle de tutelle ; -Existence de texte claire et précis sur les missions du départements ;
ENVIRONNEMENT DE CONTROLE DU DEPARTEMENT	Cadre réglementaire	-Définition claire et précise des procédures d'élaborations des différents actes	-Existence de texte claire et précis sur les missions du départements ;

Variables	Dimensions	Indicateurs	Mesures
<p>STRUCTURE ORGANISATIONNELLE</p>	<p>Organigramme</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Conformité de l'organigramme avec la réalité, -Conformité avec les missions de l'autorité de tutelle 	<ul style="list-style-type: none"> -Existence d'un organigramme ; -Vérifier si tout les agents de la DGDDL ont une position dans l'organigramme
	<p>Postes</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Définition claire des postes ; -Séparation des tâches et fonction incompatibles ; -Existence d'un système de supervision. 	<ul style="list-style-type: none"> -Existence de fiche des postes ; -Existence de visa de supervision sur les actes contrôlés ; -Existence d'une grille d'analyse des tâches
<p>ENVIRONNEMENT DE CONTROLE DU DEPARTEMENT (Suite et fin)</p>		<ul style="list-style-type: none"> -Qualités du personnels ; -Respect de la réglementaire ; -Qualité des informations ; -Formalisation des procédures ; -Organisation adaptée à la mission du département ; -Protection des actifs ; -Respect des directives ; -Système de communication ; -Maîtrise des risques ; -Evaluation des performances 	<ul style="list-style-type: none"> -Existence d'un système d'auto-contrôle ; -Nombre de rapport mensuel ; -Existence de planning de contrôle de toutes les directions avec rapport de contrôle ; -Existence du plan de formation des agents ; -Mise à jour permanentes des procédures ; -Existence d'un manuel de procédure ou de note interne de description des procédures ; -Système d'évaluation des performances des agents ; Existence d'un organigramme et de fiche de fonction
	<p>Système de contrôle interne</p>		<ul style="list-style-type: none"> -Existence d'un système complet et rigoureux de contrôle ; -Existence de critère objectif et claire de recrutement du personnel ; -Existence d'un système claire de motivation et de promotion ; Existence de moyen de détection et prévention des fraudes ; Effectivité de l'exercice de contrôle

Source : nous-même

Plusieurs actes sont pris par les départements dans l'exercice quotidien de leurs activités. Tous ces actes font l'objet de contrôle de la part de la tutelle ou des autorités juridictionnelles. Cependant, dans le cas de notre étude nous nous limiterons aux actes à caractères financiers (le programme triennal, la délibération des taxes, le cadre organique des emplois et du budget)

Pour répondre à nos différentes interrogations, il nous faut adopter une démarche précise et une méthode claire de collecte des données.

Section 2 : La démarche et les méthodes de collecte des données

I-La démarche de l'étude

Concernant l'identification des mesures à prendre pour permettre au contrôle de tutelle exercé par l'autorité de tutelle d'être efficace, nous emprunterons la démarche de l'audit opérationnelle

telle que présentée par LAURENT & al (1992).

Cette démarche quatre étapes :

- ❑ l'analyse diagnostique détaillée ;
- ❑ la recherche d'amélioration ;
- ❑ l'élaboration du plan d'action ;
- ❑ la mise en œuvre du plan d'action.(LAURENT & al ; 1992 : 38).

Du fait que nous ne sommes pas agents de la DGDDL , et que nous y sommes pour un stage, les éléments dont nous ne pouvons suivre la mise en place seront omis.

A-L'analyse diagnostique détaillée

Elle consistera pour nous à collecter un maximum d'information sur l'autorité de tutelle représentée par la DGDDL (Information sur son organisation et son fonctionnement), dans le but de nous permettre d'identifier les dysfonctionnements apparents, et d'analyser les causes profondes afin de proposer des solutions appropriées.

Cette étape nous la ferons en quatre phases :

- ✓ la prise de connaissance de la DGDDL ;
- ✓ l'analyse le système de contrôle existant et identifier les anomalies ;
- ✓ l'analyse les causes des anomalies et leurs incidences ;
- ✓ l'élaboration, formalisation et présentation notre diagramme.

Nous avons déterminé pour chaque phase, les tâches précises que nous allons effectuer. Cela est représenté dans le tableau ci-dessous.

Tableau 2 : Les différentes phases et taches de l'analyse diagnostique

Phases	Tâches
PRISE DE CONNAISSANCE	-Collecte des informations sur les collectivités locales ainsi que les organes de contrôle (Texte de loi ; Autres documents) -Entretien avec le personnel de la direction de contrôle de tutelle ainsi que quelques responsables des collectivités -Visite de la direction de contrôle
ANALYSE DES CAUSES DES ANOMALIES ET LEURS INCIDENCES	-Identification des causes possible pour chaque anomalie ; -Analyse et classification de ces causes ;
ANALYSE DES CAUSES DES ANOMALIES ET LEURS INCIDENCES	-Analyse et classification de ces causes ; -Vérification et validation des résultats de l'analyse
ELABORATION, FORMALISATION ET PRESENTATION DU DIAGRAMME	-Synthèse de toutes les causes fondamentales des dysfonctionnements identifiés -Communication des conclusions à la direction et aux personnels.

Source : adapté Laurent & al (1992)

B-La recherche d'amélioration

Cette phase nous permettra de trouver les solutions adaptées aux anomalies identifiées au cours du diagnostic détaillé. Elle va se faire en deux phases :

Nous allons recenser dans un premier temps les améliorations possibles et dans un second temps les analyser. A chaque phase, nous effectuerons des tâches bien précise qui sont énumérées dans le tableau ci-après.

Tableau 3 : Les différentes phases et tâches de la recherche des améliorations

Phases	Tâches
RECENSEMENT DES AMELIORATIONS	-Identification à partir des résultats des résultats précédents les solutions possibles
ANALYSE, SELECTION ET DOCUMENTATION	-Etablissement de fiche descriptive pour chaque amélioration -Réunion avec les agents afin de s'assurer de l'applicabilité de toutes les solutions

Source : adapté LAURENT & TCHERKAWSKY (1992)

C-L'Elaboration du plan d'action

Cette étape consistera pour nous à rendre opérationnelles les solutions d'amélioration que nous avons retenues, afin de faciliter la mise en place des recommandations par la direction. Cette étape comprendra cinq phases et a chaque phase nous effectuerons des tâches bien précises. Nous les avons énumérés dans le tableau Iv ci-dessous.

Tableau 4 : Les différences phases et tâches de l'élaboration du plan d'action

Phases	Tâches
DEFINITION DES PRINCIPES DE MISE EN ŒUVRE	-Evaluation des moyens à consacrer au projet ; -Participation interne ; -Communication interne ; -Modalités de mise en œuvre.
TRADUCTION DE CHAQUE OPTION EN ACTIONS DETAILLEES ET DESCRIPTIONS DETAILLEE DES ACTIONS A RETENIR	-Listes des différentes actions nécessaires à la réalisation d'une améliorations ; -Description sous forme de « fiche d'action » de chaque action identifié
ELABORATION DU BILAN ECONOMIQUE PREVISIONNEL ET SELECTION DEFINITIVE DES ACTIONS A RETENIR POUR METTRE EN ŒUVRE LES RECOMMANDATIONS	-Consolidation des moyens nécessaires à la mise en œuvre du plan d'action(ressources humaines...) -Elaboration d'un budget ; -Elaboration d'un bilan économique global (confrontation des gains attendus eux moyens)

Tableau 4 : Les différences phases et tâches de l'élaboration du plan d'action (suite et fin)	
Phases	Tâches
ORDONNANCEMENT DEFINITIF DES ACTIONS EN FONCTION DES PRIORITES ET ELABORATION D'UN PLANNING GENERAL	-En cas de déséquilibre coût :avantage ou budget insuffisant : -Abandon d'axes d'amélioration ; -Modification des principes de mise en œuvre -Choix définitif des actions d'améliorations
SYNTHESE DES ACTIONS PAR RESPONSABLES	-Ventilation du plan d'ensemble par responsables

Source : Adapté LAURENT & TCHERKAWSKY (1992)

D-La mise en œuvre des actions

Cette étape va clôturer notre démarche. Son objectif sera de concrétiser les axes des progrès identifiés (voir tableau ci-dessous).

Tableau 5 : Les différences phases et tâches de La mise en œuvre des actions

Phases	Tâches
COMMUNICATION DU PLAN D'ACTION	-Communication de l'intérêt des conclusions et les modalités détaillées arrêtées :

Source : adaptée Laurent & al (1992)

Il importe de signaler que nous allons accompagner notre démarche d'un certains nombres de tests.

E-Les différents tests a utiliser au cours de l'étude

□ Les tests de permanences :

Ces tests ont été utilisés pour nous permettre de vérifier que les points forts théoriques relevés le sont en pratique et ce, de façon permanente. Pour cela nous avons analysés 20 actes budgétaire déjà approuvé pour nous assurés qu'elles ont subir toutes les procédures de contrôle. De plus nous avons assistés au contrôle de d'un certain nombre d'acte et à la commission de budgétaire, afin de nous assurés que les points forts détecter lors de notre prise de connaissance le sont véritablement puis de déceler si possibles, les insuffisances qui

... n'ont pas été détectées lors de notre évaluation primaire, cela pour permettre notre évaluation définitive.

□ Les tests de conformités

Lors de notre de connaissance de la DGDDL et des entretiens de nous avons eu avec les chargés d'études (agent vérificateur) une description des procédures de nous été faite. Pour nous assurés que dans la pratique le contrôle des actes suivent ces procédures qui nous ont été décrites, nous avons assistés à tout le processus de contrôle du programme triennal, de la délibération des taxes et du budget. Cela nous a permis de nous prononcer sur la fiabilité du système de contrôle de la DGDDL.

Pour obtenir les informations nécessaires à notre étude, nous allons utiliser un certain de outils .

II- Les outils de recueil des données

Dans le cas de notre démarche pour la détermination des conditions d'efficacité du contrôle de tutelle de l'Etat sur les départements, nous utiliserons un questionnaire de contrôle interne et effectuerons des interviews, l'observation ainsi qu'une analyse documentaire.

A-Le questionnaire de contrôle interne

Nous avons élaborer dans le cadre de notre étude, un seul questionnaire qui prend en compte la prise de connaissance générale et les procédures utilisées à la DGDDL. Ces questionnaires ont été élaborés avec l'aide de notre Directeur de mémoire (annexe 2). Ces questionnaires ont été administrés au Directeur de la DAR, au Sous Directeur de SDTA, aux chargés d'études de la SDPCT, et à l'assistant du Directeur Général. Nous aurons voulu avoir un échantillon encore plus grand. Malheureusement, la situation politique du pays était telle que certains responsables étaient tout le temps absents. De plus, malgré l'appui de notre Directeur de stage, certains responsables ont refusé de répondre aux questions.

B-L'observation

Le stage que nous effectués à la DGDDL, nous a permis d'observer les différentes étapes de contrôle des actes à caractère financier. Cela, dans le but de nous permettre de confirmer ou d'infirmer l'exactitude des procédures qui nous ont été décrites par les différents intervenants dans le dispositif de contrôle de l'autorité de tutelle, en rapprochant les « dires » et des procédures réellement appliquées.

C-Analyse documentaire

Elle a consisté à recueillir beaucoup d'informations sur l'organisation et le fonctionnement des collectivités, le concept de contrôle de tutelle, ainsi que des documents relatifs à l'organisation de la DGDDL, à ses attributions. Car comme le dit Fayol (in RENARD ; 1998) : « on ne contrôle que ce qui est organisé ». Ainsi, nous avons pu collecter auprès des personnes ressources :

- ✓ La loi 81-1129 portant régime financier des communes et de la ville d'Abidjan du 30 décembre 1981 ;
- ✓ La loi 2001-476 portant orientation de l'organisation générale de l'administration du territoire du 09 août 2001;
- ✓ La loi 2001-477 portant organisation du département du 09 août 2001.
- ✓ Recueil des modèles de délibération et autres-types des communes ivoirienne(Projet IVC/87/0416 portant assistance au développement communal PNUD-BIT mai 1994)
- ✓ Le Manuel de contrôle des actes des collectivités locales et de leurs établissements public de la Direction Générale des Collectivités Locales en France présenté par Pierre FNACHI (1991) ;
- ✓ Le décret 2000-811 portant organisation du Ministère d'Etat, Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation ;
- ✓ Arrêtés 149 INT/DGCL portant délégation aux préfets d'attribution en matière de contrôle de tutelle à l'égard des communes et villes.

D-L'interview

Pour recueillir les informations nécessaires sur l'inspection, la SDPET, et l'avis des autorités décentralisées sur le contrôle de tutelle, nous nous sommes entretenus avec les responsables parce que nous pensons qu'un questionnaire ne leur aurait pas permis de recueillir toutes leurs préoccupations. Pour faire notre interview, nous avons élaboré un guide d'entretien unique (annexe 1) que nous avons administrés à ces responsables. Ce guide contenant des questions sur :

- ✓ leurs appréciations du contrôle de tutelle ;
- ✓ les suggestions pour une amélioration du contrôle.

Ces interviews avaient pour objectif de permettre à ces responsables de donner des avis et appréciations devant permettre au regard de la façon dont le contrôle est effectué de pouvoir le rendre plus efficace.

E-Le sondage

Notre sondage était un sondage orienté dont l'objectif était de nous assurer de la qualité du contrôle exercé par la DGDDL. Compte tenu de la réticence de certains responsables à notre présence à la DGDDL, il nous a pas été possible de consulter un grand nombre d'acte déjà traités. Nous avons choisi de participer au contrôle de façon hasardeuse à un certain nombre d'acte (Des actes communaux et des actes départementaux)

F-La procédure d'échantillonnage

Nos facteurs déterminant les conditions d'efficacité du contrôle de tutelle de l'Etat sur les départements en Côte d'Ivoire, auraient été encore plus enrichis, si notre objectif de départ avait pu aboutir, celui de confronter le système ivoirien à celui du Sénégal. Parce que ce pays fait partie des pays africains très avancés dans le processus de décentralisation. Malheureusement, les contraintes pratiques de notre étude ne nous ont pas permis d'exaucer notre vœu. Cependant, nous nous sommes procurés le manuel du contrôle de légalité français ; ce qui nous a permis d'avoir une idée de la pratique française.

Pour la collecte des informations nous nous sommes adressés à la DGDDL, à trois départements (District d'Abidjan ; Département d'Abengourou et Département Agboville).

Nous nous sommes adressés à ces trois départements parce qu'un bon nombre de départements ne fonctionnent pas normalement à cause de la situation de politique du pays .Pour combler cette insuffisance nous avons visité dix communes.

CESAG-BIBLIOTHEQUE

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

Cette première partie qui a été consacrée à la revue de littérature et à la méthodologie, nous a permis d'analyser un certain nombre de concept de base relatif à l'efficacité du contrôle de tutelle. Au vu de cette analyse il ressort qu'un système ne saurait s'apprécier sans une analyse préalable de l'existant.

Pour la détermination des conditions d'efficacité, nous avons décelé trois variables : une variable dépendante (l'efficacité du système de contrôle) et deux variables indépendantes (l'environnement de contrôle et la conception même du système de contrôle). Abstraction a été faite de leur interdépendance.

Les moyens et techniques utilisés pour apprécier l'efficacité du système existant sont ceux de l'audit. La démarche, quant à elle est empruntée de l'audit opérationnel.

CESAG-BIBLIOTHEQUE

Deuxième partie :

LES CONDITIONS D'EFFICACITE DU CONTROLE DE TUTELLE DE L'ETAT SUR LES DEPARTEMENTS

INTRODUCTION

Le précédent chapitre, nous a permis de nous familiariser avec les différents concepts inhérents au contrôle de tutelle ainsi, que les différentes conditions à remplir pour qu'un système de contrôle soit efficace à savoir entre autre, une organisation formalisée et adaptée, un personnel de qualité, des procédures de contrôle adaptées et en adéquation avec les objectifs de ce contrôle.

Notre étude, qui consiste donc à déterminer les conditions d'efficacité du contrôle de l'Etat sur les départements, va nous amener à nous prononcer sur le dispositif existant par rapport à notre cadre de référence que constitue notre modèle d'analyse, afin de proposer des solutions pouvant permettre de freiner les différents obstacles à l'efficacité du dispositif existant. Pour cela il nous apparaît indispensable dans un premier temps de présenter d'abord l'organe de la tutelle chargé du contrôle, puis établir un diagnostic de son système de contrôle existant, enfin procéder à son analyse. Cela dans le but de recenser les différents dysfonctionnements et obstacles à l'efficacité du système, afin de faire ressortir les conditions permettant de garantir un dispositif de contrôle efficace.

Pour cela cette partie de notre étude sera subdivisée en trois chapitres

1. La pratique du contrôle de tutelle de l'Etat sur les départements
2. Evaluation du contrôle de tutelle de l'Etat sur les départements
3. Les conditions d'efficacité du contrôle de tutelle de l'Etat sur les départements.

CHAPITRE 1 : LA PRATIQUE DU CONTROLE DE TUTELLE DE L'ETAT SUR LES DEPARTEMENTS

Après notre revue de littérature, nous avons identifié deux variables indépendantes pouvant influencer l'efficacité du contrôle de tutelle de l'Etat.

Ce chapitre nous permettra donc, de voir comment chaque composante de ces deux variables identifiées dans notre cadre théorique se manifeste au sein de l'organe chargé de ce contrôle.

Cependant pour mieux comprendre les différentes manifestations des composantes, nous avons trouvé important de présenter cet organe de contrôle.

Section 1 : Présentation de l'autorité de tutelle

L'autorité de tutelle des collectivités est le ministère chargé des collectivités. Ce ministère était assuré par le MEMID, devenu depuis la formation du gouvernement du 13 mars 2003, le MEMAT. Il a pour fonction, en ce qui concerne les collectivités de :

- les assister et de les conseiller, de soutenir leur action et d'harmoniser cette action avec celle de l'Etat et celle des autres collectivités ;
- les contrôler.

Ces fonctions, la tutelle les a déléguées à l'une de ses Directions Générales, la DGDAT, aujourd'hui DGDDL (décret 2003-165 du 12 juin 2003 portant organisation du MEMAT.)

I-Cadre institutionnel de l'autorité de tutelle

Dans le cadre institutionnel de la DGDDL, nous tracerons son historique et relaterons ses missions.

A-L'historique de l'autorité de tutelle

Précédemment cellule de la Direction Générale de l'Administration du Territoire (DGAT) chargée des questions des collectivités locales, elle est érigée au rang de direction en 1978,

par le décret 78-448 du 17 Mai de la dite année, sous l'appellation de DCL (Direction des collectivités locales). Cette érection en direction de la cellule chargée des collectivités a été motivée par la transformation des communes de moyen exercice en collectivités locales pleines et entières (loi 78-07 du 09 Juin 1978).

La DCL était alors subdivisée en trois sous directions :

- la S/Direction de l'Administration et du Personnel Communal ;
- la S/Direction de la Tutelle et de la Réglementation ;
- la S/Direction des Budgets. (décret 81-239 du 15 Avril 1981).

Malgré la crise de 1980, la DCL demeura toujours au rang de direction d'administration centrale , alors que la DGAT fut réduite en une simple direction. Cela, dans le but de réduire les charges de l'Etat des suite de la crise qui commença à s'accroître.

Tenant compte de l'augmentation des charges de la tutelle due à la création de 98 nouvelles communes en 1985, et de l'espoir de reprise économique , l'Etat transforma la DCL en direction générale. Ainsi, la DCL devint Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL), avec en son sein deux directions :

- la Direction des Affaires Générales des Collectivités Locales (DAGCL)
- la Direction du Développement des Collectivités Locales (DDCL)

Chacune également est subdivisée en trois sous directions :

- La DAGCL comprenait :
 - la S/Direction des Ressources Humaines des Collectivités Locales, de la Formation, du Perfectionnement de la Sensibilisation et de l'Information, né des cendres de l'ex sous direction de l'Administration et du Personnel Communal.
 - la S/Direction de la Tutelle Administration
 - la S/Direction de la Tutelle Financière, de la Gestion et des Comptes.
- la DDCL, elle comprenait trois sous directions
 - la S/Direction de la Politique de Développement des Collectivités, des Programmes et des Budgets

- la S/Direction du Patrimoine, de l'Équipement des Travaux et Contrôles
- la S/Direction des Marchés, Emprunts et Opérations Financières.

En 1996, la DGCL est transformée en Direction Générale des Collectivités Territoriales (DGCT) par le décret 96-224 du 13 Mars 1996. Le mot « Territoriale » est venu en remplacement de « Locale » dans la perspective de l'avènement sur la scène de la décentralisation des agglomérations (Département, Région...).

Cette nouvelle direction générale fut dotée des mêmes attributions que la DGCL (celles d'assurer la tutelle sur les collectivités et d'appliquer la politique de décentralisation) et conserva aussi la même structure organisationnelle.

En 2000, avec la nouvelle orientation donnée au processus de décentralisation, le ministère de l'intérieur et ses différentes directions générales sont réorganisées. La DGCT est érigée aussitôt en Direction Générale de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire (DGDAT) par le décret 2000-811 du 15 Novembre 2000 portant organisation du MEMID.

En 2003, le DGDAT devient la DGDDL par le décret 2003-165 du 12 juin 2003.

B-Les missions

La DGDDL a pour objet :

- la mise en œuvre de la politique de décentralisation et de la tutelle de l'Etat sur les collectivités territoriales ;
- l'organisation et l'encadrement de l'action des collectivités ivoiriennes dans le cadre des coopérations décentralisées (décret 2000-811)

Ainsi ses tâches quotidiennes consistent donc à :

- ✓ fournir l'assistance conseils aux collectivités ;
- ✓ mettre à la disposition des collectivités des agents d'encadrement (des fonctionnaires) ;
- ✓ approuver le cadre organique des emplois des collectivités ;

- ✓ approuver les programmes triennaux des collectivités territoriales ainsi que les budgets communaux supérieurs à 150 millions y compris les délibérations y afférentes ;
- ✓ contrôler les budgets départementaux, les programmes triennaux budgets communaux inférieurs à 150 millions y compris les délibérations y afférent déjà approuvés par la tutelle déconcentrée représentée par le préfet ;
- ✓ contrôler et approuver les rapports des premiers responsables de collectivité sur la gestion financière ;
- ✓ concevoir et animer les ateliers de formation et de perfectionnement des élus, des agents des collectivités ainsi que des fonctionnaires et agents chargés de la tutelle de l'Etat.
- ✓ suivre le fonctionnement des organes des collectivités (conformité de l'énumération)

II-La structure organisationnelle de l'autorité de tutelle

Sur le plan organisationnel, La DGDDL compte trois directions :

- la Direction de la Tutelle Administrative (DTA) : elle est chargée d'élaborer les projets de textes concernant les collectivités ; de tout ce qui est acte administratif et de son contrôle. Elle a également en charge le contrôle du fonctionnement des organes décentralisés.

Cette direction comprend trois sous directions :

- la S/Direction de la Tutelle sur les Régions
- la S/Direction de la Tutelle sur les Communes
- la S/Direction du Personnel des Collectivités Territoriales

- la direction de la Tutelle Economique et Financière (DTEF), a pour mission de contrôler tous les actes financiers posés par les autorités décentralisées et de leur porter assistance dans l'élaboration desdits documents lorsqu'ils en expriment le besoin. Elle est subdivisée en trois sous directions :

- la S/Direction des Marchés Emprunts et Opérations Economiques et Financières (SDMEOEF)
 - la S/Direction des Finances Locales des Programmes et Budgets (SDFLPB)
 - la S/Direction du Patrimoine, de l'Equipement et Travaux (SDPET)
- la Direction de l'Action Régionale (DAR), comme son nom l'indique, est chargée de l'action régionale. Elle comprend deux sous directions :
- la S/Direction de l'Action Régionale
 - la S/Direction de l'Aménagement du Territoire

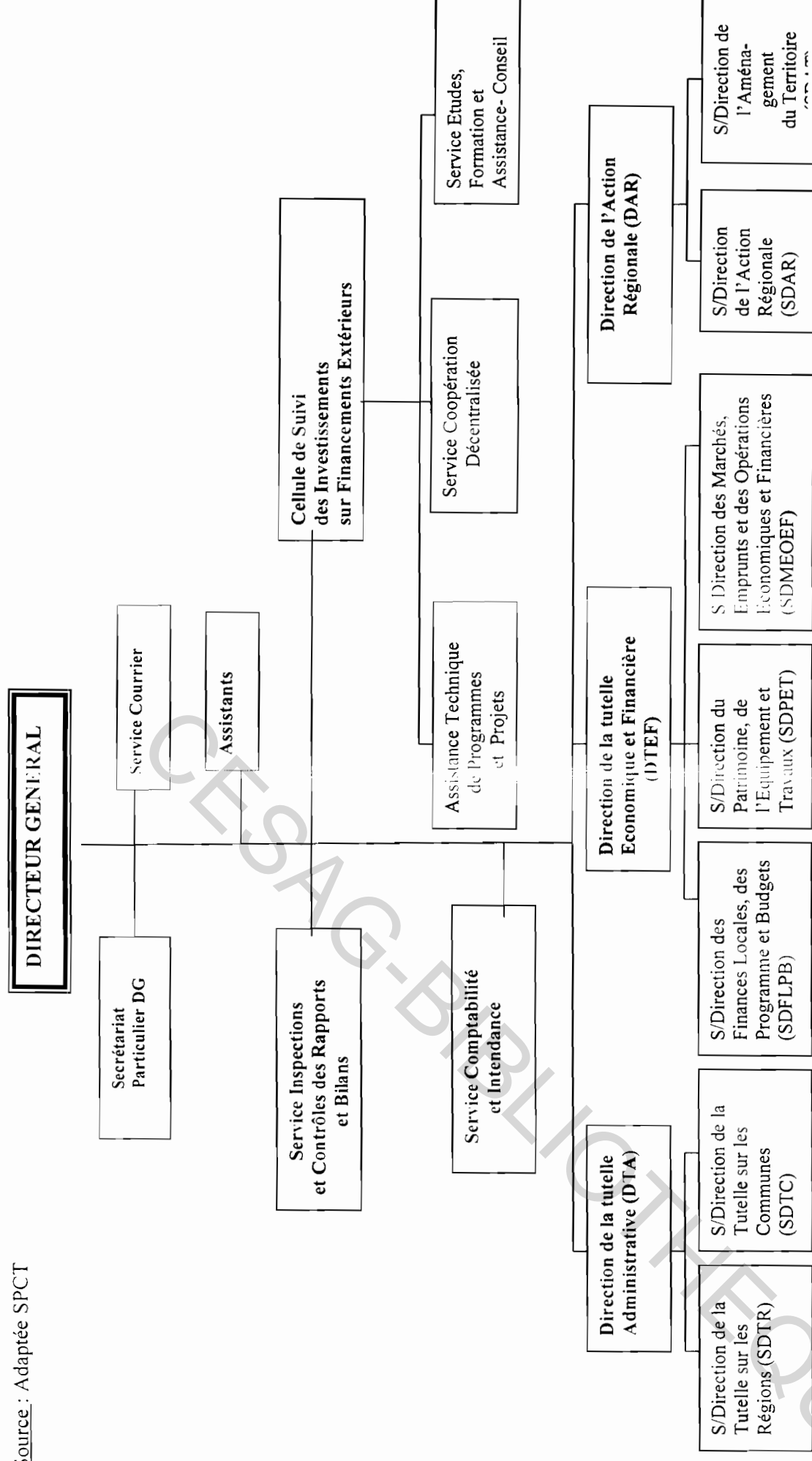
A ces trois directions, s'ajoutent des services rattachés à la Direction Générale :

- le Service Comptabilité, chargé des finances et de l'intendance ;
- la Cellule de Suivi des Investissements sur les Financements Extérieurs, est chargée des questions de coopération décentralisée ;
- le Service Inspections et Contrôles des Rapports et Bilans, qui a pour mission d'inspecter les collectivités ;
- le service courrier

Il importe de savoir que c'est le Directeur Général qui est chargé de piloter toute la politique de décentralisation.

Figure 5 : ORGANIGRAMME DE LA DGDDL

Source : Adaptée SPCT



Dans l'organigramme de la DGDDL, il n'est pas fait mention de la S/Direction du Personnel des Collectivités Territoriale car rattachée au service du personnel de la Direction du Personnel de l'Administration du Territoire (DPAT), laquelle direction dépend de la Direction Générale de l'Administration du Territoire (DGAT). (décret 2000-811 du 15 novembre 2000 portant organisation de la MEMID

Sur le plan fonctionnel, Cette sous direction est localisée à la DGDAT, précisément à la DTA dont elle fait partie intégrante sous la dénomination de la Sous Direction du Personnel des Collectivités Territoriales (S/DPCT). Elle a en charge la gestion des ressources humaines des collectivités territoriales. Elle comprend trois services :

- le service du personnel localement recruté (Personnel propre aux collectivités)
- le service des fonctionnaires en service dans les collectivités
- le service du personnel de la DGDAT.

C'est au total 12 684 agents qui sont gérés par cette sous direction. Soit 684 fonctionnaires (539 en commune et 146 à la DGDAT), et 12 000 agents communaux localement recrutés (source : archive SPCT au 12 Juin 2003

III-Les animateurs de la DGDDL

La DGDDL est animée exclusivement par les agents de l'Etat, mis à sa disposition par le ministère de la fonction publique. Ces agents au nombre de 146, sont répartis dans toutes les catégories ; allant d'administrateur (Catégorie A4) à agent spécialisé (Catégorie D1). (source : archive S/DPCT)

Leur répartition par service et par catégorie est présentée dans le tableau ci-dessous .

Tableau 6: Répartition du personnel par service et par catégorie professionnelle

	A4	A3	A2	B3	B1	C3	C2	C1	D2	D1	TOTAL
Direction Générale	2	8		8	1		1			10	30
CSIFE		1									4 (3)
Chargés d'études		3									
Comptabilité				6	2		1	3	1	6	19
Inspection		1									1
DTA	1			2	1	1					40 (21)
SDTC Autres	1	1					2		1		
Chargés d'études		6		3							
SDTR Autres											
Chargés d'études											
SDPCT Autres	1				1	1	1	2	2	1	
Chargés d'études	2	3		7							
DTEF	2								2		33 (14)
SDFLPB Autres		3		1					2		
Chargés d'études	1	5		4							
SDMEOEF Autres	1	1							2		
Chargés d'études		2	1								
SDPET Autres	2						3				
Chargés d'études				1							
DAR	1	2			1				1		19 (10)
SDAR Autres	1								1	1	
Chargés d'études	1	7									
SDAT Autres		1									
Chargés d'études		2									
TOTAUX	16	46	1	32	6	2	8	5	12	18	146

() : Le nombre des chargés d'études du service

Source : adapté archive SDPCT au 12 Juin 2003

La DGDDL fonctionne avec 146 personnes dont 45 sont des chargés d'études soit 30,82% du personnel. Les chargés d'études sont les agents vérificateurs des actes.

Ils sont répartis comme suit en pourcentage par service :

- ✓ 75% à la CSIFE ;
- ✓ 52,5% à la DTA ;

- ✓ 42,42% à la DTEF ;
- ✓ 52,63% à la DAR.

Comme nous le constatons les chargés d'études ne sont présents que dans les services techniques (CSIFE, DTA, DTEF et DAR), exempté le Service d'Inspection. Ils représentent 46,39% du personnel de ces services.

L'Inspection ne comprend qu'un seul agent, l'inspecteur.

Section 2-La démarche et procédures de contrôle

Pour pouvoir décrire les différentes procédures de contrôle des actes à caractère financier, nous avons eu d'abord des entretiens avec les différents intervenants dans le processus (les agents du Service Courrier, l'assistant du Directeur Général, le Directeur de la Tutelle , le Directeur de la Tutelle Financière et quelques chargés d'études. Ces chargés d'études sont répartis comme suit :

- ✓ 2 à la SDCT ;
- ✓ 4 à la SDPCT ;
- ✓ 5 à la DTEF ;
- ✓ 1 à la DAR.

Nous n'avons pas eu la possibilité de nous entretenir avec les chargés d'études de la CSIFE, parce qu'ils étaient tous en mission. Puis nous avons assisté à l'analyse de quelques actes communaux et départementaux. Le rapprochement des entretiens avec nos observations, nous permet de présenter les différentes procédures de contrôle comme suit :

Le contrôle des actes financiers pris par les autorités décentralisées est assuré à la DGDDL par deux directions :

- la DTA
- la DTEF

Pour mieux comprendre le contrôle de ces actes, nous allons d'abord présenter ces actes à caractères financiers pris par les autorités décentralisées.

Il s'agit des :

- procès verbal de réunion du conseil et des commissions permanentes
- programme triennal
- délibérations concernant les :
 - ✓ taxes de la collectivité
 - ✓ dépenses
- Etats d'exécutions des :
 - ✓ recettes
 - ✓ dépenses
- Cadre organique des emplois
- Compte Administratif du premier responsable de la collectivité
- Compte de Gestion du Receveur de la collectivité

I-La définition des différents actes nécessaires au contrôle du budget

Seront définis tous les actes ci-dessus énumérés.

A-Le procès verbal de réunion du conseil et des commissions permanentes

Le procès verbal est le document témoin, qui permet à l'Autorité de Tutelle de vérifier le respect des prescriptions obligatoires en matière d'élaboration du budget :

- ✓ le quorum ;
- ✓ la procédure d'adoption ;
- ✓ la sincérité ;
- ✓ la consultation des organes.

B-Le programme triennal

C'est un acte de programmation ou de prévision par lequel les autorités décentralisées désignent un ordre de priorité sur les 3 ans glissants, des opérations et des actions de développement de la Collectivité. Le document programme triennal est composé de la note de présentation, de la délibération, des conclusions des commissions, du tableau récapitulatif des coûts et des fiches d'opération.

C-Les délibérations

Sont des actes pris par les autorités décentralisées, pour régler les affaires de la collectivité. Ces délibérations portent aussi bien sur les recettes que les dépenses.

D-Les délibérations des taxes

Eléments très importants de la prévision des recettes, c'est par elles que les autorités décentralisées recensent l'ensemble des taxes capables de permettre le financement des dépenses. Ces taxes sont de 2 catégories :

- les taxes fiscales, créées par la loi des finances qui en détermine le taux et l'assiette.
- les taxes rémunératoires et redevances dont la création incombe à l'autorité décentralisée, qui en fixe le taux et l'assiette.

E-Le cadre organique des emplois

Il détermine l'effectif optimal jugé nécessaire au fonctionnement des services existants ou à créer de la collectivité. Il ne concerne que les emplois permanents de la commune.

F-L'Etat d'exécution des recettes et dépenses

Ces états sont des états analytiques récapitulant compte par compte, le cumul des recettes et dépenses y afférentes. Il est présenté soit mensuellement ou trimestriellement

G-Le budget

Le budget est la traduction financière annuelle du programme triennal. Il est l'acte par lequel le conseil de la collectivité prévoit et autorise les recettes et les dépenses de la collectivité pour l'année à venir.

H-Le compte administratif du responsable de la collectivité

Semblable au compte de résultat comptable, il représente le compte de résultat de l'exercice de la gestion réelle de la collectivité ; résultat tant en recettes qu'en dépenses.

I-Le compte de gestion du trésorier de la collectivité

Ce compte est analogue au compte administratif. Comme le compte administratif, il est basé sur les opérations réalisées dans la collectivité. Ce compte comme son nom l'indique est réalisé par le receveur.

II- Les procédures de contrôle

Le contrôle effectué par l'autorité de tutelle se déroule en quatre phases :

1. la réception des documents ;
2. le contrôle des documents ;
3. la commission budgétaire ;
4. la notification.

A-La réception des documents

La réception des documents à caractère financier venant des collectivités (documents dont le montant est supérieur à 150 millions), ou de la préfecture (ceux dont le montant est inférieur ou égal à 150 millions) est assurée par un agent «arrivée » du service courrier.

Dès la réception d'un acte à caractère financier , l'agent «arrivée »:

- ✓ assure que l'acte est produit en douze (12) exemplaires, cela en d'exemplaires en présence de celui qui les a apportés ;
- ✓ mentionne la date d'arrivée sur chaque exemplaire et le numéro d'ordre ;
- ✓ l'enregistre dans le registre courrier ordinaire arrivé ;
- ✓ transmet les douze (12) exemplaires au secrétariat du DG, pour imputation aux différentes directions.

La secrétaire du DG à son tour :

- ✓ l'enregistre dans le registre courrier arrivé de la Direction Générale;
- ✓ puis transmet les douze (12) exemplaires à son Directeur.

Le DG, lorsqu'il reçoit l'acte , il :

- ✓ fait les imputations sur :
 - DTEF 7 exemplaires

- DTA 2 exemplaires
- DGF (TRESOR) 1 exemplaire
- DGI 1 exemplaire
- FCL 1 exemplaire

✓ ramène tous les exemplaires à son secrétariat.

La secrétaire du DG :

- ✓ enregistre aussitôt l'acte dans le registre, mais cette fois dans le registre de transmission interne ;
- ✓ remet les douze (12) exemplaires au coursier, qui le transmet au secrétariat de la DTEF.

La secrétaire du Directeur de la DTEF, dès la réception des documents :

- ✓ les enregistre dans le registre courrier arrivé de la DTEF ;
- ✓ les transmet à son Directeur pour visa.

Lorsque le Directeur de la DTEF, prend connaissance des documents, il :

- ✓ les vise et les transmet au Sous Directeur de la SDFLPB.

Le Sous Directeur de la SDFLPB, à la réception des documents :

- ✓ mentionne sur chaque exemplaire la date de passage de la collectivité à la commission budgétaire ;
- ✓ remet à sa secrétaire les sept (7) exemplaires destinés aux autres directions intervenant dans le processus de contrôle, pour transmission;

La secrétaire du Sous Directeur immédiatement :

- ✓ transmet au secrétariat de la DTA, les deux (2) de cette direction, et un (1) exemplaire à chaque secrétariat des Sous directeurs (SDPET et SDMEOEF)
- ✓ ramène au service courrier les cinq (5) autres destinés à la DGI, au FPCL et au TRESOR.

Ces cinq exemplaire en provenance du secrétariat de la SDFLPB sont réceptionnés par l'agent « Départ » du service courrier, qui :

- ✓ les enregistre dans le courrier ordinaire départ ;
- ✓ puis les remet au coursier pour transmission à la DGI, au FPCL et au TRESOR

Signalons que le service courrier comprend 4 agents (2 agents départ, chargés des courriers qui sortent de la DGDDL et 2 agents arrivée qui eux ont en charge les courriers en provenance de l'extérieur).

B-Le contrôle des actes à caractère financier

Dès la réception des actes par le secrétariat de chacune des directions concernées (la DTA et la DTEF), le mécanisme d'analyse de ces documents à leur niveau se met en place. Il commence par une répartition des tâches au sein des directions en charge des documents et finit par l'examen proprement dit des documents.

B.1-La répartition des tâches

La procédure de répartition du travail se fait comme suit par direction :

La répartition des tâches à la DTA

Lorsque la secrétaire du Directeur de la DTA réceptionne l'acte en provenance de la SDFLPB (deux (2) exemplaires), elle :

- ✓ l'enregistre dans le registre courrier arrivé de la DTA;
- ✓ transmet à son Directeur.

Le Directeur, il prend connaissance de l'acte et impute un (1) exemplaire au :

- ✓ Sous Directeur de la SDPCT ;
- ✓ Sous Directeur de la SDTC.

Chaque Sous Directeur à son tour affecte le document à l'un de ses chargés d'études pour analyse.

La répartition des tâches à la DTEF

Le Sous Directeur de la SDFLPB, lorsqu'il transmet les exemplaires de la DTA, de la SDPET, SDMEOEF de la DGI, du FPCL et du TRESOR, il impute à l'un de ses chargés d'études un (1) exemplaire de l'acte pour analyse.

Pour ce qui est du contrôle proprement dit, seront étudiées les procédures en matière de contrôle du programme triennal, de la délibération des taxes, du cadre organique des emplois et du budget.

Celles concernant les comptes administratifs ne feront pas l'objet d'étude au cours de notre mémoire. Pour la simple raison que l'analyse de cet acte pour ce qui concerne les départementaux est maintenant dévolu à la cour des comptes, contrairement à celui des communes, qui est toujours du ressort de la DGDDL. Or notre thème porte sur le contrôle des actes financiers départementaux contrôlés par la DGDDL.

B.2-L'examen proprement dit

Ce sont respectivement le programme triennal, la délibération des taxes , le cadre organique des emplois et le budget qui feront l'objet de notre analyse..

B.2.a-Le programme triennal

Le contrôle de ce document porte aussi bien sur la légalité externe qu'interne.

B.2.a.1-Le contrôle de légalité externe.

□ Les règles de forme

Cette partie du contrôle est effectuée par la SDTC pour le compte de la DTA et par la SDFLPB pour la DTEF.

➤ Au niveau de la SDTC

Le chargé d'étude lorsqu'il reçoit l'acte , il vérifie que le programme triennal soumis à son analyse comprend les éléments suivants :

- ✓ la note de présentation du programme, laquelle retrace les grandes lignes de l'acte de programmation (annexe 3) ;
- ✓ l'avis des différentes commissions permanentes, pour s'assurer qu'elles ont été consultées (annexe 4) ;
- ✓ la délibération du conseil en terme de priorité des opérations (annexe 5) ;
- ✓ les fiches d'opérations (4fiches par priorité) ;
- ✓ les listes de présence des différentes commissions.
- ✓ le tableau des différentes transmissions .

➤ Au niveau de la SDFLPB

Le chargé d'étude vérifie que la présentation des différentes rubriques du programme est faite conforme au modèle ci-dessous.

Tableau 7 : Modèle de présentation d'un modèle du programme triennal N-N+1

PRIORITE	COMPTE FONCTIONNEL	COMPTE PATRIMONIAL	OPERATIONS	COUT TOTAL	DEPENSE ANTE-RIEURES	PRELEVEMENT SUR FOND D'INVESTISSE			DEPEN SE N	DEPENSE POSTE-RIURE
						N	N+1	N+2		
			TOTAL							

Tableau 8: Modèle de présentation de la fiche d'opération 1 des priorités

NOM DE LA COLLECTIVITE	FICHE D'OPERATION 1	N° DE PRIORITE DE L'OPERATION
IDENTIFICATION DE L'OPERATION		NOUVELLE
TITRE	RUBRIQUE BUDGETAIRE	
PROCEDURES D'APPROBATION	DATES	OBSERVATIONS

Tableau 9: Modèle de présentation de la fiche d'opération 2 des priorités

NOM DE LA COLLECTIVITE	FICHE D'OPERATION 2	
II-JUSTIFICATION DE L'OPERATION 1-DESCRIPTION DE L'OPERATION : 2-REFERENCE AU PROGRAMME TRIENNAL : 3-REFERENCE AU PLAN DE DEVELOPPEMENT : 4-RELATIONS EVENTUELLES AVEC D'AUTRES OPERATIONS :		
IV-DETAIL DE L'OPERATION-PHASES ET CALENDRIER DE REALISATION		
Description des équipements, travaux etc..	Phases	Calendrier

Tableau 10 : Modèle de présentation de La fiche d'opération 3 des priorités

NOM DE LA COLLECTIVITE		FICHE D'OPERATION 3				
V-COUTS DE L'OPERATION (en milliers de francs)						
COMPTE FONCTIONNEL		DEPENSES ANTERIEURES	N	N+1	N+3	DEPENSES POSTERIEURES
	<u>I-DEPENSES D'INVESTISSEMENT</u>					
	TOTAUX INVESTISSEMENTS					
	<u>II-DEPENSE DE FONCTIONNEMENT</u>					
	TOTAUX FONCTIONNEMENT					

Tableau 11: Modèle de présentation de la fiche d'opération 4 des priorités

NOM DE LA COLLECTION		FICHE D'OPERATION 4	
I- MOYENS ET PLAN DE FINANCEMENTS DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT			
EXERCICES	MOYENS DE FINANCEMENT	MONTANTS (en milliers de francs)	
	<u>1-APPORT PROPRE DE LA COLLECTIVITE (Prélèvement sur FNI)</u>		
N N+1 N+2			
	TOTAL		
	<u>2-RECETTES D'EMPRUNTS</u>		
N N+1 N+2			
	TOTAL		
	<u>3-SUBVENTIONS DE L'ETAT</u>		
N N+1 N+2			
	<u>4-AUTRES FONDS DE CONCOURS AIDES ETC</u>		
N N+1 N+2			
	TOTAL		

Source : DGDDL

La compétence de l'auteur

Cette tâche est dévolue à la SDTC, dont les chargé d'étude de la SDTC, vérifie que les projets d'investissements du conseil Général de département sont conformes aux les lois textes portant transfert des compétences de l'Etat à ce type de collectivité.

Les règles de procédure

Ce contrôle est le plus facile à effectuer pour la simple raison qu' à ce niveau, le chargé d'étude de la SDTC vérifie seulement que tous les fiches d'opération 1 du programme triennal sont visées par tous les intervenants dans le processus d'approbation avec examen de la DGDDL, et que leur avis est favorable:

- ✓ Le préfet ;
- ✓ le conseil ;
- ✓ les Commissions des affaires économiques et domaniales ;
- ✓ le Maire ou le Président du Conseil Général, selon que c'est un acte communal ou départemental.

B.2.a.2-Le contrôle de légalité interne de l'acte

La grande partie de ce travail est effectuée par les chargés d'études des sous directions de la DTEF. Ceux de la DTA n'interviennent que pour vérifier la conformité des textes ayant servi de référence à la prise des différentes décisions contenues dans le programme triennal et également s'assurer que les motifs et le but qui soutendent ce programme sont légaux.

- **Le contenu de l'acte**
- Au niveau de la DTEF

Ce contrôle est effectué par le chargé d'étude de la SDFLPB qui:

- ✓ vérifie d'abord l'exactitude des différentes imputations budgétaires et comptables , par le rapprochement compte fonctionnel - compte patrimonial et le libellé de l'opération du programme triennal avec celui du plan comptable des collectivités ;
- ✓ s'assure également pour chaque priorité que :
 1. la correspondance numéro compte fonctionnel, compte patrimonial est exacte;
 2. le libellé de l'opération au programme triennal est identique à l'intitulé de l'identification de l'opération de la fiche d'opération 1 ;

3. le couple compte fonctionnel-compte patrimonial à la rubrique budgétaire est identique à ce même couple à la fiche d'opération 1 ;
4. les montants inscrits au programme pour chaque priorité est identique à ceux des fiches d'opérations, par le rapprochement du coût total de la priorité inscrit au programme et à la somme des coût inscrits aux différentes fiches d'opération concernant la priorité ;
5. la concordance entre la description de chaque opération de la priorité à (II- de fiche d'opération 2) et le détail de l'opération à (IV- de la même fiche).

➤ Au niveau de la SDTC

Le chargé d'étude examine la conformité et la régularité des textes énumérés dans la délibération du conseil, avec ceux devant légalement servir de base à l'action.

□ Le motif de l'acte

A ce stade de l'analyse de l'acte, le chargé d'étude de la SDTC, vérifie que seul l'intérêt général guide ce programme, en analysant la justification des fiches d'opérations.

B.2.b-La délibération des taxes

Le contrôle de cet acte est la seconde étape de l'examen du budget, puisqu'elle indique la source de la grande partie des recettes budgétaires. Cette délibération comprend les documents suivants :

- ✓ la délibération du conseil de la collectivité ;
- ✓ la décision du conseil en matière de taux et de l'assiette de la taxe ;
- ✓ la liste de présence des membres de la commission financière et économique et celle du conseil de la collectivité.

Tableau 12 : Modèle de présentation de la délibérations des taxes

Compte fonctionnel	Nature de taxe	Taux	Assiettes et Périodicité
70 700 700....	SECTION 70 CHAPITRE 700 Articles :		

Source : nomenclature du budgétaire

Comme dans le plan comptable SYSCOA, les produits de la collectivité (recettes) commencent par le chiffre sept (7) pour les recettes de fonctionnement et le chiffre zéro (0) pour les recettes d'investissements. En ce qui concerne les charges (représentées ici par les dépenses), elles sont à cheval entre deux chiffres le chiffre six (6) pour les dépenses de fonctionnels et le chiffre neuf (9) pour les dépenses d'investissements.

Pour mieux comprendre la nomenclature budgétaire nous allons élaboré un tableau de correspondance : nomenclature budgétaire et comptable des collectivités- le plan comptable SYSCOA

Tableau 13 : Tableau de correspondance nomenclature budgétaire et comptables des collectivités et plan comptable SYSCOA

NOMBRE DE CHIFFRE DU COMPTE	NOMENCLATURE BUDGETAIRE ET COMPTABLE DES COLLECTIVITES	PLAN COMPTABLE SYSCOA
Un	Classe	Classe
Deux	Section	Compte principale
Trois	Chapitre	Compte divisionnaire
Quatre et plus	Article	Sous compte

Source : nous-même

Chaque taxe correspond à une section, un chapitre ainsi qu' à un article donné.

B.2.b.1-Le contrôle de la légalité externe

□ **Les règles de forme**

Le chargé d'étude de la SDTC :

- ✓ vérifie que la délibération instituant la taxe dispose en son **point un** l'expression suivante «Est institué sur le territoire de la collectivité au titre de l'exercice N, les taxes énumérées ci-après : ... ».(voir annexe 6)

- ✓ vérifie également que l'institution de la taxe fait référence à des textes réglementaires et légaux. Signalons que tout acte pris par une autorité décentralisée doit obligatoirement faire référence à des textes bien précis.

□ **La compétence de l'auteur**

Le chargé d'étude de la SDTC, vérifie que le conseil a la compétence en matière d'institution des taxes énumérées, par le rapprochement de chaque taxe instaurée et les textes relatifs au régime financier et fiscal des collectivités (loi 81-1129 du 17 octobre 81-loi 81-1130 du 30 décembre 81). Ce contrôle est effectué parce qu'il y a des taxes dont l'instauration n'est pas du ressort de la collectivité.

□ **Les règles de forme**

A ce niveau le chargé d'étude de la SDTC vérifie que les organes dont l'avis est nécessaire pour instituer ces taxes ont été réellement consultés ; cela par le rapprochement entre les organes ayant donné leurs avis et ceux prévus par le bloc de légalité.

B.2.b.1-Le contrôle de la légalité interne

□ **Le contenu de l'acte,**

Deux Sous Direction interviennent à ce niveau du contrôle, la SDTC et la SDFLPB.

➤ **Au niveau de la SDTC**

Le chargé d'étude examine :

- ✓ la conformité et la régularité des textes de base de la délibération avec ceux légalement en vigueur.
- A niveau de SDFLPB

Le chargé d'étude vérifie :

- ✓ la conformité de l'assiette et de la périodicité de la taxe avec les textes en vigueur.

Notons qu'il existe deux types de taxes :

1. celles dont l'assiette, la périodicité et le taux sont du ressort de l'Etat ;

2. celles dont la périodicité, l'assiette et le taux sont laissés à l'appréciation de la collectivité. Cependant l'Etat détermine pour le taux, le plancher et le plafond.

- ✓ l'exactitude des imputations c'est à dire, s'assurer que les imputations ont été faites dans les comptes appropriés au vu de la nomenclature budgétaire, puisqu'à chaque taxe correspond une section, un chapitre ainsi qu'un article donné.

□ **Le motif de l'acte**

Les procédures de contrôle du motif de l'acte de délibération des taxes sont identiques à celles du programme triennal.

Signalons que le contrôle de cet acte est également effectué par les agents du TRESOR et de la DGI.

B.2.c-Le cadre organique des emplois

Dans la liasse budgétaire, il « emprunte » le nom récapitulatif des effectifs

Il se présente comme suit :

Tableau 14 : Modèle de présentation du cadre organique des emplois

COMPTES FONCTIONNELS (1)	FONCTION OU POSTE DE TRAVAIL (2)	ORGANIQUES (3)	EFFECTIF	
			EFFECTIFS REEL (4)	EFFECTIF BUDGETISE EN N (5)

(1) : indique le numéro de compte correspondant à la fonction ou poste

(2) : on y liste toutes les fonctions (ou postes) pourvues ou non de la collectivité

(3) : Pour chaque fonction ou poste, on y indique le maximum de personne nécessaire pour le bon fonctionnement de la collectivité.

(4) : indique l'effectif pour chaque fonction ou poste de travail

(5) : indique le nombre d'agent budgétisé pour chaque fonction.

Source :DGDDL

Après avoir présenté un modèle de programme triennal, nous allons décrire les procédures de son contrôle. Il n'est plus nécessaire de rappeler que le contrôle de tout acte porte aussi bien sur la légalité interne que la légalité externe.

B.2.c.1-Le contrôle de la légalité externe

C'est à ce niveau qu'interviennent le chargé d'étude de la SDPCT.

□ Les règles de forme

Le chargé d'étude de la SDPCT vérifie que la présentation de cadre organique qui lui est soumis pour examen est identique à celui du tableau 13.

□ Les règles de procédure

Le chargé d'étude de la SDPCT vérifie que toutes les commissions compétentes en la matière ont été consultées.

B.2.c.2-Le contrôle de la légalité interne

Ce contrôle porte de manière générale sur le contenu de l'acte.

□ le contenu de la l'acte :

Le chargé d'étude de la SDPCT :

- ✓ vérifie pour chaque poste que le nombre d'agent inscrit dans le cadre organique des emplois de la collectivité respectent les prescriptions des textes en vigueur en la matière ;
- ✓ rapproche la barre 3 et la barre 5, afin de déceler les différentes variations.

B.2.d-Le budget

Le budget est subdivisé en deux (2) titres :

- Titre I : Budget de fonctionnement ;
- Titre II : Budget d'investissement

La confection du budget se fait en se referant au programme triennal, à la délibération des taxes ainsi qu'au cadre organique des emplois. De sorte que lors de son examen, les chargés d'études dès l'examen du document s'assure de la concordance :

- ✓ Budget- Programme ;
- ✓ Budget – Délibération des taxes ;
- ✓ Budget- Cadre organique des emplois.

Notons qu'un budget soumis à examen à la DGDDL doit obligatoirement être accompagné du programme triennal N-N+2 et de la délibération des taxes.

B.2.d.1-Le contrôle de la légalité externe

Cela est dévolu aux chargés d'étude de la SDCT

□ Les règles de forme :

Le chargé d'étude vérifie que le budget soumis à leur analyse comprend tous les documents constitutifs du budget à savoir :

- ✓ La note de présentation
- ✓ Les rapports des commissions permanentes relatifs : aux recettes, aux dépenses de fonctionnement et d'investissements ainsi que leurs conclusions.
- ✓ Le budget de fonctionnement (tableau récapitulatif Recettes -Dépenses)
- ✓ Le budget d'investissement (tableau récapitulatif Recettes - Dépenses)
- ✓ Les tableaux annexes :
 1. Tableau récapitulatif des effectifs relatifs aux emplois permanents ;
 2. Tableau récapitulatif des dépenses du personnel !
 3. Tableau récapitulatif du matériel roulant ;
 4. Tableau récapitulatif des dépenses du matériel roulant ;
 5. Tableau des modifications de la composition du patrimoine

□ Les règles de procédure

Le chargé d'étude vérifie :

- ✓ la procédure d'élaboration et d'adoption du budget, par l'analyse des visas.(si le document porte le visa des différentes commissions consultatives permanentes)

- ✓ la liste de présence des membres des différentes commissions et s'assurent que le quorum (2/3) de présence était atteint lors de l'examen du budget. Il en est de même pour les membres du conseil de la collectivité ;
- ✓ le budget a suivi toutes les étapes de transmission, cela également au travers des visas.

B.2.c.2-Le contrôle de la légalité interne

□ **le contenu de la l'acte :**

a-Le contrôle des recettes

Ce contrôle est effectué par le chargé d'étude de la SDFLPB qui vérifie que :

- ✓ les recettes sont imputées dans le compte exact
- ✓ les recettes sont réalistes, pour cela il s'assure que le niveau des recettes de l'exercice N générées par la collectivité n'excèdent pas celui recouvré en N-1 majoré de 20% pour les recettes propres au collectivité, par le rapprochement des tableaux 15 et 16.

Tableau 15: Modèle de présentation de l'état d'exécution des recettes

COMPTE	RUBRIQUE	BUDGET DE L'EXERCICE N-1		POURCENTAGE DE RECOUVREMENT DES RECETTES
		Approuvé par le MEMID	Recettes recouvrées	

Source :DGDDL

Tableau 16 : Modèle de présentation du budget des recettes

COMPTE ET RUBRIQUE	BUDGET DE L'EXERCICE N		
	PROPOSE PAR LE MAIRE	VOTE PAR LE CONSEIL	APPROUVE PAR LE MEMID
SOUS TOTAUX CHAPITRE			

Source :DGDDL

b-le contrôle du cadre organique des emplois

Ce contrôle est effectué par le chargé d'étude de la SDPCT. Il

- ✓ confronte le tableau récapitulatif des effectifs, le tableau récapitulatif des dépenses du personnel et le budget de fonctionnement -dépenses (ventilation des dépenses par paragraphe) pour vérifier la concordance ;
- ✓ s'assure ensuite que la masse salariale n'excède pas le seuil de 30% du montant global du budget.

Pour mieux comprendre ces procédures de contrôle du cadre organique, nous allons présenter les tableaux et les barres à rapprocher, cela par les symboles. Ainsi les tableaux dont les cases sont représentées par le même symbole signifieraient que ces montants se doivent d'être identiques.

CESAG-BIBLIOTHEQUE

Tableau 17: Modèle de présentation du budget de fonctionnement-dépense (VENTILATION DES DEPENSES PAR PARAGRAPHE)

COMPTE FONCTIONNEL	RUBRIQUE BUDGETAIRE	BUDGET DE L'EXERCICE N			SALAIRE ET INDEMNITE	CHARGES SOCIALES	TRANSPORT ET FRAIS DE MISSION	CARBURAN ET LUBRIFIANT	MATERIEL ET FOURNITUR	ABONNE EAU, ELECTRIC TELEPHO	TRAVAUX SERVICES A L'ENTREP	INTERVENT ET TRANSF.
		MONTAN VOTES PAR LE MAIRE	MONTAN VOTES PAR LE CONSEIL	MONTANT APPROUVE PAR MEMID								
6000	Administration											
	TOTAUX											

Tableau 18 : Modèle de présentation des récapitulatifs des dépenses du personnel

COMPTE FONCTIONNEL	FONCTION	EFFECTIF	SALAIRES	INDEMNITE DE FONCTION	INDEMNITE DE LOGT	TOTALX PAR MOIS	TOTALX ANNUELS (7)(3)(12)	AUTRES DEPENSES			TOTALX GENERAUX	
								CHARGES SOCIALES	DIVERS	INDEMNITE TRANSPORT		
6000	Administration											
	TOTAUX											

Tableau 19 : Modèle de présentation du cadre organique des emplois

COMPTES FONCTIONNELS (1)	FONCTION OU POSTE DE TRAVAIL (2)	ORGANISQUES (3)	EFFECTIFS REEL (4)	EFFECTIF BUDGETAISE EN N (5)
	TOTAUX			

- ✓ vérifie aussi que la barre 2 du budget de fonctionnement-dépenses (ventilation des dépenses par paragraphe) correspondant à chaque rubrique budgétaire est pourvue en montant (annexe 5), et est égale à $12.5\% \times \text{Salaire annuel de l'employé correspondant}$. Cela veut dire que pour chaque employé la barre 8 du tableau récapitulatif des dépenses du personnel $\times 12.5\% = \text{Montant de la barre 9 de cet employé}$ (annexe 8)

c-le contrôle des dépenses

Cette partie du contrôle est effectuée par la DTEF, au travers de ses trois sous directions la SDPET, la SDFLPB et la SDMEOEF

Concernant le contrôle des dépenses d'investissement (annexe 9), il est le fait du chargé d'étude de la SDFLPB.II

- ✓ s'assure que les dépenses imputées aux comptes de la classe 9 ont pris en compte toutes les dépenses d'investissement de l'année inscrites au programme triennal. Cela par la confrontation du budget d'investissement (ventilation des dépenses par paragraphe) et du programme triennal.
- ✓ vérifie que l'article 6441 FNI (Fond National d'Investissement) du budget a été pourvu en montant. Le législateur a fait obligation de prévoir une portion de son budget pour les investissements (FNI). Le taux de cette proportion varie en fonction de la population de la collectivité. Mais ne peut descendre en deçà de 12.55% du budget.
- ✓ vérifie la concordance entre les moyens de financement et le plan de financement.

La SDPET, s'occupe du contrôle des équipements.

Son chargé d'étude a donc pour rôle de contrôler tous les équipements inscrits au budget, pour le faire, il :

- ✓ vérifie l'exactitude du matériel roulant en rapprochant les achats effectifs de biens roulants de l'exercice N-1 pour lesquels la DAR a eu connaissance, le tableau récapitulatif du matériel roulant de N-1, le tableau de modification de la composition du patrimoine de l'exercice N.

- ✓ Puis, s'assure que les dépenses de chaque matériel roulant ont été prises en compte dans le budget en rapprochant le tableau récapitulatif du matériel roulant et le tableau récapitulatif des dépenses du matériel afin d'en vérifier la concordance.

A la SDMEOEF, le chargé d'étude s'assure que les amortissements d'emprunts du financement des opérations ont été budgétisés.

Quant au chargé d'étude de la SDFLPB, il :

- ✓ vérifie la prise en compte des dépenses impératives ; et de l'équilibre budgétaire ; ainsi que les comptes dans lesquels ont été imputées les différentes opérations.

Que ce soit le programme triennal, la délibération des taxes et le budget, chaque remarque et interrogation ainsi que les différentes entorses font l'objet d'un écrit sur papier manuscrit « roulant », de la part de chaque chargé d'étude.

La procédure de contrôle de la tutelle sur les actes à caractère financier n'est réellement achevée que lorsque la commission a siégé, nous allons maintenant étudier la commission budgétaire.

C-La commission budgétaire

Sont conviés à cette commission :

- La SDFLPB (un représentant) ;
- Le SDPCT (un représentant) ;
- Le Sous Directeur des Finances Locales, programmes et Budget (président de la commission) ;
- La DGI (un représentant) ;
- Le TRESOR (un représentant) ;
- Le receveur de la collectivité ;

- La collectivité (quatre représentants) ;
- Le Fond des Prêts aux Collectivités Locales (FPCL) (un représentant) .

Dès l'ouverture de la séance, le président de la commission prend la parole pour présenter les membres de la commission. Puis la parole est donnée au Responsable de la collectivité ou son représentant pour présenter le programme triennal, la délibération des taxes ou le budget selon le cas. Ensuite la parole est donnée respectivement au représentant de la SPCT, de la SDFLPB, de la DGI, du TRESOR et du FPCL afin qu'ils soulèvent les remarques et leurs interrogations. Après cela la parole est remise au responsable de la collectivité et à sa délégation pour se défendre et répondre aux différentes questions. Quelques questions sont posées au receveur sur le recouvrement des recettes de l'année N-1 et son avis est demandé sur le niveau de recouvrement des recettes inscrit au budget. Après il est demandé à la délégation du responsable de la collectivité de se retirer afin que les différentes directions de contrôle puissent s'accorder sur la décision à prendre. Ces décisions sont au nombre de trois (Refus d'approbation, Approbation avec réserve et Approbation). Enfin la délégation du responsable de la collectivité est informée de la décision provisoire de la commission. Puisque la décision finale sera notifiée par le ministre de tutelle.

D-La notification ou rapport définitif

Après que la commission ait donné son verdict, le président de la commission fait un compte rendu à son supérieur hiérarchique (le Directeur de la DTEF). Celui-ci informe le Directeur Général de cette décision, accompagné d'un exemplaire du budget ou programme selon le cas. Le Directeur Général en informe son ministre de tutelle pour la décision finale et la notifie à la collectivité. De manière générale, la décision de la commission est toujours entérinée par le ministre en charge des collectivités.

Conclusion

Le contrôle de tutelle a été instauré par le législateur afin de s'assurer que les entités décentralisées auxquelles une partie du pouvoir central a été déléguée respectent les prescriptions de la loi dans le fonctionnement de leur collectivité.

Malheureusement, dans l'élaboration de ces textes, le législateur a été silencieux quant à la manière dont ce contrôle devrait se dérouler. En plus, nous avons eu à constater que même la DGDDL, qui est l'autorité de tutelle des collectivités à qui ce contrôle a été confirmé, ne dispose ni de manuel de procédure, ni de note interne décrivant ses procédures de contrôle. Egalement, il est important de dire que les procédures énumérées sont identiques que ce soit un acte communal, ou départemental.

CESAG-BIBLIOTHEQUE

CHAPITRE 2 : DIAGNOSTIC ET ANALYSE DU SYSTEME DE CONTRÔLE DE L'AUTORITE DE TUTELLE

La description du système étant déjà effectuée, dans le premier chapitre de cette seconde partie, au regard donc des descriptions qui ont été faites, nous allons de procéder à une analyse des variables, que nous avons déterminé dans notre modèle d'analyse comme susceptible d'influencer le système (l'environnement de contrôle de l'autorité de tutelle, ses démarches et procédures...). Cela revient donc identifier les dysfonctionnements du système et leurs causes.

Pour y arriver, nous avons articulé notre travail comme suit :

- Section I : Les dysfonctionnements liés à la conception du système.
- Section II : les dysfonctionnements liés à l'application
- Section III : L'analyse des résultats.

Section I : Les dysfonctionnements liés à la conception du système

Cette section consistera, à faire ressortir les forces, les faiblesses et les risques encourus par l'autorité de tutelle qu'est DGDDL du fait de la conception de son système. Ainsi nous verrons les dysfonctionnements par rapport à l'environnement de contrôle et par rapport aux procédures et aux méthodes de contrôle.

I-L'environnement de contrôle

La DGDDL, en tant que structure étatique, évolue comme toutes les autres dans un environnement dominé par des facteurs d'ordre politique, juridique, et humain qui influent sur la perception même du système de contrôle ainsi que sa mise en application. Tout cela tend parfois à éloigner ce type de structure de leur mission principale, qui est celle de garantir le succès des politiques mises en place.

A-Le cadre réglementaire

L'environnement de la DGDDL est régi dans une abondance de textes. Des textes concernant d'une part les collectivités, les démembrements de la tutelle en ce qui concerne le contrôle et d'autre part la DGDDL. La grande difficulté est la méconnaissance des textes par certains chargés d'études.

La question essentielle qui découle alors de cette situation est la suivante : « Comment peut-on contrôler de manière objective la légalité d'une décision, si l'on ne connaît pas parfaitement les textes régissant cet acte ? ».

En plus des difficultés énumérées ci-haut, notons que les textes n'ont pas réellement consacré la volonté manifeste de séparer les fonctions incompatibles telles que les fonctions d'exécution et de contrôle. Puisque l'article 33 relative aux incompatibilités 33 stipule que : « les fonctions de conseiller général sont incompatibles avec celles de :

- Membre du conseil Municipal ;
- Membre du Conseil constitutionnel et des juridictions suprêmes ;
- Magistrat ;
- Fonctionnaire ou autre agent de l'Etat chargé de l'attribution de la tutelle des collectivités décentralisées à quelque titre et à quelque niveau que ce soit ;
- Membre la commission chargée des élections
- Préfets, sous préfets, secrétaires généraux de préfecture et chefs de cabinet de préfet ;
- les comptables des derniers départementaux et les entrepreneurs des services départementaux ;
- les agents salariés du département non compris les fonctionnaires publics ou exerçant une profession indépendante, ne reçoivent une indemnité du département qu'à raison des services qu'ils lui rendent dans l'exercice de cette profession ;
- les militaires et assimilés... »

Cette disposition de la loi est atténuée par l'article 34 de la même section lorsqu'il affirme « ...Est également incompatible avec celle de membre du gouvernement, tout celui se trouvant dans ce cas d'incompatibilité est tenu de faire une déclaration d'option dans un délai de quinze jours. Passé ce délai, il est réputé avoir renoncé à ses fonctions de Président de Conseil général dans lesquelles il est remplacé par le premier vice-président.

Toutefois, si le membre est déchargé de sa fonction, il redevient de plein droit président du Conseil général. »

De notre avis cette disposition de loi pourrait ne pas garantir la séparation de la fonction de contrôle et d'exécution, si le ministre chargé des collectivités venait à être élu conseiller général qu'importe le fait qu'il ait renoncé à cette fonction. Parce qu'il exercerait ces deux fonctions « de façon indirecte », surtout en raison du fait que c'est lui qui désigne en réalité son premier vice-président : Il garde tout le contrôle politique. A cela il faut ajouter le large pouvoir discrétionnaire dont bénéficie nos ministres sur les actions des directions sur leur tutelle.

Concernant les inspections il importe de préciser que le fait que les frais de séjour des inspecteurs sont imputés à la collectivité inspectée. Cela pourrait ne pas garantir l'indépendance des inspecteurs.

Il nous importe également de signaler que les textes sont restés « muets » quant à la manière dont la DGDDL devrait accomplir ce contrôle.

B-L'organisation

Bien que nous n'ayons pas grand-chose à reprocher à l'organigramme de la DGDDL, sur le plan fonctionnel beaucoup de dysfonctionnement subsistent.

En effet au sein de la DGDDL, des services importants comme le service d'Inspection se trouve confronté à un manque d'agent malgré les 146 agents dont dispose la structure. Ce faisant, ce service n'existe que de nom et l'une des fonctions de la tutelle se voit négligée et même supprimée de fait. A peine trois collectivités ont fait l'objet d'inspection ces cinq dernières années. Alors que la loi fait obligation à l'autorité de

contrôle de procéder à une inspection des collectivités au moins une fois par an (Article 18 loi 80-1180 du 17 octobre 1980-Article 178 loi 2001-477 du 09 août 2001) .

L'un des sérieux problèmes de la DGDDL, est la gestion rationnelle de ses ressources humaines. Sur les 146 agents dont dispose la structure à peine 35% sont actifs. Le reste ne le sont pas, non par manque de volonté mais à cause d'une mauvaise répartition des tâches et un mauvais suivi des agents. A titre d'exemple, beaucoup de dossiers sont en souffrance dans certaines directions, non pas par insuffisance d'agent ,mais plutôt à cause du refus de certains responsables de se décharger de certains dossiers de manière à se rendre incontournables dans la structure.

Il existe des agents à la DGDDL, avec des compétences avérées sans occupation quelconque.

L'organisation à la DGDDL est telle qu'un petit nombre d'agents s'accapare tout le travail, au point où d'autres se retrouvent durant une année à ne rien faire.

A cela, nous devons ajouter la grande mobilité des agents qui, pour la plupart font la navette DGDDL-Collectivité-DGDDL, et l'obsession de la quasi totalité des agents d'aller en collectivité. Cela est motivé par une indemnité de 75 000F CFA octroyée aux fonctionnaires mis à la disposition des collectivités, sans compter les possibles avantages en natures : logement, véhicule ,carburant etc.

Ces fonctionnaires des collectivités ne jouent qu'une seule des fonctions dévolues à la DGDDL, à savoir celle de l'assistance.

C-La qualité des animateurs

A ce niveau de notre étude nous ne nous pencherons que sur les chargés d'étude et leurs responsables.

Tableau 20 : Classification des agents de la DGDDL par catégorie

Catégorie Professionnelle	A4	A3	A2	B3	B1	C3	C2	C1	D2	D1
Nombres d'agents	16	47	1	34	4	1	8	5	12	18

Source :adaptée archive SDPCT

Au vu du tableau ci-dessus, si la qualité du personnel se résumait à la catégorie professionnelle, nous aurions déclaré sans hésiter que le personnel de la DGDDL est de qualité, puisque 43,83% de ce personnel est de catégorie A, et 23,29% de catégorie B. Le fait marquant, c'est que tous les chargés d'étude, en de charge l'examen des différents actes sont de ces deux catégories professionnelles (voir tableau 2). Malheureusement la notion de personnel de qualité va au-delà de la seule catégorie professionnelle, et prend en compte la valeur morale. C'est la cause pour laquelle nous avons des préoccupations quant à la qualité des chargés d'étude à la DGDDL.

Comme nous l'avons précédemment dit, tous les agents de la DGDDL sont des fonctionnaires mis à la disposition de la dite structure par la fonction publique. Le recrutement de ces fonctionnaires se fait soit par un concours organisé par l'Ecole Nationale d'Administration (ENA), soit par concours d'intégration organisé par le Ministère de la Fonction Publique. Si ceux formés à l'ENA, ont étudié au cours de leur cursus le contrôle des collectivités, il n'en est pas de même pour tous ceux qui entrent par le concours d'intégration. Ceux-là représentent 52% des chargés d'études en service actuellement à la DGDDL, or à la DGDDL, il n'y a pas de plan de formation ou de recyclage des agents.

D-Le système de communication

A ce niveau, nous avons nous-même fait les frais de cette mauvaise communication à la DGDDL, durant notre stage. Dans cette structure, le pouvoir hiérarchique est tellement fort que les agents refusent de prendre une quelconque initiative et une quelconque responsabilité. L'information y est très sacrée, qu'importe le type. De sorte que lorsque vous avez besoin d'une information, personne n'est prêt à vous la fournir. L'expression récurrente à cette direction lorsque vous avez besoin d'information est : « Va voir un tel...moi je ne suis rien ici ». Chacun voulant se rendre indispensable, garde par devers lui toutes les informations à sa disposition. Le partage de connaissance ne fait pas bon ménage avec la DGDDL. Certains postes de responsabilité étant hautement politisés, le personnel est devenu très hostile aux personnes étrangères.

II-La démarche et procédures de contrôle

La faiblesse essentielle au niveau de la conception de procédure réside dans l'absence d'un cadre formalisé des procédures. En effet la DGDDL ne dispose ni d'un manuel de procédures, ni d'une note d'information interne déterminant les procédures à suivre pour examiner tel ou tel acte.

Section 2 : Les dysfonctionnements liés à l'application du système

Nous venons d'apprécier le système par rapport à la conception. Cette section se propose de le faire par rapport à son fonctionnement.

Cette étude s'est faite sur la base de l'analyse des actes communaux et de quelques actes départementaux. Les procédures de contrôle des actes départementaux étant analogues pour le moment à celles des communes, nous avons pris pour population mère, les actes communaux et nous avons ensuite procédé par analogie. Le raccourcissement des heures de travail, et les réalités du terrain ne nous avons pas permis de dérouler notre travail comme nous l'aurions voulu.

Au cours de notre travail, l'observation a été beaucoup utilisée, afin d'infirmier ou confirmer les informations que nous avons recueillies, et de dégager notre propre opinion.

I-La structure organisationnelle

La grande lacune de l'organisation de la DGDDL vient de la mauvaise définition des tâches, de sorte qu'il est difficile d'apprécier le rendement de chaque agent. Comme dans bon nombre de structures étatiques, les agents de la DGDDL font preuve de beaucoup de laxisme. En effet ils ne traitent pas les dossiers avec grande attention. Nous avons constaté que certains dossiers déjà approuvés, comportent des erreurs d'analyse. La DGDDL est considérée par les agents comme un tremplin pour aller en collectivité. Parce qu'en collectivité ils bénéficient de certains avantages. Beaucoup parmi les chargés d'étude ont été des ex-fonctionnaires envoyés en commune qui sont revenus à la DGDDL par un TO (télégramme officiel), donc privés automatiquement de ces avantages.

II-La démarche et procédures de contrôle

Les résultats des différents tests nous ont permis de déceler les anomalies suivantes dans les procédures de contrôle des actes à la DGDDL :

A-La réception des actes

Le problème, ici est la mauvaise tenue des registres. En effet, les actes dès leur arrivée au service courrier reçoivent un numéro d'ordre, mais ne sont enregistrés dans le registre que longtemps après, des fois pas du tout. En effet le registre courrier ordinaire départ comme celui courrier ordinaire arrivé ne sont pas à jour. Un autre fait toujours concernant la réception des actes, c'est que certains actes font l'objet d'analyse et de sortie du service sans que le service courrier en soit informé.

B-Le contrôle proprement dit

a-Le cadre organique

A ce niveau les chargés d'étude se contentent juste de vérifier que les totaux des effectifs de chaque chapitre sont supérieurs ou égaux au montant budgétisé, sans que ces documents ne soient rapprochés à celui de N-1.

b-Le programme triennal

L'examen de la fiche d'opération du programme triennal (qui est le document technique de base de ce programme), est effectué par les chargés d'études de la SDFLPB. Alors que ceux de la SDPET, auraient été les mieux indiqués. Puisque cette sous direction regorge de techniciens en génie civil. En plus lors de l'analyse de la fiche, les vérificateurs ne font qu'un contrôle de concordance en fiche d'opération et programme triennal, sans qu'ils n'aient pour support le programme de la période précédente. Ils ne possèdent aucun élément pouvant permettre de vérifier la sincérité des montants estimatifs de chaque opération. Ni pro forma ou devis estimatifs venant d'une personne extérieure à la collectivité.

c-Le budget

Concernant les employés, l'examen des charges sociales, nous paraît inexact dans la mesure où cet examen ne prend pas en compte toutes les charges sociales et les charges

fiscales à la charge de la collectivité. De plus le salaire de chaque employé ne fait pas l'objet de pointage.

Concernant le contrôle de légalité interne, c'est à peine si ce contrôle est effectué. A titre d'exemple au cours de notre étude nous avons essayé de nous forger une opinion sur la fiabilité de quelques approbations. Sur vingt (20) budgets déjà approuvés que nous avons consultés, six (6) d'entre eux comportaient des textes auxquels se sont référés ces collectivités, mais qui en faite ne pouvaient pas justifier leurs actions (textes erronés) soit un taux de 30%. La justification que nous avons eu c'est que ces anomalies ne constituaient pas une cause valable de rejet du dit document ce qui n'est pas du tout exact dans la mesure où toute action prise par une autorité décentralisée doit obligatoirement avoir pour socle un texte législatif. Les textes de référence constituent les piliers sur lesquels doivent se baser la collectivité pour poser un acte.

Pour ce qui est des emprunts, le problème est semblable à celui du cadre organique. Ici aussi seul le fait que les barres soient pourvues, constitue la préoccupation des chargés d'étude.

Les tableaux de remboursement des emprunts ne font pas l'objet d'un contrôle minutieux. Cela s'est même vérifié dans certains budgets déjà approuvés où la somme des amortissements était supérieure au montant de l'emprunt

Dans le fond, seuls les articles de la classe 7 (classe des recettes) font vraiment l'objet d'une saine analyse.

C-les commissions budgétaires

En ce qui concerne la commission, nous pouvons dire qu'elle n'est qu'une simple formalité pour les autorités décentralisées. En effet tous les budgets qui passent en commission, sont des budgets sûrs d'être approuvés. Cela quelles que soient les remarques soulevées.

En plus, durant les débats budgétaires, les membres de la commission se gardent d'embarrasser la délégation de la collectivité à cause de la grande familiarité existant entre eux. Nous le disons à cause des questions qui sont souvent posées.

Le temps moyen de cette commission est de trente (30) minutes, délibération comprise.

Section 3 : Analyse des résultats

Au cours de cette section nous essayerons d'analyser les dysfonctionnements du système énuméré et en déterminer les causes. Cette analyse portera aussi bien sur l'environnement de contrôle que sur les procédures.

I-L'Analyse de l'environnement de contrôle

Le législateur a voté un grand nombre de textes sur la décentralisation et a marqué sa volonté de contrôle des entités décentralisées. Car autonomie ne signifie nullement indépendance. Cependant ces textes n'ont été très « bavards » quant à la façon de procéder pour effectuer ce contrôle. De sorte qu'une large liberté a été octroyée à la tutelle. Comme ce fut le cas pour le contrôle de tutelle exercé par les agents du TRESOR.

A la différence de la DGDDL, le Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor (DGCPT) a rédigé un guide du vérificateur pour combler ce silence. En effet la DGDDL ne dispose ni de procédures de contrôle formalisées., ni de service ou de cellule de formation ou de recyclage de ses agents ;.de sorte que certain de ses chargés d'étude, bien qu'ayant un niveau assez élevé (BAC+4; BAC+3), mais d'une formation initiale qui n'a rien à voir avec le contrôle des collectivités se trouvent confrontés à des difficultés dans l'exercices de leur fonction (non connaissance des textes en matière de décentralisation).

En plus ceux des agents ayant une bonne connaissance de ce contrôle, sont aussi démotivés, puisqu'ils admettent difficile le faite de se retrouver sans primes parce qu'ils exercent à la tutelle, alors que leurs collègues qui sont en collectivités se voient octroyés une prime de 75 000FCFA, voire plus.

La non existence également de moyens de mesure de la performance et la mauvaise répartition du personnel par service, ont favorisé l'oisiveté de certains agents. A cela nous devons ajouter que le manque de ressources (humaine, financière et matérielle) au service de l'inspection, fait que celui-ci, n'existe que de nom.

Lors de l'analyse des documents, certains services sont écartés alors qu'ils disposent en leur sein d'une grande expertise ; c'est le cas de la SDPET, pour ce qui est du contrôle des fiches d'opérations du programme triennal. Tout cela contribue à affaiblir la tutelle. Cette tutelle qui est souvent fragiliser par irruption régulière des politiques.

II- L'Analyse des procédures

Nous avons souvent eu le sentiment que les agents de la DGDDL, élaguent les problèmes importants relevés lors de la vérification des documents à caractère financier. Mais cette attitude est due au fait que :

- dans l'esprit des textes : « une autorité politique qui gère doit avoir des retombés »
- le budget avant d'arriver à la DGDDL pour approbation, passe d'abord par la commission départementale de développement. Laquelle commission comprend toutes les directions départementales de différents ministères présents dans la collectivité. C'est à ce niveau que le contrôle est très pointilleux.

Les agents de la DGDDL, estiment pour cela qu'il n'est pas important pour eux de s'attarder trop sur les choses déjà traitées. En plus le système s'autocontrôle, puisqu'une autorité ayant établi un budget irréaliste dont la tutelle n'a pas pu s'en apercevoir se trouvera rattrapé pas ces erreurs parce qu'il ne pourra recouvrer les recettes inscrites au budget, donc ne saurait dépenser.

La DGDDL, ayant un taux de rotation du personnel élevé voit s'évaporer de ce fait à longueur de temps l'expérience capitalisée par ces agents sans transmission des savoirs et des méthodes acquises, lors de leur départ. La faiblesse des procédures de contrôle, découle du fait que les agents n'ont pas connaissance de :

- ✓ l'importance de leur travail et des risques potentiels d'inefficacité de leurs actions sur les collectivités, ainsi que sur le développement national ;
- ✓ des zones à risques des actes qui leurs sont soumis, ni des éléments essentiels à contrôler.

Comment peut on demander à quelqu'un de contrôler la conformité du document soumis à son analyse, si de nombreux textes en vigueur lui sont méconnus ?

Il faut noter que la surabondance de ces textes et la non diffusion aux agents chargés du contrôle constituent en elle-même la cause de cette ignorance. Le grand goût du pouvoir d'un certain nombre de responsables, les accointances avec les responsables territoriaux et des hommes politiques, les amènent à ne point faciliter l'autonomie ainsi que l'indépendance des agents dans leur travail quotidien.

III-L'analyse de l'environnement de contrôle des collectivités

Les actes contrôlés par la DGDDL sont tous établis par les agents des collectivités. La qualité de ces documents dépend donc de l'environnement de contrôle de la collectivité (de son contrôle). or en dehors du fait de s'assurer que les différents documents visés par les différents intervenants, le fonctionnement, la marche courante de la collectivité ne fait l'objet d'aucune évaluation de la part de l'autorité de tutelle, de sorte qu'elle ne connaît pas les conditions dans lesquelles les documents sont établis.

Nous avons essayé de résumer tout cela dans le tableau ci-dessous.

Tableau 21: Récapitulatif des forces et faiblesses par rapport aux dimensions déterminées

Eléments	Points forts	Points faibles	Causes	Impacts
CADRE REGLEMENTAIRE	Existence lois et règlements spécifique à la DGDDL et aux collectivités	- Absence de texte sur les procédures de contrôle	- Sécurisation des fonds mis à la disposition des collectivités.	- Inexistence d'initiative personnelle - Contrôle approximatif des actes - Méconnaissance de tous ses textes Non atteint des objectifs du contrôle.
ORGANISATION	Existence d'un organigramme qui prend en compte toutes les facettes de la mission de la DGDDL	- Mauvaise répartition des tâches. - Absence de fiche de tâche * Centralisation du travail entre les mains de quelques agents * Un bon nombre d'agents sont oisifs * Non maîtrise des procédures par les nouveaux agents	- Absence de définition claire des tâches et des objectifs par agent. - Certain agents voulant se rendre incontournable. - Trop grand pouvoir hiérarchique - Absence de sanctions liées à la non activité - Système de nomination non lié au rendement	- Lenteur dans le traitement des dossiers, - Démotivation du personnel - Mauvaise communication au sein de la structure ;

Tableau 21: Récapitulatif des forces et faiblesses par rapport aux dimensions déterminées

Eléments	Points forts	Points faibles	Causes	Impacts
CADRE REGLEMENTAIRE	Existence lois et règlements spécifique à la DGDDL et aux collectivités	- Absence de texte sur les procédures de contrôle	- Sécurisation des fonds mis à la disposition des collectivités.	- Inexistence d'initiative personnelle - Contrôle approximatif des actes - Méconnaissance de tous ses textes Non atteint des objectifs du contrôle.
ORGANISATION	Existence d'un organigramme qui prend en compte toutes les facettes de la mission de la DGDDL	- Mauvaise répartition des tâches. - Absence de fiche de tâche * Centralisation du travail entre les mains de quelques agents * Un bon nombre d'agents sont oisifs * Non maîtrise des procédures par les nouveaux agents	- Absence de définition claire des tâches et des objectifs par agent. - Certain agents voulant se rendre incontournable. - Trop grand pouvoir hiérarchique - Absence de sanctions liées à la non activité - Système de nomination non lié au rendement	- Lenteur dans le traitement des dossiers, - Démotivation du personnel - Mauvaise communication au sein de la structure ;

Eléments	Points forts	Points faibles	Causes	Impacts
QUALITE DES ANIMATEURS	Personnel d'un bon niveau	-Manque de qualification dans le domaine du contrôle des collectivités. -Absence d'un système d'intéressement. -Trop grande rotation du personnel.	-Manque de système de formation et de recyclage -Absence d'un indicateur de mesure des performances -Manque de moyen d'entretien d'un personnel qualifié	-Non atteinte des objectifs -Méconnaissance tâches -Risques d'erreurs élevées -Laxisme
DEMARCHES ET PROCEDURES	Existence de procédure non formalisée	-Absence manuel de procédure -Absence note interne de description des procédures	-Méconnaissance portée d'un manuel -Pouvoir hiérarchique très élevé	-Confusion taches -Non atteinte objectifs -Non respect textes -Difficultés pour les nouveaux recrues
ENVIRONNEMENT DE CONTROLE DE LA COLLECTIVITE	Existence de procédure d'élaboration des actes à caractères financiers	Non évaluation de système de contrôle interne de collectivité par l'autorité de tutelle	Méconnaissance de son importance dans le processus de contrôle et de qualité des documents	-Le contrôle de tutelle doit être très méticuleux -Un full contrôle des actes de la part de la tutelle

Source : nous-mêmes

Conclusion

Les différents tests que nous avons réalisés (test de conformité ; test de permanence), nous ont permis de constater que les procédures de contrôle ne sont pas appliquées de façon permanente, étant les erreurs de contrôle décelées dans certains actes déjà approuvés. De plus, l'application strictes des procédures varie selon les Directions et au gré des agents et cela à cause du manque de superviser du travail effectué par les chargés d'études par leurs supérieurs hiérarchiques. Ce qui nous amener à dire que le dispositif de contrôle mis en place par l'autorité de tutelle n'est pas tout à fait fiable, du fait de l'inexistence de documents décrivant de façon exhaustive la manière dont ce contrôle devrait être mené. A cela s'ajoute la méconnaissance des textes régissant les collectivités par ceux là même qui sont chargés de vérifier son application par les autorités décentralisées.

La prédominance des accointances des chargés d'études et des responsables locaux n'est pas non plus fait pour garantir un contrôle efficace. Comme un grand nombre de structures publiques, la DGDDL n'a pas non plus échappée au laxisme dont fait preuve des agents du fait de la non définition des indicateurs de performance, et de moyen de stimulation du personnel.

CHAPITRE 3 : LES CONDITIONS D'EFFICACITE DU CONTROLE DE TUTELLE

Après avoir pris connaissance des différents dysfonctionnements du système de contrôle de la DGDDL, nous essayerons dans ce présent chapitre de proposer nos solutions parmi les diverses solutions possibles. Et faire des recommandations afin de conditionner l'efficacité du dit système.

Section 1 : Propositions de solutions pour un contrôle efficace

Ces propositions de solutions porteront aussi bien sur les dysfonctionnements constatés au niveau des éléments de l'environnement de contrôle que sur des procédures et méthodes.

I-L'environnement de contrôle

Seront solutionnés les éléments relatifs au cadre réglementaire, à l'organisation et à la qualité des animateurs, car beaucoup de limites ont été relevées dans ces domaines.

A-Le cadre réglementaire

Les collectivités étant régies par de nombreux textes, il importe que les services de la tutelle fassent une synthèse des dits documents, afin de permettre une compréhension plus facile et plus aisée de la part de ses agents. Cela permettra également de s'assurer une connaissance de tous ces textes par ceux-ci.

Il faudrait permettre une tutelle forte, cela en permettant aux fonctionnaires affectés dans les collectivités de jouer en plus du rôle d'assistance, le rôle de premier rideau du contrôle de tutelle. Il faut que la DGDDL bénéficie des mêmes avantages et statut particulier afin de permettre aux agents d'être à l'abri des pesanteurs politiques. En plus, nous estimons que pour mieux garantir la séparation des fonctions incompatibles, les ministres dès qu'ils sont élus conseillers généraux et optent pour le porte feuille ministériel ils ne devraient pas avoir la possibilité d'y retourner dès leur débarquement du gouvernement.

B-L'organisation

Nous suggérons un redéploiement du personnel. De notre avis, pour mieux réussir cela, une évaluation des besoins de chaque direction est nécessaire. Le choix des chargés d'étude jusqu'à ce que la DGDDL se dote d'une cellule de formation, doit tenir compte de la formation initiale de l'agent. En effet ce redéploiement ne peut être efficace que si une description claire des fonctions est effectuée. Cela par la formalisation des fiches de fonctions. Chacune des fiches doit décrire pour chaque fonction

- ✓ les objectifs visés par la fonction ;
- ✓ la description des tâches qui doivent être exécutées ;
- ✓ les dépendances hiérarchiques ;
- ✓ la détermination du responsable et du niveau de responsabilité du poste ;
- ✓ les résultats également attendus et les sanctions préconisées.

Figure 6 : Modèle de fiche de fonction

Fiche de la fonction		
Responsable de la fonction		
Objectifs		
Description différents tâches de la fonction	Nom des agents en charge de ces tâches	Différentes ressources matériels nécessaires
Résultats		

Toutes ces tâches doivent se faire sous le contrôle hiérarchique d'un responsable. Car comme le dit CNCC (2000) « Aucun système ne peut s'auto - contrôler totalement.

Il est donc nécessaire de mettre en place une procédure de supervision qui donne l'assurance que les contrôles mis en place :

- fonctionnent régulièrement et sans anomalies ;
- sont adaptés aux besoins ;
- ne nécessitent pas de modification. »

Les responsables doivent aussi mettre en place un système de motivation des agents, de sorte que ceux parmi eux qui viennent des collectivités ne la considèrent pas comme une sanction.

Nous suggérons également que les responsables revoient leurs systèmes de communication, de manière à minimiser les barrières hiérarchiques. Cette communication doit avoir pour objectif :

- de créer un climat où les employés seront à mesure d'exposer leurs plaintes et leurs suggestions à la direction via le supérieur hiérarchique ;
- d'éviter que les problèmes des agents n'agissent sur leur productivité ;
- d'éviter que seules les bonnes nouvelles ne soient transmises à la hiérarchie ; car de manière générale les superviseurs des niveaux hiérarchiques inférieurs ont tendance à filtrer l'information et à rapporter seulement les bonnes nouvelles.

Il faudrait également que tous les textes nécessaires à l'exercice du travail de contrôle soient mis à la disposition de la bibliothèque. De sorte que les agents qui en auront besoin puissent en disposer. Réduire le turn-over très élevé à la DGDDL, en intéressant les agents, par des actions de motivations. Tout cela doit déboucher sur la recherche de la productivité. Cela suppose donc les conditions minimales suivantes :

- ✓ l'existence d'un guide de procédure connue des agents, actualisé en fonction de l'évolution des compétences des services et des supports de travail (Textes)
- ✓ l'équipement du service en matériel
- ✓ l'aptitude des agents à s'adapter aux innovations et changements rendus nécessaires.

Cette productivité va se mesurer par des éléments comme :

- la qualité du traitement des dossiers
- l'accomplissement diligent des instructions.

C-La qualité des animateurs

La DGDDL, ne pouvant procéder elle même au choix de ses animateurs, ni récuser ceux mis à sa disposition par la fonction publique, elle peut néanmoins animer des séminaires de formation, ou de recyclage pour ses agents à chaque fois qu'un nouveau texte est adopté et influence le travail quotidien de contrôle des agents.

En plus, il faut mettre en place une fiche d'évaluation des performances et de résultat pour chaque agent, afin de suivre de façon continue le travail effectué par chaque agent. Définir des critères clairs de promotion basés sur le travail. Et non la sensibilité politique des agents comme cela est souvent le cas dans l'administration publique.

S'il advient que la DGDDL n'a pas les moyens nécessaires de contenter ses meilleurs agents, elle peut utiliser l'affectation dans la collectivité comme une mesure de promotion interne. Ainsi ne pourront aller en collectivités que des agents ayant atteint une certaine note durant des années bien données.

D-La démarche et procédures de contrôle

Au niveau des procédures, nous avons constaté que celles-ci ne sont pas formalisées. Pour pallier ce dysfonctionnement, nous estimons que la DGDDL doit élaborer un manuel de procédure ou un guide du vérificateur au pire des cas. Lesquels vont définir avec précision les différentes tâches à accomplir pour contrôler un acte donné.

Cela présente de nombreux avantages :

- Il permet de juguler le manque de qualification des agents, parce que 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. (In KAFANDO ; 2002).

Concernant les procédures proprement dites, nous estimons que le chargé d'étude lors de l'examen du cadre organique des emplois ne devrait pas se contenter seulement de s'assurer que la barre et classe des charges sociales sont pourvues en montant. Mais aussi qu'ils vérifient l'exactitude des montants. Le code du travail ivoirien a identifié les charges incombant aux différents signataire d'un contrat de travail. Si l'on admet que les charges imputées à l'employé sont pris en compte lorsque l'on budgétise le salaire brut, il n'en est pas de même pour les charges patronales.

Nous recommandons alors, pour la vérification de l'exactitude des montants de la barre des charges sociales que le vérificateur détermine pour chaque agent, la part de la collectivité à l'impôt sur salaire, à la sécurité sociale et la retraite (CNPS) et au Fond de Développements de la Formation Professionnelle. (FDFP). En suivant la démarche ci-dessous :

- Pour l'impôt : le taux de l'impôt à la charge de l'employeur étant égale à 1,2%. Alors **IMPOT** (Impôt à la charge l'employeur de l'année) doit être égale à 1,2% multiplier par la Masse salariale globale de l'exercice

- Concernant la cotisation au FDFP

A ce niveau, il faut signaler que le taux global est de 1,6% réparti comme suit :

0,4% pour la taxe d'apprentissage et 1,2% pour la formation continue. Tous deux sont calculés sur la masse salariale. Pour cela la charge de **FDFP** (Cotisation FDFP de l'année) doit être égale à 1,6% multiplier par **Masse salariale globale de l'exercice**

- Enfin pour ce qui est de la CNPS, le chargé d'étude se doit d'établir le tableau de déclaration pour déterminer le montant exact correspondant à la masse salariale globale budgétisée. Ce tableau se présente comme suit :

Tableau 22 : Fiche de calcul des charges de CNPS

TOTAL SALAIRES BRUTS PAYES MENSUELS		M	
	NOMBRE DE SALAIRES	SALAIRES BRUTS SOUMIS COTISATIONS	
		REGIME DE RETRAITE (Plafond 1 647 315F)	REGIMES DES PRESTATION, FAMILIAL ET ACCIDENT DU TRAVAIL (Plafond 70 000F)
CATEGORIES DE SALAIRES			
Mensuels inférieurs ou égaux à 70 000 F par mois			
Mensuels supérieurs à 70 000 F par mois et inférieurs ou égaux à 1 647 315F par mois			
Mensuels supérieurs à 1 647 315 F par mois			
TOTAL		A	B

DECOMPTE DES COTISATIONS DUES

RUBRIQUES	SALAIRES SOUMIS	TAUX	MONTANT (Francs CFA)
	A COTISATION		
Prestations familiales	B	5,75%	$X = B \times 5,75\%$
Accidents du travail	B	4,00%	$Y = B \times 4,00\%$
Régime de retraite	A	4,80%	$Z = A \times 4,80\%$
	TOTAL COTISATIONS A PAYER		$T = X + Y + Z$

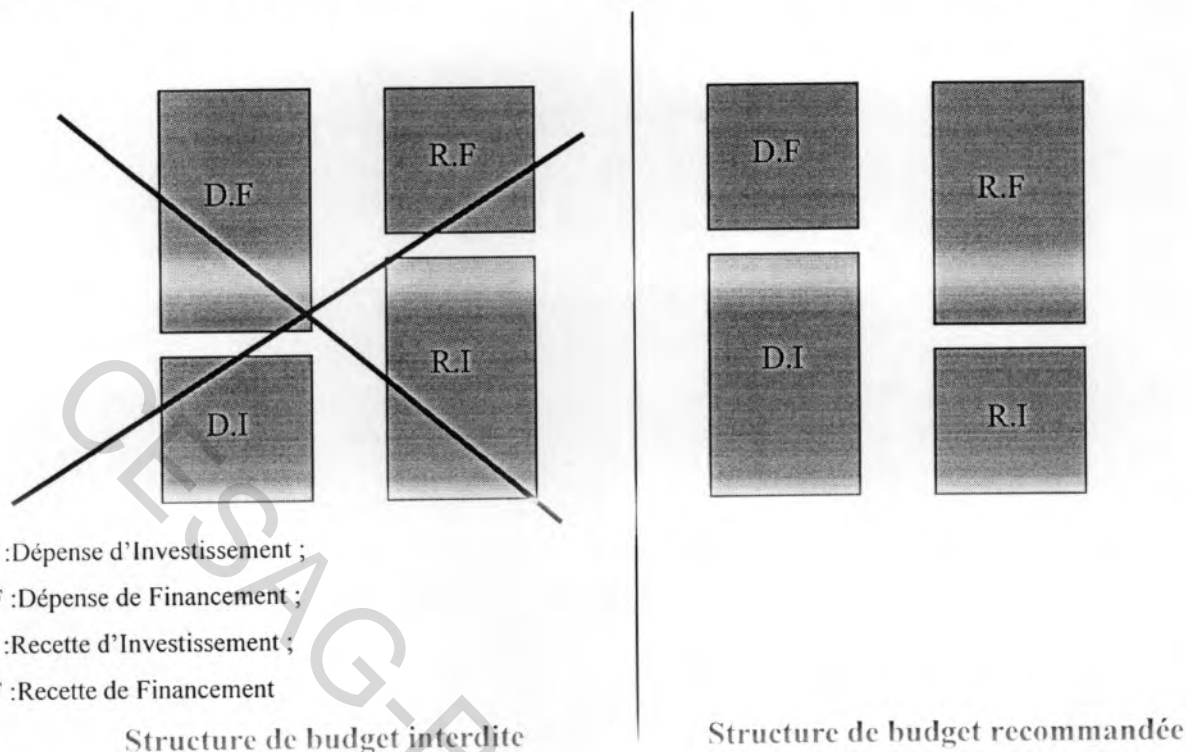
CNPS (Le montant de la cotisation CNPS de l'exercice) doit être égale à 12 multiplier par T

Ainsi le montant total de la classe charges sociales devra donc être = IMPOT + FDFP + CNPS

Concernant les emprunts, les chargés d'études devront à partir des taux d'intérêts d'emprunt et des durées d'amortissement des emprunts, établir un tableau d'amortissement de chaque emprunt et vérifier que les proportions de l'exercice sont exactes en faisant la somme des remboursements. A l'examen des fiches d'opérations, nous estimons que les chargés d'études de la SDPET, doivent être associés. Car ils ont l'expertise, pour s'assurer la fiabilité ou non des informations fournies par les collectivités. Nous trouvons qu'il est indispensable pour une meilleure analyse des fiches du programme triennal ; surtout en ce qui concerne le coût des opérations, que soient jointes les factures proforma.

Les chargés d'études ne doivent pas seulement se contenter de l'équilibre des budgets, mais aussi en examiner leurs structures.

Figure 7 : Présentation succincte de deux structure différentes de budget



Source :FLECHER (1977)

Section 2 : Les recommandations

Ces recommandations proposent les pistes ou solutions immédiates à suivre afin de permettre un contrôle plus efficace. Elles ont pour objectif d'indiquer la manière dont nous estimons que le contrôle devrait se faire pour atteindre les objectifs de contrôle qui sont assignés à la DGDDL.

I –Elaboration d'un manuel de procédure

Tenant compte de la non harmonisation des méthodes de contrôle par les chargés d'études, et la difficulté pour les nouveaux agents à procéder à un examen efficace des actes, nous recommandons qu'il soit élaboré à la DGDDL, dans un délai assez court,

un manuel de procédure ou un guide du vérificateur si l'autorité de tutelle veut un système de contrôle efficace. Pour que ce manuel soit adapté aux réalités de la DGDDL Il doit être conçu en collaboration avec les exécutant des tâches. Parce qu'ils connaissent mieux les forces et les dysfonctionnements des procédures. L'équipe qui aura en charge la rédaction de ce manuel se doit de :

- recenser l'ensemble des activités ;
- définir l'ensemble des tâches à effectuer pour chaque activité ;
- pour chaque tâche, définir les différentes séquences et distinguer l'autorisation, l'exécution et l'enregistrement ;
- déterminer les différentes phases, les personnes qui y interviennent et leur responsabilité ;
- déterminer le niveau de passage d'un niveau à un autre ;
- définir le circuit et les différents supports de l'information ;
- et rédiger le manuel. (in KOBIANE ; 2001)

Après, il faut procéder à sa large diffusion au sein de la DGDDL, de manière à ce que le manuel ou le guide selon le cas soit connu de tous les agents.

Il faut également que les chargés d'études arrêtent d'utiliser des feuilles volantes pour faire leur analyse. La DGDDL doit définir une feuille unique de révélation des anomalies. Nous pensons que les Feuilles de Révélation et d'Analyse des Problèmes (FRAP) sont mieux indiquées .

Figure 8 :Modèle de FRAP

Feuille de révélation et d'approche des Problèmes (FRAP)		
Référence de l'acte FRAP	Référence :	
Nom de la collectivité		
Problème		
Faits (Constat)		
Causes		
Conséquences		
Solutions proposée		
<u>Etabli par</u> Le	<u>Approuvé par</u> Le	<u>Validé par</u> Le

Il faut également que chaque contrôle effectué par un chargé d'étude soit validé d'abord par son Directeur avant que le document ne passe en commission budgétaire. Après l'approbation de l'acte tous les documents de contrôles doivent faire l'objet d'un rangement minutieux, par collectivité afin de vérifier si les anomalies relevées durant l'année N-1, ne se sont pas encore reproduites.

II-Elaboration au niveau de chaque direction d'un tableau de bord

Cet tableau de bord doit refléter les retombées des décisions prises afin de permettre à chaque Directeur de disposer d'un outil d'aide à la décision et à la prévision. Cet tableau doit prendre en compte les éléments suivants :

- ✓ Le suivi de personnel ;
- ✓ Efficacité des contrôles;
- ✓ Apprentissage et croissance.

Tableau 23 : Proposition de tableau de bord d'un Directeur de direction de la DGDDL

Aspects	Indicateurs de gestion
Efficacité	-Nombre d'actes contrôlés sans erreurs /Chargé d'étude ; -Nombre d'acte contrôle dans le temps/Chargé d'étude ; -Evolutions du nombre de plaintes des superviseurs ; -Nombre de nouveaux textes influençant les procédures actuelles et les adaptations effectuées.
Le suivi du personnel	-Niveau de formation initial d'un nouvel agent ; -Le budget de formation annuelle ; -Nature et le niveau de la formation -Nombre d'agent ayant participé à une formation/an ; -Le nombre de conflit avec les agents ; -Le taux d'absentéisme ou de retard ; -Le nombre de cas de fraude /an
Apprentissage et croissance	-disponibilité des informations au temps opportun ; -niveau de rotation des agents par fonction

Source : nous-même

Cet tableau de bord doit avoir pour objectif d'évaluer la performance de chaque direction.

Cette évaluation a pour but principal de savoir si les objectifs fixés sont atteints. Mais ce but s'inscrit dans un ensemble d'objectifs :

- ✓ examiner les relations causales conduisant des activités aux résultats ;
- ✓ expliquer pourquoi certains résultats attendus n'ont pas été atteints ;
- ✓ fournir des enseignements, améliorer l'efficacité, les effets et l'impact.

Pour cela les indicateurs du tableau de bord de chaque Directeur doivent être très claires, et permettre de répondre si possible aux quatre questions suivantes par direction :

- où en est-on dans telle ou telle action ? (fonction de suivi de l'action) ;
- quels résultats avons-nous atteints ? (fonction d'évaluation) ;
- quel est le problème ?, quelle est l'opportunité ? (fonction de diagnostic) ;
- quels changements affectent notre environnement ? (fonction de vigilance).(DEMEESTERE & al ; 1997).

Pour la déterminer des indicateurs nous recommandons l'utilisation de la fiche -indicateur telle que présenté par VOYER (1999). Cette fiche-indicateur de VOYER se présente comme suit :

Tableau 24 :Fiche-indicateur

ZONE 1 : LA DEFINITION ET LES CARACTERISTIQUES DE L'INDICATEUR	
Indicateur : nom de l'indicateur	
Définition : valeur mesurée, unité de mesure Formule de calcul :	Utilisateur : Référence à : objectif (préoccupation). Périodicité : hebdomadaire, mensuelle ? Source des données :
ZONE 2 : BASES DE COMPARAISON, BALISES ET ECARTS	
Tendance ou comparaison dans le temps :	Calcul complémentaire :
Cibles -balises-objectifs chiffrés :	Autres indicateurs à mettre en relation :
ZONE 3 : FORME DE REPRESENTATION : TABLEAU, GRAPHIQUE, PICTOGRAMME	
Forme de présentation : tableau, graphique Pictogramme :	Panoramas : évolution du phénomène
ZONE 4 : LES CONSIDERATIONS RELIEES A L'INTERPRETATION ET A L'UTILISATION DE L'INDICATEUR	
Interprétation de l'indicateur : Que signifie le résultat ?	Utilisation de l'indicateur, réactions de gestion : Que fait-on si c'est inacceptable ?

Source : VOYER (1999)

III-La rédaction d'un code d'éthique et d'intégrité interne

La conscience professionnelle est un des éléments essentiels dans la réussite de toute activité. C'est pourquoi, convient pour la tutelle de définir un code d'éthique et d'intégrité. Lequel code doit être distribué automatiquement à tous les agents. L'objectif de ce code vise donc à indiquer les manière de se conduire au sein de la DGDDL, fixer les limites tolérables dans les comportements. Bien que ce code de conduite ne constitue pas une garantie totale de bonne morale, il peut contribuer à sensibiliser le personnel. Car aucun système de contrôle ne peut être efficace, s'il ne s'insère pas dans un contexte où les valeurs d'éthiques sont privilégiées.

IV –Redynamisation du service de l'inspection

Dans le cadre du redéploiement des agents, préconisé par la section précédente, il serait impératif d'affecter un certain nombre de chargés d'études dans ce service. Il faudrait qu'il ait beaucoup plus d'agents expérimentés. Afin de renforcer les moyens humains au niveau de ce service pour une meilleure réalisation des opérations de contrôle. Car comme nous l'avons indiqué dans notre introduction, le contrôle de tutelle de l'Etat sur les départements sera plus un contrôle a posteriori, c'est à dire un contrôle « après coût », le service inspection sera de plus en plus sollicité. Il dire que les moyens matérielles et financiers doivent aussi accompagner se déploiement d'agent car, ces agents de peuvent être efficace que s'ils ont un minimum d'outil de travail (les ordinateurs...) et qu'ils ne sont pas indépendants des responsables des collectivités. Cause pour laquelle nous préconisons que les frais de séjour dans la collectivité a inspecter ne soient plus à la charge de la dite collectivité mais plutôt du ressort de la tutelle elle même, pour cela la tutelle se doit de prévoir un budget pour les inspections des collectivités.

V- Amélioration de la qualité du personnel

Il faudrait que l'autorité de tutelle, organise des séminaires de recyclage des agents chaque fois q'un nouveau texte pouvant influencer l'activité des vérificateurs de la direction est élaboré ou voté. Nous estimons que pour cela, il faudrait qu'une prime d'intéressement soit octroyée aux agents afin qu'ils soient plus dévoués. La SDPCT devra, mettre régulièrement à jour son fichier personnel par service. Dans le but de parer rapidement aux insuffisances en personnels de certains services, suivre régulièrement les affectations et le départ d'agent.

Conclusion

Le système de contrôle mis en place par la DGDDL, ne saurait être efficace si les procédures de contrôle des actes à caractère financier des collectivités par les agents de la tutelle ne sont pas harmonisées. C'est pour quoi il importe pour la DGDDL de mettre en place un manuel de procédure et à défaut de le faire, de rédiger un guide du vérificateur comme cela a été le cas pour Les agents du TRESOR. Mais bien avant, un redéploiement du

personnel s'avère nécessaire. Et une définition des objectifs attendus de chaque agent. Les collectivités étant régies par de nombreux textes, les agents se doivent de les connaître. Cela passe par une formation de ceux-ci

CESAG-BIBLIOTHEQUE

CONCLUSION GENERALE

L'engouement suscité par l'avènement des départements comme nouveau type de collectivité, par les populations, fait que cette population serait vraiment déçue si les départements venaient à subir sort de certains communes (gaspillage..).

L'importance donc des départements, et leur rôle dans la nouvelle stratégie de développement à la base, leur part grande dans l'activité économique nationale , et les ressources importantes qui leurs seront affectées, oblige l'autorité de tutelle à une grande vigilance sur les risques sur l'utilisation adéquate des ressources financières et humaines.

L'autorité de tutelle si elle intègre dans sa manière de contrôler, les objectifs d'économie, d'efficience et d'efficacité, permettrait non seulement une identification de zones de risques des actes qui lui sont soumis en vue de leur couverture, mais aussi aiderais à l'amélioration de la gestion des collectivités par la formulation de recommandations pertinentes.

Il importe de rappeler que l'élaboration des actes appartient à la collectivité, la qualité de ces actes dépendra de la fiabilité du système de contrôle interne mis en place dans la collectivité. C'est pourquoi ce système doit être régulièrement évaluer par l'autorité de tutelle. Comme le disait l'ex Ministre de l'Intérieur de Côte d'Ivoire, M.L.K.KOFFI : « Il est impératif que la décentralisation ivoirienne ait tout son sens, qu'à cet égard l'objectif politique majeur de l'opération est primordial et qu'il ne faudrait pas qu'il fut mis en péril pour quelque raison que ce soi ».

Dans cette perspective, il faudrait que tout le monde à quelque niveau que ce soit, ait conscience que toute pierre dans un édifice en construction est utile à l'ensemble, que chacun , en l'espèce, doit apporter la sienne, conforme aux normes requises, là où elle est nécessaire et au moment approprié. Ce qui compte aussi, c'est d'avoir la ferme volonté de réussir l'œuvre entreprise, d'évaluer ensuite régulièrement l'état de l'opération et, à cette occasion, de reconnaître ses erreurs, ses carences, ses déviations, qu'elles aient été

délibérées ou inconscientes. Ce qui compte enfin, c'est de se mettre aussitôt au travail afin de faire mieux, d'éliminer ce qui est mauvais et de redresser ce qui n'est pas correct.

CESAG-BIBLIOTHEQUE

Bibliographie-Annexes

CESAG-BIBLIOTHEQUE

BIBLIOGRAPHIE

- ✓ André de LAUBADERE, Jean Claude VENEZIA, Yves GAUDEMET « Droit Administratif » 17^e édition 2002 Edition
- ✓ Benoît NDI ZAMBO « Cours de Gestion des Ressources Humaines dans le secteur public francophone au sud du Sahara » DESS de Gestion des Ressources Humaines CESAG Mars 2003
- ✓ COLLINS Lionel & VALIN Gérard « Audit et Contrôle Interne : Aspects financiers, opérationnels et stratégiques » Edition : Dalloz Paris
- ✓ Compagnie Nationale des Commissaires aux Comptes (1992) « Appréciation du contrôle interne » Edition CNCC
- ✓ Compagnie Nationale des Commissaires aux Comptes (1992) « Normes internationales d'audit » Edition IFAC
- ✓ Compagnie Nationale des Commissaires aux Comptes (1998) « Démarche et organisation de la mission générale » Tome 1 & 2 Edition CNCC
- ✓ Compagnie Nationale des Commissaires aux Comptes (1999) « Normes commentaires déontologie » Edition CNCC
- ✓ Compagnie Supérieure de l'Ordre des Experts Comptables (1999) « Contrôle interne dans les collectivités : Evaluation, contrôle, Méthode » Collection Maîtrise de la Gestion locale
- ✓ Coopers & Lybrand (1998) « Nouvelle pratique du contrôle interne » Edition Organisation Paris 4^e Tirage.

- ✓ Coopers & Lybrand (2000) « La nouvelle pratique du contrôle interne » Editions d'Organisation
- ✓ DEMEESTERE René, Philippe LORINO et Nicolas MOTTIS (1997) « Contrôle de gestion et pilotage » Edition Nathan
- ✓ Dictionnaire encyclopédique Tome 1 A-Cuivre LAROUSSE (1994)
- ✓ Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) (2002) « Guide du vérificateur » Edition DGTCP
- ✓ Dominique FLECHER, Henri FORT « Les Finances Locales » Edition Masson 1977
- ✓
- ✓ GABRIEL ARDANT(1953°) « Technique de l'Etat » Edition PUF Paris
- ✓ Jacques RENARD (2000), « Nouvelle pratique de l'audit interne » Editions d'Organisations
- ✓ Jean RIVERO et Jean WALINE (2000) « Droit administratif » Edition DALLOZ
- ✓ John H .GILMER (1967) « Hiérarchie et service de contrôle » Edition Harmattan
- ✓ KAFANDO Hawa Sawadogo « Analyse du système de contrôle interne à la commune de OUAGADOUGOU (BURKINA) Mémoire de DESS Audit International et Contrôle CESAG (2003)

- ✓ KOBIANE Marie Paule (2001) « La pratique du contrôle interne dans les établissements publics communaux pour le développement : Cas de la commune GAMA (Burkina) Mémoire de DESS Audit International et Contrôle CESAG

- ✓ Laurent PHILIPPE & TCHERKAWSKY Pierre (1992) « Pratique de l'audit opérationnelles » Editions d'Organisations

- ✓ La loi 2001-476 du 09 août 2001 portant orientation de l'organisation générale de l'administration du territoire
- ✓ La loi 2001-477 du 09 août 2001 portant organisation du département
- ✓ La loi 55-1489 du 18 novembre 1955 instituant la charte municipale à l'A.O.F, à l'A.E.F ? au Togo et Madagascar
- ✓ Les décrets 95-941 du 13 décembre 1995 portant création de nouvelles communes
- ✓ Loi 81-1129 du 30 décembre 1981 portant régime financier des communes et de la ville d'Abidjan
- ✓ Marc Jouffroy Mémoire de jeunes « L'audit interne face aux besoins des collectivités locales » Revue française de l'audit interne n°153 (février 2001) page 31-34

- ✓ MARTORY, Bernard (2001) « Contrôle de gestion sociale : salaires, masse salariale, effectifs, compétences, performances » Edition Vuibert.

- ✓ MARTORY, Bernard / CROZET, Daniel (1984) « Gestion des ressources humaines » Edition Fernand Nathan

- ✓ Michel BEAUD (2001) « L'art de la thèse » Edition la découverte
- ✓ Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité (JUN 1988) « L'opération de communalisation deuxième phase 1986-1990 : Bilan intermédiaire au titre des années 1986-1987

- ✓ N'gary SOW « Cours d'Audit interne et procédure » (2001-2002) Cycle Audit International et Contrôle CESAG
- ✓ Olivier LEMANT (1995) « Guide self audit » Editions d'Organisation
- ✓ Pierre FANACHI (1991) « Manuel de contrôle de légalité » Collection Décentralisation Série : Textes et Documents d'application
- ✓ Projet IVC/87/014-ASSISTANCE AU DEVELOPPEMENT COMMUNAL
- ✓ Raymond GUILLIEN et Jean VINCENT (2001) « Lexiques des termes juridiques » Edition Dalloz
- ✓ René CHAPUS « Droit Administratif générale » 15^e édition Tome 1 Edition Montchrestien 2001
- ✓ René DEGNI-SEGUI (2002) « L'organisation administrative » Tome 1 Edition CEDA
- ✓ ROBERT Paul (1996) « Dictionnaire alphabétique et analogique de langue française » Edition LE ROBERT Tome II Bip- Cout et Tome VI Lim-OZ
- ✓ SIRUGUET, Jean-Luc (2001) «Le contrôle comptable bancaire : un dispositif de maîtrise des risques » Tome 1 Edition La revue banque
- ✓ SIRUGUET, Jean-Luc/ KOESSLER, Lydia (1998) « Le contrôle comptable bancaire : un dispositif de maîtrise des risques. » Edition La revue banque
- ✓ TCHRIFFO Koukoua Grégoire Mémoire de DESS d'Audit au CESAG 02/1999 Thème :« Le manuel des procédures et la maîtrise des risques

des faiblesses du contrôle interne ».

- ✓ VOYER Pierre (1999) « Tableau de bord de gestion et indicateurs de performance » Edition Presse de l'Université du Québec
- ✓ Yacouba SARE Mémoire de DESS d'Audit Février 2002 Thème : « La pratique du contrôle interne dans le secteur bancaire : Cas de la Banque Agricole du Burkina (B.A.B)

CESAG-BIBLIOTHEQUE

ANNEXES

CESAG-BIBLIOTHEQUE

Annexe 1 : GUIDE D'ENTRETIEN

A-Au niveau des responsables et agents communaux

1. Quelles sont vos mission ?
2. Quelles sont ceux qui élaborent nos actes à caractère financier?
3. Supervisez-vous leurs travaux ?
4. Quels sont les dispositifs de contrôle interne que vous aviez mis en place afin de garantir la qualité des actes élaborés ?
5. Quelles sont les différentes étapes d'approbation de ces actes ?
6. Comment se fait l'approbation au niveau de l'autorité de tutelle ?
7. Assistez vous personnellement aux commissions budgétaire ?
8. Quelles sont vos impressions ?
9. Les approbations se font-elles dans le délai ?
10. Quelles appréciations faites vous des procédures de contrôle des actes ?
11. Votre budget a une fois été rejeté ? si oui Pourquoi ?

B-Au niveau de l'inspection

1. Combien d'inspection menez vous par an pour chaque collectivité ?
2. Qu'est ce que déclenche l'inspection d'une collectivité ?
3. Ces inspections sont ils fait de façon inopiné ou pas ?
4. Qui est ce qui prend en charge les frais de séjour des inspecteurs ?
5. Quelles sont les procédures utilisées pour faire une inspection ?
6. Qu'est ce qui manque au service de l'inspection pour qu'il ait encore plus efficacement ?

Annexe 2 : QUESTIONNAIRE DE CONTROLE INTERNE

A-Questions d'ordre générale

- 1-Quels sont les différents textes régissant l'autorité de tutelle ?
- 2-Quels sont celles régissant les départements et des communes ?
- 3-La DGDDL possède-t-elle un organigramme à jour ?
 Oui Non
- 4-Les missions de l'autorité de tutelle sont-elles clairement définies ?
 Oui Non
- 5-Les fonctions sont-elles définies en adéquation avec ces missions ?
 Oui Non
- 6-Quel est le mode d'attribution de ces fonctions aux agents ?
 Oui Non
- 7-Existe t-il une séparation claire des responsabilités entre les agents ?
 Oui Non
- 8-Les procédures sont elles formalisées ?
 Oui Non
- 9-Les procédures sont elles mises à jour régulièrement ?
 Oui Non
- 10-Les supérieurs supervisent-ils régulièrement le travail ?
 Oui Non
- 11-Quelles sont les difficultés rencontrées par les chargés d'études agents dans l'exécution de leurs contrôle ?
 Oui Non

B-Questions sur les procédures de contrôle

- 1-Lorsque les actes arrivent des collectivité fait-il l'objet d'un enregistrement systématique ?
 Oui Non
- 2-Est ce que les documents composant les actes reçus font l'objet de pointage systématique ?
 Oui Non

3- Est ce la présentation des actes font l'objet de contrôle ?

- Oui Non

4- Les signatures font -ils aussi l'objet de ce contrôle ?

- Oui Non

5- Disposez vous des spécimen de signature des différents d'intervenants dans le processus d'élaboration de l'acte ?

- Oui Non

6- Vérifiez vous priorité par priorité l'exactitude de la correspondance compte fonctionnel compte patrimonial ?

- Oui Non

7- Vérifiez vous priorité par priorité l'exactitude des montants inscrits à la fiche d'opérations ?

- Oui Non

8- Vérifiez priorité par priorité la concordance entre la description de chaque opération et le détail de l'opération ?

- Oui Non

9- Vérifiez les règles de forme pour ce qui concerne le contrôle des délibérations des taxes ?

- Oui Non

10- Vérifiez priorité par priorité la concordance entre la description de chaque opération et le détail de l'opération ?

- Oui Non

11- Le contrôle du budget porte t-il également sur le contrôle de légalité interne qu'externe ?

- Oui Non

12- Les ressources de personnel répondent -elles aux besoins de la DGDDL ?

- Oui Non

13- Le temps de travail de chaque agent fait-il l'objet d'un contrôle périodique ?

- Oui Non

14- Existe -t-il un fichier du personnel ?

- Oui Non

15- Est-il à jour ?

- Oui Non

**NOTE DE PRESENTATION
DU PROGRAMME TRIENNAL
2002-2004**

Le Programme Triennal 2002-2004 retenu par le Conseil Municipal comporte 22 Opérations pour un coût global de **SIX CENT SOIXANTE DIX MILLIONS (670 000 000) DE FRANCS CFA**. Il a été élaboré selon les grandes lignes de la politique de l'actuelle équipe municipale ; à savoir :

- Equipement et amélioration du cadre de travail des services municipaux
- Equipement de la Commune en infrastructures économiques
- Embellissement de la Commune
- Assainissement et lutte contre l'insalubrité
- Amélioration des structures d'accueil scolaires
- Accroissement et lutte contre l'insécurité
- Amélioration des structures de promotion de la Jeunesse, de l'enfance et de la femme.

En un mot, améliorer le cadre de vie des administrés

La répartition des actions et opérations par année est la suivante :

2002 : 11 opérations : 134 000 000
2003 : 14 opérations : 266 000 000
2004 : 14 opérations : 270 000 000

Il convient de rappeler que le plan d'apurement de la dette annexée au programme Triennal 2001-2003, indiquait des impayés d'investissement pour un total de **CENT SOIXANTE NEUF MILLIONS NEUF CENT CINQUANTE HUIT MILLE (169 958 000) FRANCS CFA** à régulariser au cours de l'exercice 2002.

De ce fait, le montant total prévisionnel au titre des investissements se chiffre à **TROIS CENT TROIS MILLIONS NEUF CENT CINQUANTE HUIT MILLE (303 958 000) FRANCS** et se décompose comme suit :

- Dette d'investissement à régulariser : 169 958 000 F
- Nouvelles opérations 2002 : 134 000 000 F

La Commune d'Adjamé ne disposant pas encore de Recettes d'investissement, l'ensemble des actions et opérations du présent Programme Triennal est financé sur fonds propres par un prélèvement sur le Fonds d'investissement alimenté par les Recettes du Titre I.



CESAG-BIBLIOTHEQUE

Annexe 4

Abidjan, le

RAPPORT DES COMMISSIONS DES AFFAIRES ECONOMIQUES ET FINANCIERES
ET AFFAIRES DOMANIALES RELATIF AU PROGRAMME TRIENNAL 2002-2004

Le mardi 19 Février 2002 de 17h-30mn à 22 heures, les Commissions des Affaires Economiques et Financières et Affaires Domaniales élargie aux membres des autres Commissions du Conseil Municipal, se sont réunies sous la présidence de Monsieur [nom], Vice-Président de la Commission des Affaires Economiques et Financières.

Le Secrétaire de séance était assuré par Monsieur [nom], Secrétaire de la Commission.

L'ordre du jour portait sur le point suivant :

Le projet de programme triennal 2002-2004, présenté par les responsables financiers comporte VINGT QUATRE (24) opérations de développement financé de la façon suivante :

- 2002 : 303 958 000 FCFA dont 169 958 000 FCFA de dettes
- 2003 : 266 000 000 FCFA
- 2004 : 270 000 000 FCFA.

Soit un total de **HUIT CENT TRENTE NEUF MILLIONS NEUF CENT CINQUANTE HUIT MILLE (839 958 000) FRANCS CFA** sur trois ans.

Ce programme triennal met l'accent sur les arriérés relatif aux projets déjà réalisés au cours des exercices antérieurs de même que ceux en voie de finition dans les secteurs économique, socio-culturel et sécuritaire.

.../...

**DELIBERATION MUNICIPALE N° 01 /MAD/SG DU 01 MARS 2002
DETERMINANT LE PROGRAMME TRIENNAL 2002 - 2004**

LE CONSEIL MUNICIPAL DE LA COMMUNE D'

- REGULIEREMENT CONSTITUE ET REUNI EN SEANCE PUBLIQUE CE 01 MARS 2002
- LE QUORUM ETANT ATTEINT AINSI QUE L'ATTESTE LA LISTE EMARGEE DES PRESENCES JOINTE AU PROCES VERBAL DE SEANCE.

- VU La loi 78-09 du 07 Janvier 1978 portant création des Communes de plein exercice en Côte d'Ivoire ;
- VU La loi n° 80-1180 du 17 Octobre 1980 relative à l'organisation municipale modifiée par les lois n° 85-578 du 29 Juillet 1985 et 95-608 ainsi que 95-611 du 03 Août 1995 ;
- VU La loi n° 80-1182 du 17 Octobre 1980, portant statut particulier de la ville d'Abidjan ;
- VU La loi n° 81-1129 du 30 Décembre 1981, portant régime financier des Communes et de la ville d'Abidjan ;
- VU Le Décret n° 82-1092 du 24 Novembre 1982, fixant les règles de programmation et de budgétisation des actions et des opérations de développement des Communes et de la Ville d'Abidjan, ainsi que leur nomenclature budgétaire et comptable ;
- VU Le Décret n° 82-1093 du 24 Novembre 1982, portant règlement financier et comptable des Communes et de la Ville d'Abidjan ;
- VU L'Arrêté n° 31/MI/DGCL du 13 Février 1992 fixant les modalités et le calendrier de programmation et de budgétisation des Communes et de la Ville d'Abidjan ;
- VU L'Arrêté interministériel n° 123 du 20 Mai 1983, déterminant le modèle de la fiche d'opération justificative des opérations du Programme Triennal des Communes et de la Ville d'Abidjan ;
- VU L'Arrêté n° 516/MEMID/DGDAT du 04 Août 2001 portant constatation des résultats des élections du Maire et Adjoints au Maire des Communes de Côte d'Ivoire ;

Après avoir entendu les rapports des Commissions permanentes du Conseil ;

Après avoir pris connaissance de l'avis favorable de la Municipalité donné en sa réunion du 23 Janvier 2002, et après avoir délibéré ;

A la majorité des membres présents, ainsi qu'enregistré au procès verbal de la séance.

D. E. C. I. D. E.

ARTICLE 1^{ER} : L'ensemble des opérations prévues par le Programme Triennal 2002-2004 de la Commune d'Adjamé est déterminée comme suit, par ordre de priorité :

- 01 CONSTRUCTION DE LA CLOTURE DU DISTRICT DE POLICE D'ADJAME
- 02 AMENAGEMENT D'UN BATIMENT ADMINISTRATIF
- 03 EQUIPEMENT DU LOGEMENT DU SECRETAIRE GENERAL DE LA MAIRIE
- 04 ACHAT D'UN VEHICULE DE LIAISON POUR LE SECRETARIAT GENERAL
- 05 ACHAT D'UN VEHICULE DE LIAISON POUR LA TRESORERIE PRINCIPALE
- 06 EQUIPEMENT DE LA SALLE DES MARIAGES DE LA MAIRIE
- 07 TRAVAUX DE REFECTION DES VOIES DE LA COMMUNE
- 08 TRAVAUX D'ECLAIRAGE DES VOIES DANS LES QUARTIERS DE LA COMMUNE
- 09 EQUIPEMENT DES BUREAUX MUNICIPAUX
- 10 POSE DE GARDE CORPS SUR LE BOULEVARD NANGUI ABROGOUA
- 11 TRAVAUX D'ASSAINISSEMENT DES QUARTIERS DE LA COMMUNE
- 12 ACQUISITION D'UN STANDARD TELEPHONIQUE
- 13 CONSTRUCTION DE 3 MAISON DES JEUNES (WILLIAMSVILLE, BROMAKOTE, DALLAS)
- 14 CONSTRUCTION D'UNE MATERNITE A L'HOPITAL MILITAIRE D'ABIDJAN (H.M.A.)
- 15 CONSTRUCTION D'UNE PISCINE MUNICIPALE
- 16 CONSTRUCTION DE TROIS POSTE DE POLICE (PAILLET, SODECI, BROMAKOTE)
- 17 EQUIPEMENT DES SERVICES ADMINISTIFS DE LA COMMUNE
- 18 ACHAT DE MATERIELS INFORMATIQUES POUR LA MAIRIE
- 19 TRAVAUX DE REFECTION DES ETABLISSEMENTS SECONDAIRES
- 20 ACHAT D'UN CAR POUR LA COMMUNE
- 21 CONSTRUCTION DE LA CLOTURE DE L'ESPACE VERT LIBERTE
- 22 ACHAT D'UN VEHICULE DE LIAISON POUR LE CABINET DU MAIRE

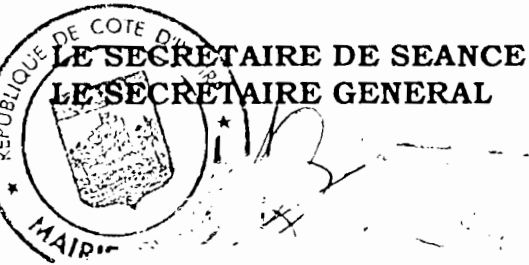
ARTICLE 2 : La fiche d'opération pour chacune de ces opérations est produite en Annexe de cette délibération.

ARTICLE 3 : Le Maire est chargé de l'exécution de la présente délibération après son approbation par l'autorité de tutelle.

Délibéré, le 01 Mars 2002

PAR LE CONSEIL

**LE PRESIDENT DE SEANCE
LE MAIRE**



DELIBERATION MUNICIPALE N° 03/MAD/SG DU 01 MARS 2002
PORTANT INSTITUTION DES TAXES MUNICIPALES
EXERCICE 2002

LE CONSEIL MUNICIPAL DE LA COMMUNE D'ADJAME

- REGULIEREMENT CONSTITUE ET REUNI EN SEANCE PUBLIQUE CE 01 MARS 2002
 - LE QUORUM ETANT AINSI QUE L'ATTESTE LA LISTE EMARGEE DES PRESENCES JOINTE AU PROCES VERBAL DE SEANCE.
- VU La loi 78-09 du 07 Janvier 1978 portant création des Communes de plein exercice en Côte d'Ivoire ;
- VU La loi n° 80-1180 du 17 Octobre 1980 relative à l'organisation municipale modifiée par les lois n° 85-578 du 29 Juillet 1985 et 95-608 ainsi que 95-611 du 03 Août 1995 ;
- VU La loi n° 80-1182 du 17 Octobre 1980, portant statut particulier de la ville d'Abidjan ;
- VU La loi n° 81-1129 du 30 Décembre 1981, portant régime financier des Communes et de la ville d'Abidjan ;
- VU La loi n° 81-1130 du 30 Décembre 1981, portant régime fiscal des Communes et de la ville d'Abidjan ;
- VU Le Décret n° 82-1092 du 24 Novembre 1982, fixant les règles de programmation et de budgétisation des actions et des opérations de développement des Communes et de la Ville d'Abidjan, ainsi que leur nomenclature budgétaire et comptable ;
- VU Le Décret n° 82-1093 du 24 Novembre 1982, portant règlement Financier et Comptable des Communes et de la Ville d'Abidjan ;
- VU Le Décret n° 83-152 du 02 Mars 1983, fixant le régime des taxes rémunératoires et des redevances des Communes et de la ville d'Abidjan ;
- VU L'Arrêté n° 31/MI/DGCL du 13 Février 1992 fixant les modalités et le calendrier de programmation et de budgétisation des Communes et de la Ville d'Abidjan ;
- VU L'Arrêté n° 516/MEMID/DGDAT du 04 Août 2001, portant constatation des résultats des élections des Maires et Adjoints aux Maires des Communes de Côte d'Ivoire ;
- VU Les annexes fiscales aux lois des finances des années 1983 et 1994 ;

Après avoir entendu le rapport de la Commission des Affaires Economiques et Financières ;

Après avoir pris connaissance de l'avis favorable de la Municipalité donnée en sa réunion du 23 Janvier 2002, et après avoir délibéré ;

A l'unanimité des membres présents ainsi qu'enregistré au procès verbal de la séance.

D. E. C. I. D. E

ARTICLE 1ER : Sont instituées, à compter du 1er Janvier 2002 sur le territoire de la Commune d'Adjamé, aux taux ci-après, les Taxes municipales suivantes :

C/PTE FONCT.	NATURE	TAUX	ASSIETTES & PERIODICITE
70	<u>RECETTES FISCALES</u>		
702	TAXES COMMUNALES PERCUES PAR VOIES DE ROLES		
7023	Taxe sur la valeur locative des locaux professionnels	50 %	Du droit proportionnel à la Patente/an
7026	Taxe forfaitaire des petits commerçants et artisans	CF	Annexe fiscale à loi des finances des années 83 & 94
7027	Taxes sur les locaux loués en garnis		
	a) Taux de remplissage inférieur ou égal à 20 %	1 %	Sur la valeur locative réelle des établissements/mois
	b) Taux de remplissage compris entre 20% & 40 %	2 %	Sur la valeur locative réelle des établissements/mois
	c) Taux de remplissage compris entre 40 & 60 %	3 %	Sur la valeur locative réelle des établissements/mois
	d) Taux de remplissage compris entre 60 & 80 %	4 %	Sur la valeur locative réelle des établissements/mois
	e) Taux de remplissage supérieur à 80 %	5 %	Sur la valeur locative réelle des établissements/mois
703	TAXES COMMUNALES PERCUES SUR TITRES DE RECETTES PROPRES AUX COMMUNES		
7030	Taxes sur les pompes distributrices de carburant	10 000 F	Par bouche/Mois
7031	Taxe sur les charrettes Charrettes à bras	1 000 F	Par charrette/mois
7038	Taxe sur les établissements de nuit		
	a) Pour les établissements dont les exploitants sont assujettis à la taxe forfaitaire des petits commerçants et Artisans	1 000 F	Par établissement/mois
	b) Pour les établissements dont l'activité principale est de servir des boissons et dont les exploitants sont assujettis à la patente	21 000 F	Par établissement/mois
	c) Pour les établissements tels que les discothèques, les cabarets et dont les exploitants sont assujettis à la patente	30 000 F	Par établissement/mois

CPTÉ FONCT.	NATURE	TAUX	ASSIETTES & PERIODICITE
71	<u>RECETTES DES PRESTATIONS ET SERVICES</u>		
710	RECETTES DES SERVICES GENERAUX		
71000	Légalisation de signature et certification	500 F	Par acte/signature
71001	Délivrance de livret de famille et autres documents		
	a) Acte de naissance b) Acte de décès c) Duplicata de livret de famille d) Certificat de vie e) Certificat de vie et d'entretien	500 F 500 F 2 500 F 500 F 500 F	Par acte/signature Par acte/signature Par duplicata Par fiche Par fiche
71030	<u>TAXE DE SEQUESTRE</u>		
	a) Bicyclette b) VéloMOTEUR c) Charrettes à bras d) Matériaux e) Porcs, chèvres, moutons f) Chevaux, ânes, bœufs g) Chiens h) Volailles	600 F 100 F 500 F 1 000 F 200 F 500 F 500 F 50 F	Par bicyclette/jour Par véloMOTEUR/jour Par charrette/jour Par jour Par animal/jour Par animal/jour Par chien/jour Par volaille/jour
71066	Autres recettes Location de la salle des fêtes	10 000 F	Par jour
711	RECETTES DES SERVICES DE COLLECTIVITES		
71101	DROIT DE STATIONNEMENT PARKING		
	<u>Parkings aménagés</u>		
	a) Grand marché b) Camp fonctionnaire	100 F 100 F	Par stationnement/heure Par véhicule/heure
	* Camions <ul style="list-style-type: none"> • Remorques • 10 tonnes • 5 tonnes • Kia badjan • Fourgonnettes 	5000 F 3000 F 2000 F 1 500 F 500 F	Par stationnement/manut./heure Par stationnement/manut./heure Par stationnement/manut./heure Par stationnement/manut./heure Par stationnement/manut./heure

CPTÉ FONCT.	NATURE	TAUX	ASSIETES & PERIODICITE
	* Bachées	1000 F	Par stationnement/manut.
	* Véhicule de tourisme		
	stationnement temporaire	100 F	Par véhicule/stationnement
	stationnement permanent	5 000 F	Par véhicule/mois
	* Conteneur	5 000 F	Par conteneur/jour
71126	Autres Recettes de prestations et services au titre De l'urbanisme et de l'environnement		
	- Délivrance d'autorisation de construire	20 000 F	Par autorisation
71136	AUTRES RECETTES DE PRESTATIONS ET SERVICES D'HYGIENE ET SALUBRITES PUBLIQUES, HYDRAULIQUES ET AD- DUCTIONS D'EAU		
	* Délivrance d'autorisation d'ouverture de la- trines à usage publique	25 000 F	Par autorisation
712	RECETTES DES SERVICES SOCIAUX CULTURELS ET DE PROMOTION HUMAINE		
71201	Crèches, jardins d'enfants et Ecoles P.		
	* Frais de scolarité	18 000 F	Par élève/an
	Jardin d'enfants PAILLET	16 000 F	Par élève/an
	Jardin d'enfants CANETON		
71205	Centre de jeunes et foyers féminins		
	Frais de scolarité	7 000 F	Par auditrice/an
7126	Autres recettes des services sociaux culturels et de promotion humaine		
	Location d'abris	5 000 F	Par abris/jour
	Location de car à l'intérieur de la commune	6 000 F	Par jour
713	<u>RECETTES DES SERVICES ECONOMIQUES</u>		
71330	Administration.-Transports et communications		
	Délivrance d'autorisation des taxis communaux	10 000 F	Par autorisation/an
71331	Transport par routes, gares routières, stations de taxis :		
	- Taxis communaux	200 F	Par taxis/jour
	- Taxis interurbains	200 F	Par taxis/jour
	- Camions et cars	300 F	Par camion/jour
71340	Administration de l'industrie et du commerce (droit au titre)		
	- Boucher	25 000 F	Par autorisation/an
	- Vendeur	10 000 F	Par autorisation/an

COTE FONCT.	NATURE	TAUX	ASSIETTES & PERIODICITE
71344	Marchés		
	Droit de place sur les marchés		
	- En dehors des auvents	150 F	Par jour/m2
	- Sous auvents	200 F	Par jour/m2
	- Stalles frigorifiques	500 F	Par m2/jour
72	<u>REVENU DU PATRIMOINE ET DU PORTEFEUILLE</u>		
720	REVENU DU PATRIMOINE IMMOBILIER		
72000	Baux à loyer		
	a) Magasins du marché de l'habitat Extension	8 000 F	Par magasin/mois
	b) Magasins du marché de Bromakoté	4 900 F	Par magasin/mois
	c) Location maquis THAUDJO	20 000 F	Par maquis/mois
	d) Location latrines maquis THAUDJO	15 000 F	Par latrine/mois
	e) Location bloc de latrines	50 000 F	Par latrine/mois
	f) Location latrines préfabriquées	7 500 F	Par latrine/mois
72030	Occupation sur permission administrative		
	Occupation d'une partie du domaine public communal pour étalage, etc...		
	Concession sur accord conventionnel	100 F	Par m2/jour
72031			
	a) Installation temporaire ou permanente de terrasse et café, dancing, de société de transport etc...		
		100 F	Par m2/mois
	b) Installation de latrines		
		500 F	Par m2/mois
	c) Parking privés		
		100 F	Par m2/jour

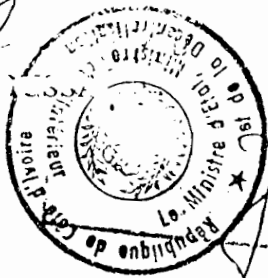
ARTICLE 2 : Le Maire et le Receveur Municipal sont chargés chacun en ce qui le concerne, de l'exécution de la présente délibération après son approbation par l'autorité de tutelle.

Délibéré, le 01 Mars 2002

PAR LE CONSEIL

LE SECRETAIRE DE SEANCE
LE SECRETAIRE GENERAL

LE PRESIDENT DE SEANCE
LE MAIRE



COMPTES FONCTIONNELS (1)	FONCTIONS (2)	EFFECTIF (3)	SALAIRES ET INDEMNITES PAR MOIS			TOTAUX ANNUELS (7*3)*12 (8)	AUTRES DEPENSES/an		TOTAUX GENERAUX (11)	
			SALAIRES (4)	INDEMNITE DE FONCT. (5)	INDEMNITE DE LOGT. (6)		TOTAUX PAR MOIS (7)	CHARGES SOCIALES (9)		Autres Charges (10)
60012	FONCTIONNEMENT CABINET DU MAIRE									
	CHEF DE CABINET	1	222			222		335	86	3 085
	ATTACHE DE CABINET	1	107			107		162	86	1 532
	CHARGE DE MISSION	1	111			111		168	86	1 586
	CHARGE DE MISSION *	2	107			214		215	114	2 221
	CHEF PROTOCOLE *	1	107			107		108	57	1 503
	CONSEILLER JURIDIQUE	1	221			221		333	86	3 071
	INFORMATICIEN *	1	145			145		209	86	1 955
	SECRETAIRE DE DIRECTION	1	164	** 30		194		247	86	2 661
	CHAUFFEUR	1	89			89		135	86	1 289
	PROGRAMMEUR DE GESTION	1	164			164		247	86	2 301
	TECHNICIEN EN MAINTENANCE	1	164			164		247	86	2 301
	CONSEIL.rech. stratég. info. *	1	185			185		249	86	2 315
	AGENT DE SECURITE	1	87			87		132	86	1 262
	GARDE MUNICIPAL	2	95			190		287	172	2 739
	TOTAL 60012	16	1 968	30		2 200	24 796	3 074	1 289	29 159
6002	ETAT- CIVIL & POPULATION									
	CHEF DU BUR. E.C. & POPULATION *	1	380			380		474	86	4 332
	SOUS-CHEF DU BUREAU ETAT-CIVIL	1	146			146		220	86	2 058
	REDACTEUR PRINCIPAL	3	125			375		565	258	5 323
	REDACTEUR	2	125			250		377	172	3 549
	AGENT DE BUREAU	1	109			109		165	86	1 559
	REDACTEUR	5	105			525		790	430	7 520
	SOUS-CHEF DU BUREAU POPULATION	1	146			146		220	86	2 058
	AGENT DE BUREAU	8	105			840		1 266	688	12 034
	S\CHEF DE BUR.CHARGE TRANSC.	1	146			146		220	86	2 058
	AGENT DE BUREAU (* 2)	4	95			380		567	344	5 423
	AGENT DE BUREAU	7	85			623		939	602	9 017
	AGENT DE BUREAU	8	87			696		1 049	688	10 089
	DACTYLOGRAPHE	1	95			95		144	86	1 370
	DACTYLOGRAPHE	1	89			89		135	86	1 289
	DACTYLOGRAPHE	3	87			261		393	250	3 703
	OPERATRICE DE SAISIE	1	105			105		159	86	1 505

VENTILATION DES DEPENSES PAR PARAGRAPHE

(Montant en milliers de francs)

RUBRIQUES BUDGETAIRES	BUDGET DE L'EXERCICE 2002			SALAIRE ET INDEM.	CHARGES SOCIALES	TRANSP. & FRAIS DE MISS.	CARBUR. ET LUBRIF.	MATERIEL ET FOURNIT.	ABONN. EAU, ELEC. TELEPH.	TRAVAUX & SCES A L'ENTREP.	INTERVEN ET TRANSF.	TOTAUX
	MONTANTS PROPOSES PAR LE MAIRE	MONTANTS VOTES PAR LE CONSEIL MUNICIPAL	MONTANTS APPROUVES PAR LE MINISTRE DE L'INTERIEUR									
601 CHAPITRE 601 ADMINIST. FINANC. & DOMANIALE				(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
6010 ADMINISTRATION	196 728	196 728	196 728	138 516	17 096	9 116	7 500	22 000		2 500		196 728
6011 PROPRIETES COMMUNALES	18 499	18 499	18 499	15 016	1 893	1 290		300				18 499
6016 AUTRES DEPENSES RELATIVES AU	11 997	11 997	11 997	11 997								11 997
SOUS-TOTAL CHAPITRE 601	227 224	227 224	227 224	165 529	18 989	10 406	7 500	22 300		2 500		227 224
602 CHAPITRE 602 RECETTE MUNICIPALE												
6020 ADMINISTRATION	29 791	29 791	29 791	11 252	1 123	516	3 000	10 000		3 900		29 791
SOUS-TOTAL CHAPITRE 602	29 791	29 791	29 791	11 252	1 123	516	3 000	10 000		3 900		29 791
603 CHAPITRE 603 POLICE & ORDRE PUB. FOURR.												
6031 GARDES MUNICIPAUX	54 868	54 868	54 868	40 664	5 108	3 096	4 000	1 000		1 000		54 868
SOUS-TOTAL CHAPITRE 603	54 868	54 868	54 868	40 664	5 108	3 096	4 000	1 000		1 000		54 868

REPRODUCTION INTERDITE

COMPTES FONCTIONNELS (1)	FONCTIONS (2)	EFFECTIF (3)	SALAIRES ET INDEMNITES PAR MOIS			TOTAUX ANNUELS (7*3)*12 (8)	AUTRES DEPENSES/an		TOTAUX GENERAUX (11)	
			SALAIRES (4)	INDEMNITE DE FONCT. (5)	INDEMNITE DE LOGT. (6)		CHARGES SOCIALES (9)	Autres Charges (10)		
								Divers		Indem de Transp
6000	ADMINISTRATION									
	SECRETAIRE GENERAL *	1	509	* 125	634	6 872	2 490	86	10 093	
	CHEF DES SCES ADMINISTRATIFS	1	312	*	387	4 644	*** 180	86	5 360	
	CHEF DE BUREAU	2	164		328	3 936	494	172	4 602	
	REDACTEUR PRINCIPAL	1	125		125	1 500	189	86	1 775	
	SECRETAIRE DACTYLOGRAPHE *	1	169	,5	174	1 912	233	86	2 231	
	STANDARDISTE *	1	113		113	1 216	153	86	1 455	
	AGENT DE BUREAU *	1	129		129	1 508	190	86	1 784	
	AGENT DE BUREAU	2	105		210	2 520	316	172	3 008	
	STANDARDISTE	1	87		87	1 044	132	86	1 262	
	DACTYLOGRAPHE	1	125		125	1 500	189	86	1 775	
	STANDARDISTE	2	78		156	1 872	235	172	2 279	
	PLANTON	1	66		66	792	100	86	978	
	CHAUFFEUR	1	101		101	1 212	153	86	1 451	
	CHAUFFEUR	1	89		89	1 068	135	86	1 289	
	CHEF DE BUREAU, CHARGE COURRIER *	1	339		339	3 444	433	86	3 963	
	CHAUFFEUR	1	87		87	1 044	132	86	1 262	
	CHEF DU PERSONNEL *	1	196		196	2 224	280	86	2 590	
	SECRETAIRE DACTYLOGRAPHE	1	179		179	2 148	270	86	2 504	
	TOTAL 6000	21	2 973	205	3 525	40 456	4 729	1 806	49 661	
60011	FONCTIONNEMENT DE LA MUNICIPALITE									
	CHAUFFEUR	1	119		119	1 428	180	86	1 694	
	CHAUFFEUR	1	119		119	1 308	165	86	1 559	
	TOTAL 60011	2	238		238	2 736	345	172	3 253	

* : Salaires ayant subi une bonification prenant effet pour compter du mois de Mai 2002

** : Indemnité de fonction ou de technicité

*** : Allocations familiales

COMP- TES FONC- TION- NELS	RUBRIQUES BUDGETAIRES	BUDGET DE L'EXERCICE 2002			IMMOBILIER			MOBILIER			INCORPOREL		
		MONTANTS PROPOSES PAR LE MAIRE	MONTANTS VOTES PAR LE CONSEIL	MONTANTS APPROUVES PAR LE MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'INTERIEUR	TRAVAUX &SCES A L'ENTREP	INTERV. & TRANSF.	TRAVAUX &SCES A L'ENTREP	INTERV. & TRANSF.	TRAVAUX &SCES A L'ENTREP	INTERV. & TRANSF.	TRAVAUX &SCES A L'ENTREP	INTERV. & TRANSF.	TOTAUX
90	SECTION 90 EQUIP. DES SCES GENER.												
900	CHAPITRE 900 ADMINISTRAT. GENER.	65045	65045	65045	39545	25500	39545	25500				65045	
	SOUS-TOTAL CHAPITRE 900	65 045	65 045	65 045	39 545	25 500	39 545	25 500				65 045	
902	CHAPITRE 902 RECETTE MUNICIPAL.	16500	16500	16500	2000	14500	2000	14500				16500	
	SOUS-TOTAL CHAPITRE 902	16 500	16 500	16 500	2 000	14 500	2 000	14 500				16 500	
903	CHAPITRE 903 POLICE&ORD.PUB.-FOUR.	15490	15490	15490	15490		15490					15490	
	SOUS-TOTAL CHAPITRE 903	15 490	15 490	15 490	15 490		15 490					15 490	
	TOTAL SECTION 90	97 035	97 035	97 035	57 035	40 000	57 035	40 000				97 035	
91	SECTION 91 EQUIP.DES SCESDE COLLECT.												
910	CHAPITRE 910 VOIRIES & RESEAUX												
9100	ADMINISTRATION	2000	2000	2000	2000		2000					2000	
9101	VOIRIES- ROUTES - CHEMINS	55563	55563	55563	55563		55563					55563	
9102	RESEAUX D'ASSAINISSEMENT & DE	5000	5000	5000	5000		5000					5000	
9103	ELECTRICITE - ECLAIRAGE PUBLIC	18000	18000	18000	18000		18000					18000	
	SOUS-TOTAL CHAPITRE 910	80 563	80 563	80 563	80 563		80 563					80 563	
912	CHAPITRE 912 URBANISM.&ENVIRON.												
9124	PLANTATIONS- ESPACES VERTS	2000	2000	2000	2000		2000					2000	
	SOUS-TOTAL CHAPITRE 912	2 000	2 000	2 000	2 000		2 000					2 000	
913	CHAPITRE 913 HYG.&SALUB.PUB.-HYD.-ADD.E.												
9131	ASSAINISSEMENT	5000	5000	5000	5000		5000					5000	
	SOUS-TOTAL CHAPITRE 913	5 000	5 000	5 000	5 000		5 000					5 000	
915	CHAPITRE 915 CIMET.-INHUM.-EXHUM.												
9151	CIMETIERES- INHUMATIONS -	31000	31000	31000	31000		31000					31000	
	SOUS-TOTAL CHAPITRE 915	31 000	31 000	31 000	31 000		31 000					31 000	
	TOTAL SECTION 91	118 563	118 563	118 563	118 563		118 563					118 563	