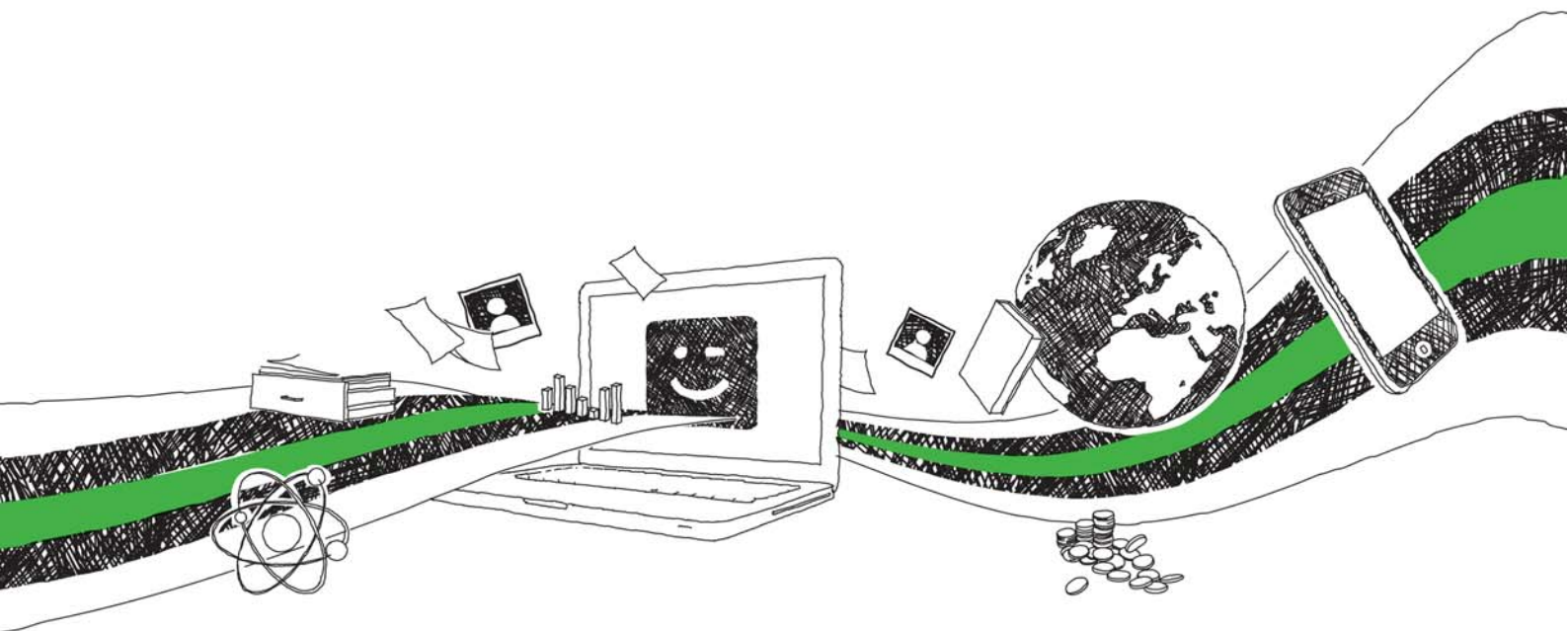


Kokou Franck Salomon

Analyse de la performance financière des communes de l'espace UEMOA. Le cas de la commune de Ouagadougou au Burkina Faso

Mémoire (de fin d'études)

SUR GRIN VOS CONNAISSANCES SE FONT PAYER



- Nous publions vos devoirs et votre thèse de bachelor et master
- Votre propre eBook et livre – dans tous les magasins principaux du monde
- Gagnez sur chaque vente

Téléchargez maintenant sur www.GRIN.com
et publiez gratuitement



Bibliographic information published by the German National Library:

The German National Library lists this publication in the National Bibliography; detailed bibliographic data are available on the Internet at <http://dnb.dnb.de> .

This book is copyright material and must not be copied, reproduced, transferred, distributed, leased, licensed or publicly performed or used in any way except as specifically permitted in writing by the publishers, as allowed under the terms and conditions under which it was purchased or as strictly permitted by applicable copyright law. Any unauthorized distribution or use of this text may be a direct infringement of the author s and publisher s rights and those responsible may be liable in law accordingly.

Imprint:

Copyright © 2018 GRIN Verlag
ISBN: 9783668893979

This book at GRIN:

<https://www.grin.com/document/455327>

Kokou Franck Salomon

**Analyse de la performance financière des communes
de l'espace UEMOA. Le cas de la commune de Ouagadougou
au Burkina Faso**

GRIN - Your knowledge has value

Since its foundation in 1998, GRIN has specialized in publishing academic texts by students, college teachers and other academics as e-book and printed book. The website www.grin.com is an ideal platform for presenting term papers, final papers, scientific essays, dissertations and specialist books.

Visit us on the internet:

<http://www.grin.com/>

<http://www.facebook.com/grincom>

http://www.twitter.com/grin_com

MEMOIRE DE FIN D'ETUDES

**Pour l'obtention du Master en « Audit et
Contrôle de Gestion basés sur le risque»**

Thème :

**Analyse de la performance financière des communes
de l'espace UEMOA : cas de la commune de Ouagadougou au Burkina Faso**

Présenté et soutenu publiquement par :

SALOMON Kokou Franck

Année académique 2017-2018

Juillet 2018

Sur financement du Projet d'Appui au Secteur de la Justice (PASJ) au Togo

AVERTISSEMENT

L'Université Senghor, l'ENAREF et le CERPAMAD n'entendent donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les mémoires des candidats à ce Master ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Le mémoire est un essai d'application des méthodes et outils acquis au cours de la formation.

Il ne saurait donc être considéré comme un travail achevé auquel les structures de formation susvisées confèreraient un label de qualité qui les engagerait.

Ce travail est considéré a priori comme un document confidentiel à caractère de recherche qui ne saurait être diffusé qu'avec le double accord de son signataire et des entités concernées.

DEDICACE

Je dédie ce mémoire à ma famille et à tous ceux qui m'ont soutenu durant tout mon séjour au Burkina Faso.

**‘Il n'est pas de vent favorable pour celui qui ne sait pas où il va’ : Sénèque, citations célèbres
« Vent et Va ».**

REMERCIEMENTS

Ce travail n'a pas été réalisé par moi seul. Je le dois, pour beaucoup, à :

Mon épouse et mes enfants dont le soutien a été, pour moi, à la fois un réconfort et un défi à relever ;

Son Excellence Monsieur l'ambassadeur de l'Union européenne au Togo qui a accepté de financer ma formation sur les ressources financières allouées au Projet d'Appui au Secteur de la Justice au Togo – Volet corps de contrôle ;

Monsieur le ministre de l'économie et des finances qui a accepté ma candidature et pris toutes les dispositions administratives relatives à ma formation professionnelle ;

Monsieur l'inspecteur général des finances qui a proposé ma candidature au programme de « Master professionnel en audit et contrôle de gestion basés sur le risque dans le secteur public » ;

L'ensemble du corps enseignant de l'Université Senghor d'Alexandrie, de l'Ecole Nationale des Régies Financières (ENAREF) du Burkina (ENAREF) et du Centre de Recherche Panafricain en Management pour le Développement (CERPAMAD) ayant encadré ma formation ;

Monsieur le maire de la commune de Ouagadougou et ses collaborateurs qui ont mis à ma disposition leur cadre ainsi que toutes les informations utiles à mon travail ;

Monsieur le Receveur municipal de Ouagadougou et ses collaborateurs qui m'ont accompagné dans la collecte des informations financières sur la commune de Ouagadougou ;

Tous mes camarades de promotion pour les liens d'amitié et de fraternité que nous avons créés et entretenus pendant plusieurs mois.

Enfin, j'adresse mes sincères remerciements à tous ceux qui, de près ou de loin, ont contribué à la réalisation du présent document.

LISTE DES TABLEAUX ET GRAPHIQUES

A. TABLEAUX :

| | |
|--|----|
| Tableau 1 : Evolution du budget de la commune sur la période 2007-2016 | 36 |
| Tableau 2 : Taux de couverture des dépenses de fonctionnement par les ressources propres . | 45 |
| Tableau 3 : Evolution du ratio de l'autonomie financière | 46 |
| Tableau 4 : Ratio des dépenses d'investissement sur les dépenses totales | 47 |

B. GRAPHIQUES :

| | |
|--|----|
| Figure 1 : Recettes de fonctionnement prévues et réalisées sur la période 2007- 2016..... | 40 |
| Figure 2 : Structure des recettes de fonctionnement prévues et réalisées sur la période 2007-2016 | 41 |
| Figure 3 : Situation des prélèvements opérés de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement sur la période 2007-2016 | 42 |
| Figure 4 : Prévisions et réalisations de dépenses de fonctionnement sur la période 2007-2016 | 43 |
| Figure 5 : Structure des dépenses de fonctionnement prévues et réalisées sur la période. | 43 |

Table des matières

| | |
|--|----|
| INTRODUCTION GENERALE..... | 1 |
| CHAPITRE I : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE | 2 |
| A. Problématique de la recherche | 2 |
| 1. Contexte et justification de la recherche | 2 |
| 2. Question de la recherche | 7 |
| 3. Objectifs de la recherche | 9 |
| 4. Hypothèses de recherche | 9 |
| 5. Résultats de la recherche | 9 |
| B. Méthodologie de la recherche..... | 9 |
| 1. Choix de la stratégie de recherche..... | 9 |
| 2. Organisation de la collecte des données..... | 10 |
| 2.1. La phase exploratoire | 10 |
| 2.2. La phase de collecte des données..... | 10 |
| 2.2.1. Mes sources d'informations..... | 10 |
| 2.2.2. Le questionnaire de contrôle interne | 11 |
| 2.2.3. Les entretiens..... | 11 |
| 3. Traitement et analyse des données recueillies sur le terrain | 11 |
| 4. Difficultés rencontrées | 12 |
| CHAPITRE II : DESCRIPTION DU CADRE CONCEPTUEL DE LA RECHERCHE..... | 13 |
| 1. Bref aperçu sur la gouvernance des finances locales | 13 |
| 2. Autonomie financière des collectivités territoriales..... | 14 |
| 3. Le budget des collectivités territoriales..... | 14 |
| 3.1. Définition du budget local..... | 14 |
| 3.2. Forme et contenu du budget d'une collectivité territoriale..... | 16 |
| 3.2.1. Recettes des collectivités territoriales..... | 17 |
| 3.2.2. Dépenses des collectivités territoriales..... | 18 |
| 3.3. Les principes du droit budgétaire..... | 19 |
| 3.4. Les principes du droit comptable..... | 20 |
| 3.5. Principaux acteurs de la gestion budgétaire : ordonnateurs et comptables..... | 22 |
| 3.6. La reddition des comptes..... | 22 |
| 3.6.1. Le compte administratif..... | 22 |
| 3.6.2. Le compte de gestion..... | 23 |
| 4. Analyse financière d'une commune | 24 |

| | |
|--|----|
| 4.1. Qu'entend-on par analyse financière ? | 24 |
| 4.2. Matériaux de base d'une analyse financière | 26 |
| 4.3. Elaboration des ratios | 27 |
| CHAPITRE III : LIVRABLES DE LA RECHERCHE | 29 |
| 1. Evaluation du contrôle interne de la commune de Ouagadougou | 29 |
| 1.1. Présentation de la commune | 29 |
| 1.2. Définition du contrôle interne | 30 |
| 1.3. Liens entre le contrôle interne et la gouvernance publique | 31 |
| 1.4. Comment se porte le contrôle interne de la commune de Ouagadougou ? | 32 |
| 2. Evolution du budget de la commune de Ouagadougou de 2007 à 2016 | 35 |
| CHAPITRE IV : ANALYSE DES DONNEES ET INTERPRETATION DES RESULTATS ... | 39 |
| A. Analyse des données couplée de l'interprétation des résultats obtenus | 40 |
| 1. Evolution des recettes de fonctionnement de la période | 40 |
| 2. Situation des prélèvements opérés de la section de fonctionnement vers la section d'investissement | 41 |
| 3. Ressources propres de fonctionnement de la commune | 42 |
| 4. Evolution des dépenses de fonctionnement de la période | 43 |
| 5. La couverture des charges de fonctionnement | 44 |
| 6. Le ratio de l'autonomie financière | 45 |
| 7. Le niveau d'investissement | 46 |
| B. Contributions de l'auteur du mémoire destinées à l'amélioration des performances budgétaires de la commune de Ouagadougou | 50 |
| 1. La qualité du contrôle interne | 50 |
| 2. La conservation des documents budgétaires | 51 |
| 3. Le renforcement des capacités professionnelles du personnel | 52 |
| 4. Le suivi du recouvrement fiscal | 52 |
| 5. Autres mesures à prendre par la municipalité | 52 |
| CONCLUSION GENERALE | 53 |
| REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES | 55 |
| ANNEXES | 57 |

INTRODUCTION GENERALE

Les pages qui suivent résument mes travaux de recherche réalisés dans le cadre de la rédaction du Mémoire de fin d'études pour l'obtention du Master en « Audit et Contrôle de Gestion basés sur le risque dans le secteur public ».

C'est dans l'espoir d'apporter ma modeste contribution à la bonne gestion des ressources financières des communes de l'espace UEMOA aux fins d'une amélioration des conditions de vie des populations des villes et des campagnes dans cet espace communautaire qui regroupe huit pays de l'Afrique de l'Ouest ayant en partage une monnaie unique dénommée le franc CFA¹ que je me suis permis d'aborder la thématique de l'analyse financière des collectivités locales à l'instar de Jean-Bernard Mattret (2009) qui a écrit :

''Quelles que soient leur taille et leur situation financière, les communes connaissent des projets d'équipement. Pour savoir si elles disposent des moyens nécessaires pour les réaliser, l'analyse financière peut apporter des raisons convaincantes. En effet, cette discipline permet de dégager les forces et faiblesses financières, passées et à venir d'une commune ou d'un groupement de communes, et plus largement d'une collectivité locale. La méthode proposée ici s'inspire de celles qui ont cours pour apprécier la situation et les perspectives d'évolution financière d'une entreprise. Il a fallu adapter ces méthodes à la logique du secteur public local. Certes, pour une commune, il ne s'agit pas de réaliser des profits, mais il importe, pour le moins, d'équilibrer ses comptes''.

Un travail comme celui-ci soulève deux (2) questions fondamentales : Pourquoi analyser la performance financière d'une commune ? Comment analyser la performance financière d'une commune ?

Ces deux interrogations trouveront leurs réponses dans les chapitres à venir.

Mais alors, sous quel format se présente le travail réalisé ?

Pour faciliter la lecture et la compréhension du travail réalisé, il est apparu nécessaire de structurer le mémoire en quatre (4) chapitres : cadre théorique et méthodologie de la recherche (Chapitre I), description du cadre conceptuel (Chapitre II), livrables de la recherche (Chapitre III) et analyse des données et interprétation des résultats obtenus (Chapitre IV).

¹ Communauté Financière Africaine (Actuellement, 1 euro équivaut à 655,957 francs CFA).

CHAPITRE I : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

CHAPITRE I : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

Le présent chapitre aborde dans un premier temps la problématique de la recherche, avec pour centres d'intérêt, le contexte et la justification de la recherche, la question de la recherche, les objectifs de la recherche, les résultats attendus et les hypothèses d'étude.

Ensuite, il décrit la démarche méthodologique qui gravite autour de : choix de la stratégie de recherche, organisation de la collecte des données, traitement et analyse des données et difficultés rencontrées.

A. Problématique de la recherche

1. Contexte et justification de la recherche

La gouvernance des finances locales, est-ce un enjeu ou un défi pour les Etats modernes ? Nous allons voir successivement les cas de la France, de l'Afrique et du Burkina Faso.

En France :

Selon Michel Bouvier (2018), les finances locales ont longtemps été tenues pour secondaires. Ce n'est que dans une récente période qu'a été reconnue la place essentielle qu'elles occupent dans les finances publiques ainsi que l'influence qu'elles exercent sur l'économie nationale. Celle-ci est considérable.

De fait, bien éloigné paraît le temps où l'on pouvait écrire comme en 1884 que « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune », sans autres précisions sur la nature des « affaires » dont il s'agissait. Une telle nécessité, il est vrai, ne se faisait pas sentir à une époque où, comme l'ont souligné les auteurs du rapport Vivre Ensemble², « la vie communale se réduisait à la gestion du patrimoine, à l'attribution de secours à l'enseignement primaire, à l'entretien de la voirie vicinale, à la surveillance de quelques personnes par le garde-champêtre. Le conseil municipal édictait quelques règlements, votait un budget, ordonnait fêtes et cérémonies, et à propos des litiges collectifs, rendait son jugement ».

Dès la fin du XIXe siècle portant, les premiers signes se manifestent d'une croissance certes encore bien discrète des budgets locaux, mais qui déjà ne laisse pas d'inquiéter. Ainsi, « doctrine ou gouvernants qui se penchent au XIXe siècle sur les finances locales sont d'abord impressionnés

² Rapport Vivre Ensemble, La Documentation française, 1976, 2 vol.

par l'énormité des dépenses, leur rapide progression, et insistent sur la nécessité de les freiner, ou cherchent accessoirement de nouvelles ressources pour les couvrir »³.

L'évolution ultérieure va confirmer cette montée inexorable des dépenses locales et même leur élargissement. Les insuffisances d'une seule régulation par le marché ayant peu à peu conduit à une intervention accrue des collectivités locales – et du secteur public en général – sur le terrain économique et social, l'on verra apparaître ainsi « des dépenses publiques à caractère économique »⁴... « les municipalités (prenant) directement en charge certains besoins publics qui n'étaient plus satisfaits par le secteur privé »⁵.

La Première Guerre mondiale, avec la nécessité de reconstruire le pays, comme la crise économique de 1929, ont été des éléments décisifs d'une telle orientation au terme de laquelle le secteur local a réalisé un nombre toujours plus important d'équipements collectifs, comme en témoigne l'augmentation de ses budgets d'investissement⁶.

Mais l'après-Seconde Guerre mondiale voit se confirmer le phénomène, cette fois il est vrai en plein accord avec les théories keynésiennes qui dominent alors et dans un contexte où l'Etat va progressivement déléguer de fait aux collectivités territoriales un nombre croissant de tâches. C'est ainsi que les dépenses locales d'investissement, et par ricochet celles de fonctionnement, vont s'accroître encore considérablement, et que l'on a surtout pu observer, tout au long de ce processus, l'écart allant se creusant entre une demande sans cesse en augmentation en équipements collectifs, issue de l'émergence de nouveaux besoins liés à l'expansion industrielle, et un mode de financement resté quant à lui archaïque et peu performant.

Tout au long de cette évolution, les ressources des collectivités territoriales sont demeurées pour l'essentiel constituées par des recettes fiscales nettement insuffisantes.

En Afrique :

La décentralisation territoriale apparaît dans de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest au début des années 1990. Elle se matérialise par la création de nouvelles collectivités dirigées par des élus (Marie, Idelman, 2010). Si la décentralisation est apparue très tôt au sein des discours des chefs d'Etat africains, elle ne fut pas réalisée, faute de réelle volonté politique : « *Jusqu'en 1991, la politique de décentralisation fonctionne comme une coquille vide* » (Bertrand, 1999).

³ R. Herzog, « L'éternelle réforme des finances locales », in Histoire du droit des finances publiques, Economica, 1988, vol.3

⁴ Cf. P. Lalumière, Les finances publiques, A. Colin 1975.

⁵ Ibid.

⁶ Pour R. Delorme et C. André, la notion de crise des finances locales remonterait à la période des années 1930-1935. Ils remarquent également une croissance de longue période des dépenses locales par rapport au PIB, in L'Etat et l'économie, Seuil, 1983.

La décentralisation a été particulièrement encouragée en Afrique de l'Ouest par les institutions internationales de Breton Wood au rang desquelles la Banque Mondiale. Celle-ci établissait clairement la décentralisation comme critère d'attribution de ses prêts et qu'elle devenait une condition de l'aide publique au développement économique et social (Togodo et Van Caillie, 2009). Cette conséquence partagée par Fontan (1996) qui pense que cette façon de faire instaure des formes de régulation sociale jugées innovatrices (Paquet, 2001) ou plus démocratiques (D'Aquino, 2002) pour l'amélioration des performances locales (Blair, 2000).

De multiples raisons soutiennent que pour atteindre ses objectifs, la décentralisation devrait être caractéristique de capacité financière et d'autonomie fiscale (Akudugu, 2012 ; Tamekloe, 2009). Cependant, les collectivités territoriales qui devraient améliorer les conditions de vie de leurs populations éprouvent déjà, depuis quelques décennies, de plus en plus de difficultés à financer leurs besoins et projets de développement. Ceci parce que les charges augmentent plus vite que croient les ressources. Ce point de vue est perçu chez Carassus et al. (2013) qui pensent aussi que les collectivités locales sont confrontées à différents problèmes organisationnels. Ces problèmes mettent en cause la capacité de celles-ci à maîtriser les dépenses publiques et les risques locaux : scandales financiers dans l'attribution des marchés publics mettant en cause les élus et certaines entreprises, quasi-faillites financières, inefficacité des aides publiques locales, gaspillages, offres des services locaux insuffisantes ou incohérentes avec les besoins des acteurs locaux, ou encore dysfonctionnements des modes d'organisation et de mobilisation des ressources. Pour Carassus et Gregorio (2003), il semble opportun de s'interroger sur la capacité du palier local d'assumer le rôle qui lui est assujéti par les transformations de l'État.

La conséquence de toute la situation décrite ci-dessus est la difficulté à financer la construction et la réhabilitation des infrastructures administratives, l'équipement et l'organisation des services, les projets et programmes de développement au profit des collectivités territoriales. Cela est d'autant plus vrai, vu le faible taux des investissements (moins de 15%) des budgets communaux. Or, les collectivités territoriales sont encouragées à investir dans le développement de leur ressort territorial afin d'arriver à lever une fiscalité adéquate.

Toutefois, il est à noter que les effets positifs de cet investissement sont conditionnés par un mode de gouvernance susceptible de garantir son efficacité financière (Bourdin, 2008). D'où la nécessité pour les collectivités territoriales d'utiliser des stratégies permettant la maximisation des recettes surtout fiscales et la réduction ou maîtrise des dépenses. Ce qui implique à l'heure actuelle le besoin de mécanismes performants de contrôle et d'évaluation des finances publiques locales afin de détecter et de prévenir des fraudes et erreurs éventuelles.

L'UEMOA, ayant pris la mesure de la situation, a édicté le 24 janvier 2011 la directive n°01/2011/CM/UEMOA portant régime financier des collectivités territoriales au sein de l'UEMOA destiné à moderniser le fonctionnement des collectivités territoriales des Etats membres. Ce texte, à statut communautaire, est en cours d'internalisation dans les huit (8) pays concernés.

Au Burkina Faso :

Selon Enee Gregory⁷ (2011), l'expérience burkinabè en matière de décentralisation semble avoir trouvé une voie originale. Elle tire justification de la carence étatique mais est aussi tributaire des incitations des bailleurs de fonds internationaux (IDEA, 1998). En dépit de ces déficiences, le processus tient compte des réalités sociopolitiques et économiques nationales et locales. On constate notamment un foisonnement de formes d'expression et des organisations très diverses à différentes échelles (des ententes, des comités de gestion, des groupements villageois, des ensembles religieux...) dont la trame dessine un réseau relationnel d'une grande densité sur lequel le processus en cours prend appui. A l'origine des décentralisations, il y a donc rencontre entre des aspirations internes et des idéologies externes (Marie, Idelman, 2010). La recherche d'une meilleure gestion des administrations locales ajoutée à la volonté de mieux répondre aux besoins des populations a conduit le Burkina à engager ce processus.

Pour autant, le Burkina Faso n'est pas un pays homogène et connaît d'importantes disparités spatiales et sociales (densités de population, diversité ethnique...). À cause de celles-ci, depuis les indépendances, la recherche d'un développement équilibré a été un souci récurrent des autorités et s'est traduite par plusieurs tentatives de découpages selon des critères divers (Zonon, 2006). Ces actions visaient à la fois une gestion administrative efficiente et une prise en compte des spécificités régionales dans les programmes de développement.

Depuis l'indépendance en 1960, on compte une douzaine de découpages de l'espace national. Dans tous ces cas, il semble que l'absence de responsabilisation des populations à la base et l'absence de transfert véritable de pouvoir aux communautés n'ont pas donné l'élan nécessaire à la viabilité ou à la pérennisation de ces découpages comme entités de développement.

La période actuelle est donc marquée au Burkina Faso par une dynamique d'approfondissement de la décentralisation qui expose les collectivités territoriales burkinabè à de nouveaux enjeux. Les actions de coopération décentralisée cristallisent ces évolutions et les relations des collectivités territoriales burkinabè avec leurs partenaires sont un des facteurs clefs dans la construction de leur

⁷ In Le développement local : « Mécanismes, Stratégies et Gouvernance », conférence donnée en février 2011 à Agadir, Maroc.

capacité à assumer ces nouvelles responsabilités et à construire de nouvelles relations avec l'Etat (Mestre, Banaon, 2009).

Il faut faire remarquer que la mise en place de la décentralisation intégrale s'est accélérée grâce à deux événements : d'une part, l'adoption de la n°055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant code des collectivités territoriales au Burkina Faso et, d'autre part, la tenue des élections municipales en 2006 et des élections régionales. On assiste dès lors à une véritable communalisation intégrale du territoire national qui s'est traduite dans l'espace par la création, à ce jour, de trois cent deux (302) communes rurales⁸, cinquante une (51) communes urbaines⁹ dont deux (02) communes à statut particulier, notamment Ouagadougou et Bobo-Dioulasso ainsi que la mise en place dans chaque village d'un Conseil Villageois de Développement (CVD) placé sous l'autorité du conseil municipal.

Le transfert des compétences et des ressources aux collectivités territoriales dans les domaines de la santé, du préscolaire, de l'enseignement de base, de l'alphabétisation, de la jeunesse, de la culture, des sports et loisirs, de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles prévu par la loi n°14-2006/AN du 9 mai 2006 (article 77), se concrétise progressivement avec l'adoption des premiers décrets¹⁰ d'application.

Il faut également indiquer que le régime en place¹¹ a pris l'engagement de débloquer chaque année, pendant toute la durée de son mandat, 10% des ressources budgétaires de l'Etat au profit des collectivités territoriales du Burkina Faso (dixit PM, point sur l'état de la nation du 12 avril 2018), sans oublier d'ajouter aussi le fait que le processus de décentralisation enclenché accorde une place de choix à la coopération décentralisée au Burkina Faso.

⁸ Article 27 du code des collectivités territoriales du Burkina Faso : La commune rurale est un regroupement de villages qui a une population d'au moins cinq mille habitants et dont les activités économiques permettent de générer des ressources budgétaires propres annuelles d'au moins cinq millions (5.000.000) de francs CFA.

⁹ Article 19 du code des collectivités territoriales du Burkina Faso : La commune urbaine est une entité territoriale comprenant au moins une agglomération permanente de vingt-cinq mille habitants et dont les activités économiques permettent de générer des ressources budgétaires propres annuelles d'au moins vingt-cinq millions (25.000.000) de francs CFA.

¹⁰ Les décrets portant modalités de transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux communes du Burkina Faso sont pris en 2009. Les décrets relatifs au transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux régions sont pris en 2014.

¹¹ Le Président du Faso S.E.M. Roch Marc Christian KABORE et son gouvernement dirigé par M. Paul Kaba TIEBA.

2. Question de la recherche

Dans un contexte politique et économique de plus en plus complexe marqué par le renforcement de l'Etat de droit et l'approfondissement de la démocratie, face au défi de la lutte contre la pauvreté, à des administrés de plus en plus exigeants, l'administration publique (à l'instar de l'ensemble des appareils administratifs à travers le monde), doit s'adapter aux nouvelles exigences d'efficience et d'efficacité.

Approche plus stratégique, méthodes de management et de contrôle plus performantes et adaptées à nos réalités locales, sont les facteurs déterminants pour l'optimisation des rendements.

C'est dans le cadre de la Nouvelle Gestion Publique (NGP) que l'UEMOA, depuis quelques années, initie des réformes dans le domaine de la gestion des finances publiques afin de revigorer les fragiles économies des Etats-membres. Ces réformes, qui ont démarré dans les années 90 et se poursuivent encore, n'excluent pas les collectivités territoriales qui sont de plus en plus confrontées à de nombreux défis en matière d'investissement. La dernière en date est la directive n°01/2011/CM/UEMOA du 24 juin 2011 portant régime financier des collectivités territoriales au sein de l'UEMOA, en cours d'internalisation dans tous les Etats-membres de l'UEMOA, témoignant ainsi de l'intérêt que les pouvoirs publics accordent aux questions de la gouvernance financière locale.

Il ne faut toutefois pas perdre de vue que les défis de ces réformes sont très importants au regard des changements profonds dans les processus de planification, de budgétisation, d'exécution, de compte rendu, de contrôle et de suivi-évaluation dans la mesure où les organisations publiques sont soumises à des bouleversements constants. En effet, de multiples forces économiques, politiques, technologiques ou sociales questionnent régulièrement la qualité, la pertinence, l'efficience des prestations des services publics, fussent-ils nationaux ou locaux.

Nonobstant les nombreux efforts et sacrifices que consentent les Etats-membres de l'UEMOA en matière de bonne gouvernance financière, il n'en demeure pas moins vrai que plusieurs rapports d'audit et de vérification produits par l'Inspection Générale des Finances (IGF) du Burkina Faso sur les collectivités territoriales révèlent des insuffisances récurrentes, entre autres : les prévisions de recettes sont difficilement réalisées, le potentiel fiscal des collectivités territoriales est sous-exploité, les charges de fonctionnement des collectivités territoriales augmentent sans cesse, les dépenses impayées s'accumulent et augmentent la dette publique locale, la comptabilité des matières n'est pas tenue, les procédures de passation des marchés ne sont pas respectées, d'importants arriérés de dettes fiscales et sociales existent (non reversement des cotisations des contractuels à la CNSS), etc.

De même, s'agissant particulièrement de la commune de Ouagadougou, le rapport final de l'évaluation de la transparence budgétaire réalisée au niveau de cette commune, du 20 décembre 2010 au 20 janvier 2011, dans le cadre de l'Indice sur le Budget Ouvert (IBO) 2010 au Burkina Faso, a relevé des insuffisances parmi lesquelles : l'absence d'une classification fonctionnelle, l'absence d'une classification économique, la faible participation des populations au processus budgétaire, la non publication de rapports d'exécution du budget et la non disponibilité d'informations budgétaires sur le site de la mairie.

Tous ces constats dont les causes sont multiples et variées, individuellement ou collectivement, faut-il le souligner, ont des conséquences négatives et dangereuses sur les finances des collectivités territoriales qui peinent à réaliser des investissements en vue de répondre aux besoins multiformes et croissants des populations urbaines et rurales.

Pour sauver la face, les collectivités territoriales, la plupart du temps, sont obligées de se tourner vers l'extérieur pour solliciter, au travers de la coopération décentralisée, des financements en vue de réaliser certains investissements locaux, remettant ainsi en cause leur autonomie financière.

Face à ce dilemme, il importe de se poser la question suivante :

Comment optimiser la gestion financière des collectivités territoriales au sein de l'espace UEMOA ?

Cette question interpelle à la fois les pouvoirs publics, les élus locaux ainsi que chaque citoyen et appelle des réflexions en vue d'accroître les capacités d'investissement de nos collectivités territoriales pour améliorer les conditions de vie des habitants des villes et campagnes au Burkina Faso.

C'est à cet exercice, non moins délicat, que voudrait bien se prêter la présente recherche réalisée dans le cadre de la rédaction du Mémoire de fin d'études pour l'obtention du Master en « Audit et contrôle de gestion basés sur le risque dans le secteur public ».

Pour ce faire, la thématique d'étude choisie porte sur :

« Analyse de la performance financière des communes de l'espace UEMOA : Cas de la commune de Ouagadougou au Burkina Faso ».

Ce choix n'est pas fortuit car l'expérience du Burkina Faso en matière de décentralisation est assez originale et peut servir de cas d'école pour d'autres pays de la sous-région ou d'ailleurs.

3. Objectifs de la recherche

L'objectif général de la présente étude est d'analyser la performance financière ou budgétaire de la commune de Ouagadougou au Burkina Faso.

De façon spécifique, l'étude vise à s'assurer, - d'une part, que le dispositif de contrôle interne de la commune est en adéquation avec ses objectifs et ses moyens et, - d'autre part, que les prévisions budgétaires annuelles de la commune sont réalisées à un taux supérieur à 50% avec un prélèvement de 20%¹² des recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement.

4. Hypothèses de recherche

Afin de mieux cerner la question, deux hypothèses ont été émises : le dispositif de contrôle interne de la commune est en adéquation avec ses objectifs et ses moyens ; les prévisions budgétaires annuelles de la commune sont réalisées à un taux supérieur à 50% avec un prélèvement minimum de 20% des recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement.

5. Résultats de la recherche

A la fin des travaux, il est établi que le dispositif de contrôle interne de la commune est en adéquation avec ses objectifs et ses moyens et que les prévisions budgétaires annuelles de la commune sont réalisées à un taux supérieur à 50% avec un prélèvement de 20% des recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement.

Pour parvenir à ces résultats, il faut adopter une démarche.

B. Méthodologie de la recherche

1. Choix de la stratégie de recherche

Le choix d'une stratégie de recherche, selon **Maxwell** (1997), dépend de plusieurs facteurs, notamment la problématique, les objectifs de la recherche, les moyens matériels et non matériels indispensables à la conduite de tout projet de recherche, etc.

¹² Le décret n°2006-204/PRES/PM/MFB/MATD du 15 mai 2006 portant régime financier et comptable des collectivités territoriales au Burkina Faso, en son article 7, dispose : "Le budget est en équilibre réel, lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts et éventuellement des dotations des comptes d'amortissement et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités à échoir au cours de l'exercice. Le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement doit représenter au moins 20% des recettes budgétaires propres de la collectivité territoriale".

Dans le cadre de la réalisation de cette étude, la stratégie de recherche retenue est l'étude de cas unique (Yin, 2003) : la commune de Ouagadougou.

Le choix de la commune de Ouagadougou est motivé par le temps et les ressources affectés à cette recherche. Autrement, l'idéal aurait été le choix de plus d'un cas afin de fournir une analyse plus dense et comparative.

2. Organisation de la collecte des données

Le processus de collecte des données s'est déroulé en deux (2) temps : une phase exploratoire et une phase de collecte des données.

2.1. La phase exploratoire

A la fin des cours théoriques qui se sont déroulés du 11 novembre 2017 au 07 mars 2018, j'ai sollicité et obtenu par l'intermédiaire de l'administration du CERPAMAD un séjour de trente (30) jours répartis, du 15 au 30 mars 2018 à l'IGF et du 03 au 18 mai 2018 à l'ASCE-LC à Ouagadougou, pour m'imprégner de l'expérience des deux entités en matière de contrôle de l'ordre administratif au Burkina Faso.

Ce séjour m'a permis d'une part, d'échanger avec les inspecteurs des finances et les contrôleurs d'Etat sur la planification et la conduite des missions de contrôle et d'audit au Burkina. Ensuite, j'ai eu l'occasion de consulter plusieurs rapports de mission ayant sanctionné les contrôles organisés dans certaines collectivités territoriales du Burkina Faso.

2.2. La phase de collecte des données

Après les corps de contrôle, j'ai été recommandé par l'administration du CERPAMAD à Monsieur le maire de la ville de Ouagadougou pour collecter des informations relatives à mon thème de mémoire. Après un séjour de quarante-cinq (45) jours à la direction des finances et du budget de la commune, j'ai été autorisé par le receveur municipal à collecter toutes les informations dont j'ai besoin pour faire mon travail.

2.2.1. Mes sources d'informations

A la mairie comme à la recette municipale, j'ai consulté les comptes administratifs de l'ordonnateur et les comptes de gestion du receveur municipal produits sur une période de dix (10) ans, du 1^{er} janvier 2007 au 31 décembre 2016.

Au même moment, je visitais par moment les bibliothèques de l'ENAREF et de l'IPD-AOS à Ouagadougou pour consulter certains ouvrages et mémoires d'étudiants en vue de rassembler le maximum d'informations liées à mon sujet.

Il faut ajouter à toutes ces sources d'information l'internet qui a été d'une grande utilité pour moi. Au total, j'ai utilisé plusieurs sources pour recueillir les données et faire les recoupements nécessaires.

2.2.2. Le questionnaire de contrôle interne

Pour avoir une vue d'ensemble sur l'environnement de recherche, j'ai élaboré et adressé un questionnaire de contrôle interne à trois (3) directeurs de la commune de Ouagadougou ainsi qu'au receveur municipal qui ont tous répondu (Voir annexes). Chaque fiche de questionnaire comporte dix (10) questions auxquelles il faut répondre par Oui, Non ou Non Appliqué. Sur quarante (40) questions posées, les réponses reçues et vérifiées sont : Oui = 35 ; Non = 5 et Non appliqué = 0. Ces fiches m'ont fourni des indices pour évaluer le dispositif de contrôle de la commune.

2.2.3. Les entretiens

Pour comprendre un certain nombre de choses sur la gestion budgétaire des collectivités territoriales du Burkina Faso, j'ai beaucoup échangé avec la responsable du service budget de la commune, le personnel en charge de l'élaboration du compte de gestion à la recette municipale et le fondé de pouvoirs de ladite recette qui m'a accompagné durant tout le processus de traitement et d'analyse des données recueillies.

3. Traitement et analyse des données recueillies sur le terrain

Pour traiter et analyser les données, j'ai utilisé la méthodologie descriptive basée sur les techniques qualitative et quantitative, c'est-à-dire la triangulation des méthodes selon la portée des variables et leurs indicateurs.

En tout, j'ai obtenu et consulté les documents ci-après :

- Comptes administratifs des années 2007, 2008, 2009, 2010, 2014, 2015 et 2016.
- Comptes de gestion des années 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 et 2016.

Les comptes administratifs des années 2011, 2012 et 2013 étaient introuvables à la mairie.

Au niveau des comptes administratifs, les prévisions annuelles de recettes et de dépenses ont été comparées aux réalisations (émissions de titres) enregistrées chaque année dans les sections de

fonctionnement et d'investissement, avec des recoupements au niveau de la synthèse des comptes et de la balance générale.

En ce qui concerne les comptes de gestion, une attention particulière a été accordée aux opérations de prise en charge, aux recettes recouvrées et aux dépenses payées, sans oublier les restes à recouvrer et les restes à payer de chaque exercice. Ici, le compte de résultat a été abondamment exploité pour retrouver les informations budgétaires qui manquent à la mairie.

4. Difficultés rencontrées

Il faut reconnaître que le travail de collecte d'informations n'a pas été du tout aisé sur le terrain et ceci, pour deux raisons majeures :

- d'abord, je suis arrivé à une période de pointe des travaux d'élaboration du compte administratif et du compte de gestion, exercice 2017 de la commune de Ouagadougou qui coïncidaient avec la préparation du budget supplémentaire 2018 de la commune, ce qui a fait que les personnes à questionner travaillaient sous pression et n'étaient pas facilement accessibles ;
- ensuite, les agents qui devraient m'entretenir au niveau de la recette municipale étaient indisponibles durant plusieurs jours, voire des semaines pour cause de grève.

-

C'est dans cette atmosphère plus ou moins délétère que, grâce à quelques bonnes volontés trouvées sur place, j'ai pu accéder aux informations et documents budgétaires qui m'ont permis de réaliser mon travail.

Dans l'ensemble, il faut admettre que la démarche méthodologique adoptée a été très pragmatique et a permis d'éviter un certain nombre d'obstacles qui auraient pu constituer des limites pour la réalisation de mon travail.

Le chapitre qui suit précise le cadre conceptuel de la recherche.

CHAPITRE II : DESCRIPTION DU CADRE CONCEPTUEL DE LA RECHERCHE

CHAPITRE II : DESCRIPTION DU CADRE CONCEPTUEL DE LA RECHERCHE

Ce chapitre passe en revue certains concepts-clés qui facilitent la compréhension du travail réalisé, notamment la gouvernance des finances locales, l'autonomie financière, le budget de la commune et l'analyse financière des communes.

1. Bref aperçu sur la gouvernance des finances locales

Il est universellement admis que les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus (ou assemblées locales) dans les conditions prévues par la loi. Elles disposent de ressources propres et règlent, par délibérations, les affaires relevant de leurs compétences.

Généralement, la gouvernance se définit comme l'ensemble des mesures, des règles, des organes de décision, d'information et de surveillance qui permettent d'assurer le bon fonctionnement et le contrôle d'un Etat, d'une institution ou d'une organisation, qu'elle soit publique ou privée, régionale, nationale ou internationale.

Selon **Lucier (2007)**, la gouvernance des finances locales désigne « l'ensemble des dispositifs et des principes par lesquels des organisations se gouvernent, c'est-à-dire prennent leurs décisions, planifient leur développement, gèrent leurs ressources, encadrent leurs activités, évaluent leurs performances, rendent leurs comptes et s'inscrivent dans les circuits des partenariats externes ».

La gouvernance des finances locales se veut un outil d'aide aux acteurs et décideurs à faire des choix éclairés dans le but de promouvoir le développement des collectivités locales.

Jean Cluzel (1989), pour sa part, fait remarquer qu'en France, les ressources des communes et des départements sont constituées, à hauteur de 40 % du total, par le produit de la fiscalité, essentiellement des quatre grandes taxes directes (taxe professionnelle, taxes foncières – sur le bâti et le non bâti – et taxe d'habitation) ; à raison de 30 %, par les dotations de l'Etat ; pour 15 % par les ressources d'emprunt ; et pour le reliquat, par les recettes tirées de l'exploitation des services municipaux et du domaine (...).

2. Autonomie financière des collectivités territoriales

En France, l'article 72-2 de la Constitution de la IV^e République précise le contenu de l'autonomie financière des collectivités en ces termes :

- les collectivités bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement ;
- elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures et la loi peut les autoriser, dans certaines limites, à en fixer l'assiette et le taux ;
- les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ;
- enfin, tout nouveau transfert de compétences doit s'accompagner de l'attribution de ressources équivalentes à celles consacrées à l'exercice de la compétence transférée par l'État.

Selon **Michel Bouvier (2014)**, la notion d'autonomie financière ne fait pas l'objet d'une définition unanime, et ce alors même qu'elle tient depuis toujours une place centrale dans les débats relatifs à la libre administration des collectivités territoriales. Intimement liée à la décentralisation, elle en épouse les évolutions ou, ce qui revient au même, celles de l'État. Et si elle a d'abord été posée comme « la » solution à la crise pendant environ trois décennies, l'aggravation considérable du déficit et de l'endettement publics a amené ces dernières années à reconsidérer l'action de l'État comme indispensable.

3. Le budget des collectivités territoriales

Pour la mise en œuvre de leur autonomie financière et l'accomplissement de leur mission de développement, les collectivités territoriales sont dotées d'un budget propre.

3.1. Définition du budget local

Paul-Dubois¹³, en 1898, a défini le budget comme « la comptabilité ordinaire des dépenses utilitaires d'une réunion d'habitants syndiqués » ; cette conception parcimonieuse a été, depuis longtemps, abandonnée, et le budget est, en réalité, un véritable instrument de gestion et d'orientation.

Mamadou Barry (2006), dans son livre « Gestion financière de la commune : le budget », écrit ce qui suit : le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses de la commune pour une année financière, sans contraction entre ces recettes et ces dépenses (article 1^{er} du décret n°66-510 du 4 juillet 1966 portant régime financier des collectivités locales au Sénégal).

¹³ In « Essai sur les finances » publié en 1898, cité par Jean Cluzel dans son ouvrage intitulé « Les finances locales décentralisées », LGDJ, 1989, 419 pages.

A propos du budget, **Michel Bouvier** (2010), écrit :

‘‘Le budget est un acte de prévision des dépenses et des recettes qui autorise la perception des recettes et l’engagement des dépenses. Les collectivités locales élaborent au moins un document budgétaire, le budget primitif. À ce document peuvent venir s’ajouter des décisions modificatives dont la principale est le budget supplémentaire. L’ensemble de tous ces documents forme le budget de la collectivité.

Le budget primitif est le premier budget voté. Il autorise les dépenses et les recettes pour l’année civile à venir. Il doit être adopté normalement avant le 1er janvier. En France, selon Michel Bouvier, ‘‘les collectivités territoriales ne disposent pas de l’ensemble des données financières nécessaires à l’élaboration du budget avant le début de l’année suivante et notamment des bases des impôts locaux, indispensables pour en fixer le montant. Aussi sont-elles autorisées à voter les taux des impôts jusqu’au 31 mars. Par ailleurs, les dépenses de fonctionnement peuvent être engagées ou mandatées à concurrence des sommes figurant au budget précédent. Les dépenses d’investissement peuvent l’être également, mais à hauteur du quart de celles de l’année précédente, étant entendu que les remboursements de la dette peuvent toujours être mandatés, ainsi que les dépenses à caractère pluriannuel incluses dans une autorisation de programme, et, ce dans la limite des crédits de paiement prévus au titre de l’exercice (art. L. 1612-1 du CGCT en France).

Le budget primitif est le seul qui peut inclure, en dehors du budget principal, les budgets annexes concernant les services à comptabilité distincte mais sans personnalité morale.

Le budget supplémentaire, contrairement au budget primitif, n’est pas obligatoire. Il s’agit d’une « décision modificative » qui permet de modifier, par des réajustements ou des rectifications, certains choix faits dans le budget primitif. Il constitue surtout un budget de liaison avec l’exercice précédent. En effet, les résultats de l’exécution du budget précédent sont connus au moment du vote du budget supplémentaire et sont pris en compte dans ce document.

On fera remarquer que ces résultats peuvent être repris par le budget primitif si le compte de gestion a été transmis à l’ordonnateur et si le compte administratif a été adopté avant le vote du budget primitif.

Une nouvelle rectification des prévisions est toujours possible par le vote de « décisions modificatives » qui peuvent intervenir jusqu’à la fin de la période budgétaire concernée’’.

Dans le cadre de la présente recherche, nous allons nous focaliser sur le code des collectivités territoriales du Burkina Faso qui, en son article 111, dispose :

‘‘Le budget de chaque collectivité territoriale prévoit pour une année financière, toutes les recettes et les dépenses de la collectivité, sans contraction entre les unes et les autres.

Il est la traduction financière de la tranche annuelle du programme d'action et de développement de la collectivité territoriale.

Le budget est proposé par l'organe exécutif (président du conseil) de la collectivité territoriale, voté par le conseil et approuvé par l'autorité de tutelle dans les conditions fixées par la loi et dans le respect des règles de la comptabilité publique''.

Pour le moment, la gestion financière des collectivités territoriales au Burkina est régie par le décret n°2006-204 du 15 mai 2006 portant régime financier et comptable des collectivités territoriales du Burkina Faso qui précise que le budget de la collectivité territoriale est prévu pour la durée d'un exercice qui commence le 1^{er} janvier et s'achève le 31 décembre de l'année considérée.

3.2. Forme et contenu du budget d'une collectivité territoriale

Le budget comporte une section ordinaire ou de fonctionnement et une section extraordinaire ou d'investissement.

La section de fonctionnement décrit par nature, les charges et les produits de la gestion annuelle et la section d'investissement ventile par programme, les dépenses et les recettes afférentes aux investissements à entreprendre au cours de l'année.

Chaque section est présentée par chapitre, par article et par paragraphe selon la nomenclature et les modalités déterminées par décret pris en Conseil de Ministres sur proposition du Ministre en charge des finances.

Les chapitres, les articles et les paragraphes du budget doivent être en cohérence avec les intitulés et les numéros des comptes et sous-comptes de la nomenclature budgétaire des collectivités territoriales.

Le budget primitif est préparé par l'ordonnateur, délibéré par le conseil de collectivité territoriale et approuvé par les autorités de tutelle avant le 15 décembre de l'année précédant celle pour laquelle il est établi.

Le budget doit être voté en équilibre. En aucun cas, des ressources extraordinaires ne peuvent combler un déficit du budget ordinaire ou de fonctionnement.

Les charges de fonctionnement se répartissent en dépenses obligatoires et en dépenses facultatives. Les dépenses obligatoires sont inscrites en priorité. Au cas où les autorités de tutelle constateraient une insuffisance des crédits correspondants, elles peuvent les rétablir à leur juste montant en diminuant d'autant les dépenses facultatives.

Le budget est en équilibre réel, lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon

sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts et éventuellement des dotations des comptes d'amortissement et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités à échoir au cours de l'exercice.

Le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement doit représenter au moins 20% des recettes budgétaires propres de la collectivité territoriale.

Toutefois, n'est pas considéré comme en déséquilibre, le budget dont la section de fonctionnement comporte ou reprend un excédent et dont la section d'investissement est en équilibre réel, après reprise par chacune des sections des résultats apparaissant au compte administratif de l'exercice précédent.

En cours d'année, le budget primitif peut être modifié au moyen du budget supplémentaire et de décisions modificatives sans porter atteinte à l'équilibre du budget.

Le budget supplémentaire doit être soumis à l'approbation des autorités de tutelle avant le 31 juillet de l'exercice auquel il se rapporte. Il est obligatoirement accompagné du compte administratif et du compte de gestion de l'exercice clos le 31 décembre précédent.

Le budget supplémentaire comme le budget primitif, comprend une section ordinaire et une section extraordinaire et a pour objet, de retracer obligatoirement les reports de résultats de l'exercice précédent, et de décrire éventuellement les opérations nouvelles.

L'ensemble du budget primitif et du budget supplémentaire doit être en équilibre. L'excédent de la section ordinaire doit être au moins égal au déficit de la section extraordinaire.

Les décisions modificatives préparées par l'ordonnateur sont délibérées et approuvées dans les mêmes formes que le budget. Elles peuvent comporter des ouvertures ou réductions de crédits, des virements de chapitre à chapitre et l'emploi éventuel de produits non prévus aux budgets primitif et supplémentaire.

Les décisions prises au cours du premier semestre de l'exercice sont obligatoirement regroupées au budget supplémentaire.

3.2.1. Recettes des collectivités territoriales

Les recettes des collectivités territoriales comprennent des recettes ordinaires ou de fonctionnement et des recettes extraordinaires ou d'investissement.

Les recettes ordinaires des collectivités territoriales proviennent du produit des recettes fiscales, de l'exploitation du domaine foncier et des services locaux, des subventions, des ristournes

accordées par l'Etat ou d'autres collectivités publiques sur le montant des impôts et taxes recouverts à leur profit, des recettes temporaires ou accidentelles et de la répartition annuelle des fonds de dotation des collectivités territoriales.

Les collectivités territoriales disposent d'une compétence générale en matière de détermination des tarifs ou taxes rémunérateurs du domaine et des services locaux dans les conditions prévues par les lois et règlements en vigueur.

Les fonds de dotation des collectivités territoriales prévus reçoivent un montant déterminé lors de l'adoption des lois de finances annuelles.

Les fonds de dotation sont gérés conformément aux dispositions du régime financier des collectivités territoriales.

Les modalités de répartition des fonds de dotation sont fixées chaque année par arrêté conjoint du ministre chargé des collectivités territoriales et du ministre chargé des finances.

Les recettes d'investissement comprennent la part des fonds de dotation, les fonds d'emprunts, les recettes temporaires ou accidentelles, les crédits alloués par le budget de l'Etat ou par tout autre organisme public ou privé, sous forme de fonds de concours et les prélèvements effectués au profit de la section d'investissement à partir de la section de fonctionnement.

Les collectivités territoriales peuvent recourir à l'emprunt pour la réalisation de leurs investissements de développement.

Ces emprunts peuvent bénéficier de la garantie de l'Etat.

3.2.2. Dépenses des collectivités territoriales

Les dépenses des collectivités territoriales comprennent des dépenses ordinaires ou de fonctionnement et des dépenses extraordinaires ou d'investissement.

Les dépenses du budget de la collectivité territoriale comprennent : les dépenses obligatoires et les dépenses facultatives.

Les dépenses obligatoires sont celles mises à la charge des collectivités territoriales par la loi. Les réglementations nationales en fixent le contenu.

Les dépenses facultatives sont toutes celles qui ne sont pas obligatoires.

Les dépenses de la section de fonctionnement sont constituées par les dépenses nécessaires au fonctionnement des services des collectivités territoriales et les autres charges de fonctionnement.

La section de fonctionnement doit faire apparaître un excédent de recettes à transférer à la section d'investissement, afin d'assurer l'autofinancement des collectivités territoriales. Cet excédent de fonctionnement constitue le résultat prévisionnel de l'exercice.

Les dépenses d'investissement sont celles qui permettent la réalisation des équipements, des bâtiments et infrastructures, ainsi que l'acquisition de matériels relatifs à ces travaux. Elles ont une incidence sur le patrimoine de la collectivité territoriale. Les dépenses de la section d'investissement comprennent : les dépenses d'équipements et d'immobilisations et les acquisitions de titres et valeurs.

Le conseil de collectivité territoriale peut porter au budget, tant en section d'investissement qu'en section de fonctionnement, un crédit pour dépenses imprévues. Pour chacune des deux sections du budget, ce crédit ne peut être supérieur à 5 % des crédits correspondant aux dépenses réelles prévisionnelles de la section.

Les dépenses inscrites à la section d'investissement en application de l'article précédent et les dépenses de fonctionnement ne peuvent être financées par l'emprunt.

Il faut faire remarquer que la gestion financière (ou budgétaire) d'une collectivité territoriale reste entièrement soumise à un certain nombre de principes relevant du droit budgétaire et droit comptable.

3.3. Les principes du droit budgétaire

Le régime financier des collectivités territoriales se fonde sur les principes du droit budgétaire définis dans les directives portant code de transparence, lois de finances et règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA.

Les principes du droit budgétaire applicables aux collectivités territoriales, sont : l'annualité, l'unité, l'universalité, l'antériorité, la sincérité, l'équilibre du budget, la légalité de l'impôt et la spécialité des crédits.

Le principe de l'annualité signifie que le budget est voté pour un exercice budgétaire. L'exercice budgétaire coïncide avec l'année civile : il court du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'année considérée. Les crédits de fonctionnement non engagés au cours de l'exercice budgétaire sont annulés.

Le principe de l'unité édicte que toutes les recettes et toutes les dépenses doivent être contenues dans un document unique sous la forme d'un tableau d'ensemble permettant d'apprécier l'équilibre de leurs masses.

Le principe de l'universalité signifie que toutes les dépenses et toutes les recettes doivent être prévues au budget sans compensation, sans affectation, sans omission, ni dissimulation. L'ensemble des recettes est destiné à couvrir l'ensemble des dépenses.

Toutefois, les dons, legs, aides spécifiques et subventions d'équipement affectés à un équipement ou à une catégorie d'équipements particuliers doivent conserver leur destination.

L'antériorité est le principe selon lequel le budget, acte de prévision, doit être voté préalablement à toute dépense. Des exceptions à ce principe sont observées, notamment l'autorisation de l'adoption du budget primitif jusqu'au 31 mars.

Le principe de sincérité implique que les prévisions de ressources et de charges de la collectivité territoriale soient évaluées de façon sincère. Elles doivent être effectuées avec réalisme et prudence compte tenu des informations disponibles au moment où le projet de budget est établi.

Le principe de l'équilibre budgétaire vise l'équilibre comptable des recettes et des dépenses. L'ensemble des dépenses ne devant pas être supérieur à l'ensemble des recettes.

La règle de l'équilibre budgétaire prévoit que les prévisions budgétaires estimées de façon sincère, doivent être équilibrées. Ce principe implique le respect de certaines conditions : la section de fonctionnement et celle d'investissement doivent être en équilibre, les recettes et les dépenses sont évaluées de manière sincère et les dépenses obligatoires doivent toutes être inscrites, un autofinancement minimum doit être réalisé au niveau de la section de fonctionnement pour financer la section investissement, l'autofinancement majoré des recettes propres d'investissement (hors dotations ou subventions affectées et emprunts) doit être supérieur au remboursement en capital des emprunts.

Le principe de l'équilibre budgétaire est d'application rigoureuse pour les collectivités territoriales. Le respect de ce principe est assuré par le représentant de l'Etat.

Le principe de la légalité de l'impôt implique que la création des impôts et taxes est du domaine de la loi. Le conseil de collectivité territoriale, par sa délibération, fixe le taux des impôts et taxes locaux dans la limite du plafond déterminé par la loi.

La spécialité des crédits implique que les crédits sont ventilés par chapitres et articles et affectés à des dépenses données.

3.4. Les principes du droit comptable

Les principes du droit comptable applicables aux collectivités territoriales sont : la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable, l'unité de caisse, l'unité de trésorerie, les droits constatés, l'intangibilité du bilan d'ouverture, le principe de la permanence des méthodes, le principe de la transparence, le principe de la prudence, le principe de l'indépendance des exercices et le principe des coûts historiques.

Le principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable signifie que l'exécution du budget de la collectivité territoriale est confiée à deux catégories d'agents publics distincts

: l'ordonnateur et le comptable. Les fonctions d'ordonnateur et celles de comptable public sont incompatibles.

Le principe de l'unité de caisse signifie qu'une seule caisse recueille toutes les recettes et paie toutes les dépenses des collectivités publiques, sauf dérogation expresse donnée par le ministre en charge des finances.

Le principe de l'unité de trésorerie oblige tous les organismes publics à déposer leurs fonds au Trésor public. Cette règle du dépôt obligatoire connaît toutefois certaines atténuations dans des cas déterminés par les lois nationales.

Le principe des droits constatés oblige l'enregistrement des créances et des dettes dès leur naissance sans attendre l'encaissement ou le décaissement effectif.

Le principe de l'intangibilité du bilan est le principe selon lequel le bilan d'ouverture d'un exercice doit correspondre au bilan de clôture de l'exercice précédent.

Ainsi, les soldes des comptes à la clôture sont reportés pour leur montant identique au titre des soldes à l'ouverture de l'exercice suivant.

Le principe de la permanence des méthodes est le principe selon lequel à moins qu'un changement exceptionnel n'intervienne dans la situation de la collectivité territoriale, la présentation des comptes annuels comme des méthodes d'évaluation retenues ne peuvent être modifiées d'un exercice à l'autre.

Le principe de transparence ou de clarté vise une information loyale qui respecte les référentiels comptables en vigueur, la présentation de l'information sans intention de dissimuler la réalité des opérations.

Le principe de la prudence est le principe selon lequel tout événement qui risque de diminuer la valeur du patrimoine de la collectivité territoriale doit être pris en compte. Tout événement pouvant augmenter la valeur du patrimoine de la collectivité territoriale ne peut faire l'objet d'un enregistrement comptable.

Le principe de l'indépendance des exercices exige que les opérations soient prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement.

Le principe des coûts historiques est le principe selon lequel les biens acquis à titre onéreux sont enregistrés à leur coût d'acquisition, les biens acquis à titre gratuit à leur valeur estimée et les biens produits à leur coût de production, à la date d'entrée dans le patrimoine de la collectivité territoriale.

Cette règle comporte deux exceptions : le budget principal peut être assorti de budgets annexes, le budget primitif peut être modifié au cours de l'exercice par d'autres décisions budgétaires.

Les budgets annexes et les budgets complémentaires sont votés et approuvés dans les mêmes conditions que pour le budget principal.

3.5. Principaux acteurs de la gestion budgétaire: ordonnateurs et comptables

Les opérations financières et comptables résultant de l'exécution des budgets des collectivités territoriales incombent aux ordonnateurs et aux comptables publics.

Ces opérations concernent les recettes, les dépenses, la trésorerie et le patrimoine. Elles sont retracées dans des comptabilités établies selon des normes règlementaires et soumises aux contrôles des autorités habilitées à cet effet.

Les fonctions d'ordonnateur et celles de comptable public sont incompatibles.

Il en résulte que les conjoints, ascendants et descendants des ordonnateurs ne peuvent être comptables des collectivités territoriales auprès desquelles lesdits ordonnateurs exercent leurs fonctions.

Les ordonnateurs du budget des collectivités territoriales prescrivent l'exécution des recettes et des dépenses du budget. A cet effet, ils constatent les droits de la collectivité territoriale, liquident, ordonnent les recettes, engagent, liquident et mandatent les dépenses.

Les ordonnateurs peuvent déléguer leurs pouvoirs ou se faire suppléer en cas d'absence ou d'empêchement.

3.6. La reddition des comptes

A la clôture de l'année financière, le service financier de l'ordonnateur établit sous le contrôle de l'ordonnateur, par section, chapitre et article, l'état des dépenses engagées et non mandatées de la gestion.

Cet état signé par l'ordonnateur, est soumis au visa du receveur municipal. L'ordonnateur est tenu de mandater en priorité les dépenses y figurant lorsque les créances sont exigibles. Le comptable de la collectivité territoriale doit refuser le paiement de toutes les autres dépenses dès lors que l'obligation ci-dessus n'a pas été satisfaite.

3.6.1. Le compte administratif

L'ordonnateur du budget local élabore le compte administratif au plus tard le 31 mars de l'année suivant l'exercice considéré.

Le conseil de collectivité délibère sur le compte administratif présenté par l'ordonnateur du budget local, au plus tard le 30 juin de l'année suivant l'exercice concerné.

Le compte administratif établi par section, chapitre et article, présente, d'une part, les prévisions ou autorisations se rapportant à chaque chapitre et à chaque article du budget et, d'une part, les réalisations constituées par le total des émissions de titres de recettes et des émissions de mandats correspondant à chaque article budgétaire.

En plus des états annexés aux documents budgétaires, l'ordonnateur doit joindre au compte administratif, l'état de variation des immobilisations.

Le compte administratif de l'ordonnateur est soumis à la délibération du conseil de collectivité territoriale en même temps que le compte de gestion du comptable.

Le compte administratif est accompagné du rapport d'exécution du budget. Il est transmis pour approbation ou information au représentant de l'Etat appuyé de la délibération du conseil de collectivité territoriale et d'une copie du compte de gestion du comptable.

Le compte administratif voté par le conseil de collectivité, accompagné du compte de gestion, est transmis au représentant de l'Etat au plus tard quinze jours après le délai limite fixé au 30 juin de l'année N+1. Au cas où la réglementation nationale le prévoit, dans le mois qui suit la date de réception du compte administratif, le représentant de l'Etat doit donner son approbation.

L'approbation est réputée acquise si aucune suite n'est donnée à l'issue de ce délai. Le compte administratif approuvé par le représentant de l'Etat reste déposé à la collectivité territoriale où il est tenu à la disposition du public.

L'ordonnateur du budget local en transmet deux exemplaires au comptable de la collectivité territoriale.

3.6.2. Le compte de gestion

A la clôture de l'année financière, le comptable public en arrête les écritures et établit le compte de gestion au plus tard le 31 mai de l'année suivant l'exercice considéré.

En cas de gestion d'un poste par des comptables successifs en cours d'année, le compte est divisé suivant la durée de la gestion des différents comptables dont chacun demeure responsable des opérations qu'il a effectuées.

Le compte de gestion comprend trois parties : la première partie relative à l'exécution du budget ; la deuxième à la situation de la comptabilité générale et la troisième, à la situation des valeurs inactives.

Les modalités de présentation et de contrôle de qualité des comptes de gestion sont déterminées par les réglementations nationales.

Un exemplaire du compte de gestion est transmis à l'ordonnateur par le comptable de la collectivité territoriale avant le 30 juin suivant la clôture de l'exercice, afin d'être présenté au conseil de collectivité en même temps que le compte administratif.

Le compte de gestion est adressé au directeur chargé de la comptabilité publique, accompagné de toutes les justifications, pour mise en état d'examen avant sa transmission au juge des comptes.

Le compte de gestion et ses annexes sont soumis au contrôle juridictionnel de la Juridiction financière dans les conditions fixées par les réglementations nationales.

Un apurement administratif d'une catégorie de comptes de gestion peut être effectué par les comptables supérieurs, à l'exception de leurs propres comptes, dans les conditions fixées par les lois et règlements en vigueur.

4. Analyse financière d'une commune

4.1. Qu'entend-on par analyse financière ?

Michel Bouvier (2018), indique que 'l'évaluation de la gestion financière d'une collectivité territoriale implique d'abord la réalisation d'une analyse financière qui peut être intégrée dans un audit plus large.

Pour lui, l'analyse financière constitue un instrument de mesure et de gestion prospective de l'action locale. Elle vise d'abord à établir un bilan financier de celle-ci permettant de dégager les points faibles, les potentialités, les erreurs commises, pour, sur la base de ce constat, prévoir de nouvelles politiques d'équipement. L'analyse est donc d'abord rétrospective puis prospective.

Elle consiste à dégager un certain nombre de données à partir des dépenses et des recettes réelles des comptes administratifs des cinq ou six derniers exercices ainsi que du compte de gestion, et à établir un diagnostic qui fait apparaître les faiblesses et les potentialités de la collectivité. Sur la base de ce diagnostic, peut, ensuite, être conduite une analyse prospective et proposées un certain nombre de scénarios pour les deux à cinq ans à venir, sachant qu'il est difficile d'être assuré de l'exactitude absolue des prévisions, plus l'on s'éloigne dans la durée, et tant le milieu au sein duquel évoluent les collectivités territoriales peut être fluctuant.

L'information en résultant est un utile moyen d'aide à la décision des responsables locaux notamment lorsqu'ils veulent définir une stratégie''.

Michel KLOPFER¹⁴ (1992), pour sa part, souligne qu'avant de parler d'analyse financière proprement dite, il est nécessaire d'intégrer les biais du système comptable : introduction des

¹⁴ Consultant en Finances et Contrôle de Gestion, Maître de Conférences à l'ENA et à l'IEP Paris.

amortissements pour les biens renouvelables, rattachement des charges à l'exercice qui leur a donné naissance, constitution de provisions pour risques, charges ou dépréciations d'actif¹⁵. Le système comptable du secteur public local, qui est en partie double pour le receveur, mais qui n'est qu'en partie simple au niveau de la comptabilité de l'ordonnateur, ne permet pas aujourd'hui d'apprécier pleinement la sincérité de l'équilibre budgétaire. Le résultat financier est mesuré comme étant le solde des encaissements et des décaissements et il y a en réalité deux résultats : - le résultat global ou fonds de roulement est le solde des opérations réalisées au cours d'un exercice. Il peut être fictivement amélioré par un certain nombre de pratiques qui consistent à garder sous le coude les factures reçues au cours du dernier trimestre, à anticiper des émissions de titres de recettes, à différer des annuités d'emprunt, à pratiquer un amortissement in fine, etc. - le résultat net est la somme algébrique du résultat global et des opérations reportées (dépenses engagées non encore mandatées, recettes non encore recouvrées). Ces reports sont inscrits au compte administratif (solde d'exécution de l'exercice précédent) qui est voté au plus tard le 30 septembre de l'année suivante ¹⁶, les reports étant alors immédiatement repris sur un document que l'on appelle généralement le budget supplémentaire.

La doctrine officielle est de juger de l'équilibre sur le résultat net (le fonds de roulement pouvant être quant à lui en léger déséquilibre dans une limite de 5% ou 10% des recettes réelles de fonctionnement, suivant la taille de la collectivité). Ce résultat net est à interpréter lui aussi avec beaucoup de précaution puisque les montants à reporter peuvent être appréciés de manière très libérale¹⁷ par les collectivités et qu'en outre figurent dans les recettes d'équilibre, les emprunts non encore contractés, indépendamment du fait que la collectivité soit assurée de trouver un prêteur prêt à lui assurer ces concours.

Michel Klopfer fait remarquer que ‘l’analyse financière vise avant tout à apprécier la capacité du débiteur à faire face à ses engagements. Elle est pratiquée principalement par les banques, les Chambres régionales des comptes, des services de l'Etat, et bien entendu par les collectivités elles-mêmes. On parle suivant les cas de scoring, lorsqu'il s'agit pour un créancier d'apprécier le niveau de risque de son client, ou de rating dans le cas particulier où une collectivité envisage d'émettre un emprunt obligataire et où il s'agit alors de fournir un niveau de notation aux souscripteurs

¹⁵ Pour plus de précisions sur le projet pour la réforme des comptabilités locales, ou pourra se reporter au dossier publié dans le numéro 585 des Notes bleues (semaine du 23 au 29 mars 1992).

¹⁶ Ce délai de 9 mois pour l'arrêté du compte administratif sera ramené à 6 mois à compter de la publication des comptes relatifs à l'exercice 1992 qui devront donc être votés avant le 30 juin (article 48 de la loi du 6 février 1992).

¹⁷ Un moyen d'améliorer comptablement le résultat net consiste à ne pas reporter certaines opérations à l'arrêté du compte administratif, tout en les réinscrivant au budget supplémentaire, au titre des opérations nouvelles. La détection de tels artifices doit bien entendu inciter à la plus grande méfiance sur la situation financière de la collectivité.

permettant de classer les qualités de signature, d'emprunteurs appartenant au secteur public ou au secteur privé, les unes par rapport aux autres.

Pour Aurélien Ragainé (2016), il s'agit d'un diagnostic financier qui se propose d'évaluer la capacité de la collectivité territoriale, à rembourser ses dettes dans les délais prévus et à poursuivre son effort d'investissement.

Cette analyse financière s'effectue sur la base des données comptables réelles en permettant de produire des indicateurs financiers et de proposer des solutions correctives en cas de difficultés.

Mamadou Barry (2006), quant à lui, utilise l'expression "analyse des résultats de l'exécution du budget" tout en précisant que cette analyse est essentielle en ce qu'elle permet d'identifier les facteurs susceptibles de perturber l'équilibre financier de la commune et/ou les domaines au niveau desquels des actions peuvent être mises en œuvre pour améliorer la situation financière de la commune.

De toutes les définitions passées en revue, celle de Mamadou Barry paraît plus compatible avec les réalités financières des communes de l'UEMOA qui constituent le centre d'intérêt de notre recherche.

Mais avant toute chose, il faut d'abord disposer des documents d'analyse des comptes de la commune.

4.2. Matériaux de base d'une analyse financière

Selon **Michel Klopfer**, "les matériaux de base doivent être les suivants : - les quatre derniers comptes administratifs et l'ensemble des documents budgétaires votés sur l'année en cours¹⁸. Il est souhaitable de ne pas se contenter de la seule balance afin de pouvoir apprécier en détail les taux de réalisation et l'état des reports ; - les états de compte de patrimoine (immobilisations, créances, trésorerie, etc.) et de dette, pour lesquels le compte de gestion du receveur peut constituer une première information mais qui est loin d'être suffisante. En outre, il est nécessaire de disposer d'informations sur l'encours de la dette (répartition taux fixe, taux variable, devises ; plan d'amortissement sur les années futures). En ce qui concerne les actifs, il est utile de pouvoir distinguer entre patrimoine public et privé et si possible d'avoir une évaluation, au moins constituée des valeurs d'assurance vétusté déduite; - l'état des emprunts garantis avec son plan d'amortissement et le taux de dispersion des organismes couverts; -les états fiscaux 1259 et 1386 des quatre dernières années (états de notification des taux d'imposition et de répartition des bases

¹⁸ En eux-mêmes, les budgets apportent peu d'informations, précisément parce que ce sont des documents prévisionnels et qu'ils ne tiennent pas compte des résultats légués par les exercices précédents. Toutefois, on peut trouver intérêt à exploiter des documents budgétaires du passé, afin de mettre en évidence d'éventuels dépassements de crédits qui n'apparaissent pas directement à la lecture des CA, en raison des virements internes.

transmis par le centre des impôts); - la présentation du périmètre d'action de la collectivité (budgets annexes, régies autonomes, offices HLM, associations municipales, Sociétés d'Économie Mixte, groupements, etc.) et des engagements pris par la collectivité à l'égard de son environnement immédiat. Si l'on veut pouvoir mener une véritable consolidation des comptes principaux et annexes, il faut en outre connaître les opérations croisées aussi bien en flux (prestations fournies) qu'en stock (dettes et créances mutuelles); - diverses informations de gestion comprenant en particulier la mise à disposition, le cas échéant, du registre des délibérations et de certains types de décisions prises par le maire. Il s'agit en effet d'apprécier la véritable nature des engagements pris par la collectivité vis-à-vis de son environnement extérieur (lignes de trésorerie, instruments de couverture de la dette, garanties d'équilibre ou de ressources, contrats de concession, Marchés d'entreprise de travaux publics, etc.); - l'état des principaux contributeurs de la taxe professionnelle, afin d'apprécier les niveaux de risque pouvant jouer sur la pérennité des bases; - des informations permettant d'apprécier les tendances lourdes, à horizon de trois ans et en particulier un plan d'investissement par nature d'équipements. En l'absence d'un plan d'investissement construit, l'analyse amènera au contraire à déterminer la capacité pluriannuelle de la collectivité en la matière.

L'analyste peut commencer par calculer les ratios classiques, malgré leurs imperfections. Mais le cœur de ses travaux sera l'examen des facteurs de risque permettant de mettre en évidence les signes prémonitoires de dégradation et enfin la marge de manœuvre prospective, c'est-à-dire les conditions de l'équilibre financier futur''.

4.3. Elaboration des ratios

Aurélien Ragainé (2016) définit le ratio comme un rapport de deux valeurs caractéristiques calculé à un moment donné ou pour une période donnée. A titre d'exemple, le ratio des frais de personnel (charges de personnel/dépenses de fonctionnement) permet de suivre la part des charges de personnel dans les dépenses de fonctionnement ; ce ratio peut être comparé à des structures publiques de même taille et gérant leurs services de la même manière (ex. : collectivité gérant l'eau et l'assainissement en régie publique).

Selon lui, onze ratios (Voir annexes) doivent être mentionnés avec le compte administratif et le budget primitif qui portent sur le fonctionnement, l'investissement et l'endettement étudiés en niveau (montant) et en structure (rapport). Ces ratios sont ensuite comparés à des moyennes de groupes.

Selon l'auteur, le *potentiel fiscal* correspond à un indicateur de richesse fiscale (somme que produiraient les quatre taxes directes d'une collectivité si les taux d'imposition qu'elle appliquait

à ces quatre taxes étaient égaux aux taux moyens nationaux). La population à prendre en compte est la population totale du dernier recensement connu à la date de production des documents budgétaires.

La politique financière d'endettement est également un aspect important de l'analyse financière (ex. : part des dépenses d'investissement financées par emprunt avec ou sans risque de taux). Si l'endettement a certes vocation à financer l'équipement, il doit aussi demeurer compatible avec les capacités financières de la structure en restant à un niveau raisonnable compte tenu de la taille de la collectivité et des ressources propres disponibles.

De manière restrictive, l'*encours de la dette* correspond à la somme des encours des emprunts bancaires. Au sens large, l'encours est la somme des engagements hors bilan qui affectent la situation patrimoniale, par exemple, en intégrant les opérations de crédit-bail ou les contrats avec un établissement public foncier.

Enfin, l'analyse financière inclut l'*étude des risques financiers* pouvant provenir des satellites (ex. : associations subventionnées, syndicats d'économie mixte). Les collectivités sont régulièrement sollicitées par des satellites concourant à l'animation de la vie locale et sont susceptibles de bénéficier de prestations locales (ex. : subventions financières, mise à disposition de moyens matériels, garanties d'emprunt).

Ces satellites font cependant supporter des risques financiers pour la collectivité, tels que :

- *risque d'insolvabilité* et de dépôt de bilan du satellite subventionné : un appel en comblement de passif peut être porté par les créanciers de la structure défaillante (banques, fournisseurs) à l'égard de la collectivité ayant soutenu abusivement une structure en situation de déséquilibre financier ;
- *risque de subventionner* un satellite disposant d'importantes réserves de trésorerie : ce risque pose problème dans le cadre de l'équité de traitement des satellites ;
- *risque d'engagement* : les collectivités peuvent garantir des emprunts donnés à des entités dont la situation financière peut évoluer et rendre l'engagement exécutoire. N'apparaissant pas directement dans les comptes, les comptes administratifs informent de ces engagements dans la section « hors bilan ».

Mamadou Barry (2006), pour sa part, cible plusieurs niveaux de comparaison pour analyser le budget de la commune : - comparaison des données prévisionnelles avec les données réelles, comparaison des données réelles entre elles ; - analyse rétrospective de l'évolution des principales rubriques de recettes, de dépenses et des résultats ; - analyse de l'évolution des résultats ; - détermination et interprétation des principaux ratios ; - analyse des restes à payer et des restes à

recouvrer ; - analyse de l'évolution des investissements/mode de financement ; analyse de la trésorerie.

En conclusion, toutes les notions développées dans ce chapitre constituent le cadre conceptuel de la recherche qui oriente l'analyse de la situation financière d'une collectivité territoriale et permet d'obtenir les résultats escomptés.

CHAPITRE III : LIVRABLES DE LA RECHERCHE

Les livrables de la présente recherche concernent autant l'évaluation du contrôle interne que la situation financière de la commune de Ouagadougou.

1. Evaluation du contrôle interne de la commune de Ouagadougou.

Il serait utopique d'aborder l'évaluation du contrôle interne d'une entité que l'on ne connaît pas, raison pour laquelle j'ai jugé opportun de commencer ma restitution par la prise de connaissance de la commune de Ouagadougou.

1.1. Présentation de la commune

Ouagadougou est la capitale politique du Burkina Faso. Elle est limitée au nord par les communes rurales de Pabrè et de Loumbila à l'est par celle de Saaba, au Sud par celles de Koubri et de Komsilga et enfin à l'Ouest par la commune rurale de Tanghin Dassouri.

Cette ville, située au cœur du Burkina Faso à la latitude 12°21'N et à la longitude 01°31 W, est une commune urbaine dotée d'un statut particulier. Jouissant de l'influence du climat nord soudanien de par sa situation géographique, cette commune s'étend sur une superficie de 518 km², avec une population avoisinant 2 868 034¹⁹ habitants pour un taux de croissance de 3,1% en 2018. Elle compte 12 arrondissements répartis en 55 secteurs et 17 villages rattachés.

Le budget annuel de la commune de Ouagadougou, de nos jours, tourne autour de 20 milliards de francs CFA en fonds propres, ce qui lui permet de faire face à ses nombreuses sollicitations et obligations dans le temps et dans l'espace.

Elle est dirigée actuellement par M. Roland Armand Pierre Béouindé, élu maire de Ouagadougou en 2016.

¹⁹ Source: Internet, PopulationData.net

Sur le plan organisationnel, la commune de Ouagadougou, suite à un audit organisationnel réalisé en 2017 à l'initiative de l'actuel maire, s'est dotée d'un nouvel organigramme qui comporte plusieurs départements, directions générales, directions, services, sections et assimilés.

Ce nouvel organigramme est un organigramme de type pyramidal ayant au sommet, le maire assisté d'un directeur de cabinet et d'un secrétaire général.

Les services de la mairie de Ouagadougou sont organisés par l'arrêté n°2017-107 en date du 18 août 2017 qui définit les missions et les responsabilités des uns et des autres (Voir le texte en annexe).

Les nominations sont en cours en vue de pourvoir aux nouveaux postes créés et le personnel est dans l'expectative, ce qui crée actuellement une sorte de léthargie dans le fonctionnement des services municipaux.

Il faut également ajouter que la ville de Ouagadougou, dans ses missions de service public, est appelée à gérer le fonctionnement de plusieurs autres services transférés par l'Etat, notamment douze (12) lycées municipaux, cinquante (50) maternités et dispensaires, deux cent cinquante-sept (257) écoles primaires et dix-neuf (19) garderies populaires.

La mise en œuvre de ce nouvel organigramme qui est un puissant outil de management, appelle une maîtrise efficace du dispositif du contrôle interne. A ce niveau, les autorités de la commune semblent avoir perçu l'enjeu en créant une direction de l'audit interne (en lieu et place de l'ancienne inspection générale des services municipaux). Cette structure, placée hors hiérarchie administrative, a pour mission d'assurer le bon fonctionnement des services municipaux et des investissements. Elle est également chargée de l'application des textes des textes législatifs et réglementaires régissant le fonctionnement administratif, financier et comptable de la municipale. Cette direction comprend un secrétariat, un service d'audit financier, un service d'audit technique et un service chargé du suivi des recommandations et appui à la performance.

La question que l'on peut déjà se poser est de savoir comment cette structure d'audit va fonctionner dans la nouvelle architecture politico-administrative qui vient d'être mise en place ?

En attendant d'avoir la réponse à cette interrogation, que signifie le contrôle interne ?

1.2. Définition du contrôle interne

Dans son acception générale, le contrôle interne d'une entreprise est un système de contrôle établi par les dirigeants pour conduire l'activité de l'entreprise d'une manière ordonnée, pour assurer le maintien de l'activité et l'intégrité des actifs, et fiabiliser les flux d'information (Pigé, 2001 ; Grand et Verdalle, 2002).

Le contrôle interne est à la fois un état et un processus qui inclut les matières financières et comptables, mais également les contrôles destinés à améliorer l'efficacité opérationnelle et à renforcer l'adhésion à la politique stratégique de l'entreprise. Le contrôle interne est avant tout un système d'organisation, qui concerne les managers dans son application (Mikol, 1991), (Renard, 2002).

Pour sa part, le COSO1 (Committee of Sponsoring Organizations) a proposé en 1992, dans son référentiel intitulé Internal Control- Integrated Framework, une définition considérée comme une définition assez complète et fait la synthèse des définitions précédentes.

En effet, selon ce dernier, le contrôle interne est défini comme étant « un procédé mis en œuvre par le conseil d'administration, les dirigeants et le personnel d'une organisation destinée à fournir une assurance raisonnable²⁰ que : - ses opérations sont réalisées, sécurisées, optimisées et permettent ainsi à l'organisation d'atteindre ses objectifs de base, de performance, de rentabilité et de protection du patrimoine; - les informations financières et opérationnelles sont fiables; - et les lois, les réglementations sont respectées ».

Cette définition a la particularité d'établir un lien étroit entre gestion opérationnelle et contrôle interne.

1.3. Liens entre le contrôle interne et la gouvernance publique

L'accroissement des dépenses de l'Etat et des administrations locales, le poids de leurs dépenses obligatoires et l'insuffisance de leurs ressources, réduisent, par un effet de ciseaux, leurs marges de manœuvre réelles.

Par la mise en œuvre de procédures de suivi rigoureuses, par la pratique de comptes rendus fiables et en temps utile aux différents acteurs et partenaires, le contrôle interne est un outil efficace de clarification des responsabilités et des pouvoirs des élus et des acteurs locaux.

Les agents publics, le gouvernement et les élus récupèrent ainsi des marges de manœuvre financières pour mettre en œuvre la politique qu'ils ont proposée aux citoyens/électeurs et pour laquelle ils ont été élus.

De plus en plus désireux de participer à la vie publique, d'apprécier objectivement l'action des gouvernants ou, simplement, de s'informer sur le fonctionnement des institutions leurs institutions, les citoyens, eux aussi, trouveront leur compte dans l'extension de cette démarche, vecteur d'une communication simple et directe.

Il est donc possible d'utiliser les informations issues du contrôle interne pour favoriser le dialogue entre l'administration, les élus et les usagers à travers l'auditeur interne.

²⁰ Weber C.P, Kuting K, Kinney W, Kagermann H., Op, Cite. Page 2.

Le contrôle interne joue un rôle important dans la bonne gestion des finances publiques en permettant gouvernants et aux acteurs locaux de juger et de prendre efficacement les décisions qui leur incombent.

Il permet de disposer d'une information fiable sur le fonctionnement des services concernés et de mesurer l'efficacité des actions mises en œuvre dans la poursuite d'un objectif déterminé.

Le contrôle interne est ensuite un outil de prévention efficace du risque financier par le suivi des budgets et le contrôle de la qualité de la gestion en cours d'exercice qu'il suppose.

L'image de l'Etat, d'une administration, d'une collectivité, la transparence et la rigueur dans la gestion des ressources, pèsent lourds dans les relations et les décisions des partenaires techniques et financiers.

La confiance des citoyens vis-à-vis des élus locaux et des politiques dans leur ensemble est, aujourd'hui, rudement mise à mal par les nombreuses « affaires de détournements et de corruptions » qui sont rapportées. Pour continuer à garder la confiance de leurs administrés, les politiques doivent démontrer leur capacité à endiguer les difficultés et les insuffisances relevées :

- les abus de pouvoir et de droits doivent être évités ;
- la corruption éliminée ; et
- les ressources bien employées, c'est-à-dire de façon économique, efficace et efficiente.

Le contrôle interne, par son caractère systématique et transversal (il s'applique à tous les aspects de l'organisation de l'Etat et des collectivités) est une réponse pertinente à ces préoccupations.

Impliquant une forte participation des organes électives, d'administration et de gestion, il manifeste une volonté concrète de changement et en assure une bonne lisibilité. Ses résultats, souvent quantifiables et visibles des citoyens, peuvent devenir un vecteur idéal de communication électorale.

Un contrôle interne pertinent réduit ainsi les risques de mises en jeu de la responsabilité des gouvernants, des maires et des agents administratifs.

En effet, des procédures de contrôle interne sont indispensables non seulement afin d'éviter que de tels risques surviennent, mais aussi afin que les responsabilités soient mieux appréciées et prises en compte en cas de sinistre.

1.4. Comment se porte le contrôle interne de la commune de Ouagadougou ?

A dire la vérité, la commune de Ouagadougou n'est pas une commune comme les autres. C'est une ville qui occupe une place stratégique dans le développement économique et social du Burkina Faso et qui, de par son statut, mérite une gouvernance efficace et transparente. Les autorités municipales en sont conscientes et veillent aux grains pour s'acquitter au mieux de leurs

responsabilités afin de répondre aux multiples sollicitations des administrés de la commune. Il est donc nécessaire de s'assurer que le dispositif de contrôle interne mis en place permet à la commune d'atteindre les objectifs qu'elle vise au regard des ressources dont elle dispose : organisation, ressources humaines, matérielles et financières, manuel de procédures, plan stratégique ou communal de développement, moyens de communication et beaucoup d'autres choses, tout en privilégiant le droit à l'information²¹ reconnu aux administrés par la loi.

Pour les besoins de la présente recherche, une attention particulière a été accordée au rapport final d'une évaluation de la transparence budgétaire réalisée au niveau de la commune de Ouagadougou, du 20 décembre 2010 au 20 janvier 2011, dans le cadre de l'Indice sur le Budget Ouvert²² (IBO) 2010 au Burkina Faso déjà évoqué dans la problématique.

En analysant le contenu dudit document en lien avec les faits observés sur le terrain, lors de la collecte d'informations, on n'a aucune difficulté à reconnaître que le dispositif du contrôle interne de la commune de Ouagadougou présentent des signes de faiblesse qui préoccupent les autorités municipales actuelles, lesquelles autorités ont commandité en 2017 un audit organisationnel de la commune dont les principales recommandations connaissent déjà un début de mise en œuvre avec

²¹ La loi portant code des collectivités territoriales du Burkina Faso, en son article 11, dispose : Les habitants de la collectivité territoriale ont droit à l'information sur la gestion des affaires locales. Ce droit s'exerce par :

1. leur participation aux débats publics sur les projets et programmes locaux de développement et sur les grandes orientations du budget local ;
 2. la mise à la disposition des personnes physiques ou morales du budget et des comptes des collectivités territoriales ;
 3. l'accès du public aux séances des conseils des collectivités territoriales, à l'exception de celles tenues à huis clos
 4. la publication des délibérations du conseil et des actes des autorités locales relatives au budget, à la création des établissements publics locaux, aux emprunts, à la coopération décentralisée, aux accords passés avec l'Etat ou avec des partenaires extérieurs, à l'acceptation des dons et legs et à la prise de participation dans toute société.
- Toute personne peut obtenir à ses frais, copies desdits documents auprès du président du conseil de la collectivité ou de tout service public habilité ;
5. la publication du bilan annuel d'activités du conseil de la collectivité.

Le droit à l'information des habitants sur les affaires locales s'exerce sous réserve des dispositions en vigueur relatives notamment à la publicité des actes des autorités locales et à la liberté d'accès aux documents administratifs.

²² L'Indice sur le budget ouvert (IBO) 2010 évalue la quantité et le type d'informations que les gouvernements mettent à la disposition du public dans les huit documents budgétaires clés qui doivent être publiés durant l'année budgétaire. Le résultat du Burkina Faso sur l'IBO 2010 montre que le gouvernement fournit au public de rares informations sur le budget du gouvernement central et les activités financières au cours de l'année budgétaire. Ceci rend extrêmement difficile pour les citoyens de tenir le gouvernement responsable pour sa gestion de l'argent public. En vue d'évaluer le degré d'ouverture des budgets locaux, le CGD cherche à conduire le même exercice d'évaluation de la transparence budgétaire au niveau des collectivités territoriales, à partir d'un questionnaire structuré en trois parties, portant sur l'accessibilité des documents budgétaires, la disponibilité des informations relatives au budget primitif et le processus budgétaire.

l'adoption d'un nouvel organigramme conçu à la taille des missions et des ambitions de la commune de Ouagadougou.

En effet, il ressort des investigations basées sur les documents consultés et un questionnaire d'évaluation du contrôle interne (Voir Annexes) adressé à certains responsables de la commune, y compris le receveur municipal, quelques points d'attention qui, après recoupement, méritent d'être mentionnés ici :

- la commune de Ouagadougou ne dispose pas d'un manuel de procédures administratives, comptables et financières;
- la commune de Ouagadougou ne dispose pas d'un code d'éthique;
- le personnel de la commune de Ouagadougou ne dispose pas de fiches de description de poste;
- les responsables de service n'ont pas de lettres de mission;
- les agents de la commune n'ont pas de contrats d'objectifs;
- la commune ne dispose pas d'une cartographie des risques;
- aucun dispositif n'est prévu pour la gestion des risques au niveau de la commune;
- les agents de la commune sont très mobiles à leurs postes, ce qui pose un problème de capitalisation des expériences;
- la direction chargée du budget de la commune n'a mis en place aucun dispositif de contrôle pour vérifier l'utilisation des subventions accordées par la mairie aux différentes structures. Ces subventions s'élèvent en 2016 à plus de 877 milliards de francs FCFA pour une cinquantaine de structures;
- la mairie obtient les données budgétaires des services du MINEFID (DGTCP, DGI, DGCMEF) mais n'a pas les outils nécessaires pour procéder à la vérification de ces données;
- en dehors du conseil municipal qui se réunit dans un cadre réglementaire, les autres structures se réunissent rarement, à l'exception du comité de suivi de l'exécution du budget et de trésorerie qui échange en interne sur l'exécution budgétaire;
- il existe un déficit d'information et de communication entre l'administration municipale et les administrés.

Sur la base de tout ce qui précède, il serait raisonnable de considérer que le dispositif de contrôle interne de la commune de Ouagadougou fonctionne à minima, ce qui peut ouvrir des brèches

fertiles à des pratiques contraires aux normes et standards internationaux de la nouvelle gestion municipale. Le tout au grand dam des habitants de la commune.

Voilà autant d'éléments et arguments qui autorisent à conclure que l'hypothèse suivant laquelle le dispositif de contrôle interne de la commune est en adéquation avec ses objectifs et ses moyens n'est pas vérifiée.

Dans ce cas, quelles stratégies faut-il envisager afin de permettre à la commune de Ouagadougou de disposer d'un contrôle interne adéquat pour mener à bien les missions qui sont les siennes ? On en parlera plus loin.

2. Evolution du budget de la commune de Ouagadougou de 2007 à 2016

La situation budgétaire de la commune de Ouagadougou est retracée sur une période de dix (10) ans, de 2007 à 2016, sur la base d'informations tirées à partir du compte administratif de l'ordonnateur (le maire) et du compte de gestion du receveur municipal (comptable public) qui sont adoptés par le conseil municipal, approuvés par les autorités de tutelle et envoyés à la cour des comptes.

Cet exercice, faut-il le rappeler, doit à terme confirmer ou infirmer l'hypothèse suivant laquelle les prévisions budgétaires annuelles de la commune sont réalisées à un taux supérieur à 50% avec un prélèvement minimum de 20% opéré de la section de fonctionnement vers la section d'investissement.

En raison de la complexité de l'exercice, des exigences académiques et des réalités de terrain, il est apparu judicieux d'orienter l'analyse financière suivant la logique de Mamadou Barry²³ exposée plus haut. C'est ainsi que les prévisions et réalisations budgétaires de la commune de Ouagadougou, en recettes comme en dépenses, contenues dans les comptes administratifs et les comptes de gestion de la période 2007 à 2016, ont été compilées sous un tableau synoptique (**Tableau 1**) dont la partie gauche représente le budget de fonctionnement et la partie droite, le budget d'investissement, avec les taux de réalisation de chaque année. Le tableau comporte également une colonne qui retrace les prélèvements de la section de fonctionnement pour financer les investissements de la commune.

²³ Voir chapitre sur la revue de littérature, la notion d'analyse financière.

Tableau synoptique du budget de la commune de Ouagadougou : Période 2007-2016 (Tableau 1)

| Année | Budget annuel | Recettes ordinaires (Fonctionnement) | | | Recettes extraordinaires (Investissement) | | | Prélèvement pour investissement |
|--------------|------------------------|--------------------------------------|------------------------|--------------|---|-----------------------|--------------|---------------------------------|
| | | Prévisions | Réalisations | Taux | Prévisions | Réalisations | Taux | |
| 2007 | 14 421 963 155 | 9 816 486 477 | 9 991 329 167 | 101,78 | 7 350 960 678 | 6 088 217 839 | 82,82 | 2 745 484 000 |
| 2008 | 25 012 541 025 | 12 188 543 512 | 11 045 719 777 | 90,62 | 16 570 373 264 | 11 260 974 620 | 67,96 | 3 746 375 751 |
| 2009 | 25 868 907 494 | 13 039 154 752 | 13 149 799 459 | 100,85 | 15 939 283 682 | 8 550 490 673 | 53,64 | 4 951 030 940 |
| 2010 | 28 758 409 698 | 15 903 948 086 | 13 304 338 424 | 83,65 | 16 708 475 322 | 8 714 383 335 | 52,16 | 3 854 013 710 |
| 2011 | 22 326 147 963 | 15 837 574 094 | 9 988 368 181 | 63,07 | 9 551 875 849 | 4 117 428 027 | 43,11 | 3 063 301 980 |
| 2012 | 23 588 087 513 | 15 615 034 080 | 10 871 764 532 | 69,62 | 8 434 099 091 | 6 799 865 768 | 80,62 | 461 045 658 |
| 2013 | 22 482 518 705 | 16 473 843 916 | 12 244 082 123 | 74,32 | 9 157 655 007 | 7 742 632 850 | 84,55 | 3 148 980 218 |
| 2014 | 31 481 803 600 | 16 542 200 859 | 12 984 497 793 | 78,49 | 18 102 260 811 | 8 514 751 993 | 47,04 | 3 162 658 070 |
| 2015 (1) | 64 180 370 962 | 17 049 615 054 | 14 976 004 838 | 87,84 | 50 444 964 389 | 9 996 680 712 | 19,82 | 3 314 208 481 |
| 2016 (2) | 65 964 281 406 | 19 001 585 125 | 16 868 663 039 | 88,78 | 50 822 696 281 | 10 392 577 918 | 20,45 | 3 860 000 000 |
| CUMUL | 324 085 031 521 | 151 467 985 955 | 125 424 567 333 | 82,81 | 203 082 644 374 | 82 178 003 735 | 40,47 | 32 307 098 808 |
| Voté | 354 550 630 329 | | | | | | | |
| | | | | | | | | |
| Année | Budget annuel | Dépenses ordinaires (Fonctionnement) | | | Dépenses extraordinaires (Investissement) | | | Excédent ordinaire capitalisé |
| | | Prévisions | Réalisations | Taux | Prévisions | Réalisations | Taux | |

| | | | | | | | | |
|-----------------|------------------------|------------------------|------------------------|--------------|------------------------|-----------------------|--------------|-----------------------|
| 2007 | 14 421 963 155 | 9 816 486 477 | 8 814 591 530 | 89,79 | 7 350 960 678 | 4 908 055 524 | 66,77 | 2 745 484 000 |
| 2008 | 25 012 541 025 | 12 188 543 512 | 9 200 709 256 | 75,49 | 16 570 373 264 | 10 736 123 946 | 64,79 | 3 746 375 751 |
| 2009 | 25 868 907 494 | 13 039 154 752 | 9 436 668 787 | 72,37 | 15 939 283 682 | 5 445 538 101 | 34,16 | 4 951 030 940 |
| 2010 | 28 758 409 698 | 15 903 948 086 | 11 023 958 394 | 69,32 | 16 708 475 322 | 5 238 832 068 | 31,35 | 3 854 013 710 |
| 2011 | 22 326 147 963 | 15 837 574 094 | 10 487 594 718 | 66,22 | 9 551 875 849 | 4 056 002 494 | 42,46 | 3 063 301 980 |
| 2012 | 23 588 087 513 | 15 615 034 080 | 11 871 841 542 | 76,03 | 8 434 099 091 | 2 251 962 555 | 26,70 | 461 045 658 |
| 2 013 | 22 482 518 705 | 16 473 843 916 | 12 536 749 403 | 76,10 | 9 157 655 007 | 2 513 082 377 | 27 | 3 148 980 218 |
| 2014 | 31 481 803 600 | 16 542 200 859 | 12 040 660 915 | 72,79 | 18 102 260 811 | 1 683 359 027 | 9,30 | 3 162 658 070 |
| 2015 (1) | 64 180 370 962 | 17 049 615 054 | 12 560 391 511 | 73,67 | 50 444 964 389 | 3 248 813 421 | 6,44 | 3 314 208 481 |
| 2016 (2) | 65 964 281 406 | 19 001 585 125 | 12 921 384 553 | 68,00 | 50 822 696 281 | 2 476 859 624 | 4,87 | 3 860 000 000 |
| CUMUL | 324 085 031 521 | 151 467 985 955 | 110 894 550 609 | 73,21 | 203 082 644 374 | 42 558 629 137 | 20,96 | 32 307 098 808 |
| Voté | 354 550 630 329 | | | | | | | |
| Résultat | | | 14 530 016 724 | | | 39 619 374 598 | | 54 149 391 322 |

Source : Travail de l'auteur

Note :

En 2015 et 2016, la commune a reçu des ressources transférées par l'Etat.

Réalisations = Titres émis par l'ordonnateur et pris en charge par le receveur municipal

Budget voté = Prévisions de la section de fonctionnement + Prévisions de la section d'investissement (**354 550 630 329**)

Budget réel = (Prévisions de la section de fonctionnement - Prélèvement pour investissement) + Prévisions de la section d'investissement (**324 085 031 521**)

a) **Commentaire du tableau**

Le tableau 1 retrace l'évolution du budget de la commune de Ouagadougou sur une période de dix (10) ans. En effet, le budget de la commune est passé de 14 421 963 155 francs CFA en 2007 à 65 964 281 406 francs CFA en 2016, soit une progression de 357,39%, ce qui dégage une moyenne annuelle de 35 455 063 033 francs CFA. Cette évolution varie d'une année à l'autre et d'une section à l'autre comme l'indique le tableau. Cela signifie que, d'une part, la commune dispose d'un potentiel fiscal certain et, d'autre part, les besoins des habitants de la commune se sont considérablement accrus. Mais il faut retenir qu'en 2015 et 2016, l'Etat a accordé d'importantes ressources à la commune au titre des compétences transférées.

Cependant, il faut faire remarquer que l'analyse des comptes budgétaires de la commune de Ouagadougou repose sur deux (2) piliers forts rappelés au travers d'une circulaire budgétaire conjointement signée chaque année par le ministre des finances et le ministre de l'administration territoriale et de la décentralisation : d'une part, la loi exige, du moins dans l'espace UEMOA, d'effectuer un prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement pour un montant qui doit représenter au moins 20% des recettes budgétaires propres de la collectivité territoriale ; d'autre part, les recettes propres de fonctionnement d'une collectivité territoriale s'obtiennent en posant l'opération suivante :

Recettes propres de fonctionnement = Total des recettes de fonctionnement moins (-) les articles 731, 732, 733, 734, 735, 793 et 794 qui seront développés plus loin.

Pour ce qui est du budget supplémentaire, les recettes propres de fonctionnement à partir de la formule précédente doivent exclure le reliquat des ressources affectées.

En sus de ces critères, les prévisions de dépenses d'investissement doivent représenter au moins le 1/3 des prévisions de dépenses totales.

Il faut mentionner tout de même que le montant des prévisions de dépenses de la section de fonctionnement sur la période concernée par notre étude n'est pas égal à la somme arithmétique des montants votés par le conseil municipal et approuvés par les autorités de tutelle. Pour connaître le montant réel de ces prévisions, il faut défalquer le montant du prélèvement du montant total inscrit au titre des recettes de la section de fonctionnement. C'est une simple opération d'ordre (ou jeu d'écritures comptables).

b) Elaboration des ratios

A partir du tableau 1, une série de ratios a été élaborée en vue d'analyser la gestion budgétaire de la commune de Ouagadougou. Il s'agit essentiellement de :

Ratio 1 : Taux d'épargne de fonctionnement pratiqué sur la période (Cumul des excédents ordinaires capitalisés/Cumul des prévisions de recettes de fonctionnement*100) = 21,32%

Ratio 2 : Taux moyen d'exécution des recettes de fonctionnement = 83,90%

Ratio 3 : Taux moyen d'exécution des dépenses de fonctionnement = 73,98%

Ratio 4 : Taux moyen d'exécution des recettes d'investissement = 55,22%

Ratio 5 : Taux moyen d'exécution des dépenses d'investissement = 31,43%

Ratio 6 : Recettes propres /Dépenses de fonctionnement = 105%

Ratio 7 : Recettes propres/Recettes totales = 56%

Ratio 8 : Dépenses d'investissement/Dépenses totales = 27,73%

Ratio 9 : Dépenses totales /Recettes totales = 74%

Ratio 10 : Dépenses d'investissement/Ressources d'investissement = 51,79%

Les ratios ainsi élaborés sont rapprochés d'un tableau budgétaire analytique (Voir annexes) pour bâtir un argumentaire sans équivoque et objectivement vérifiable.

A vue d'œil, les ratios 1, 2, 6 et 7 montrent que la commune de Ouagadougou a réalisé des progrès en finançant la totalité de ses dépenses de fonctionnement et une partie des dépenses en capital (investissements) avec ses ressources propres mobilisées au cours de la période 2007-2016.

On peut alors conclure que la photographie du budget municipal permet de faire une multitude de comparaisons, d'établir et d'interpréter les ratios nécessaires à une analyse budgétaire.

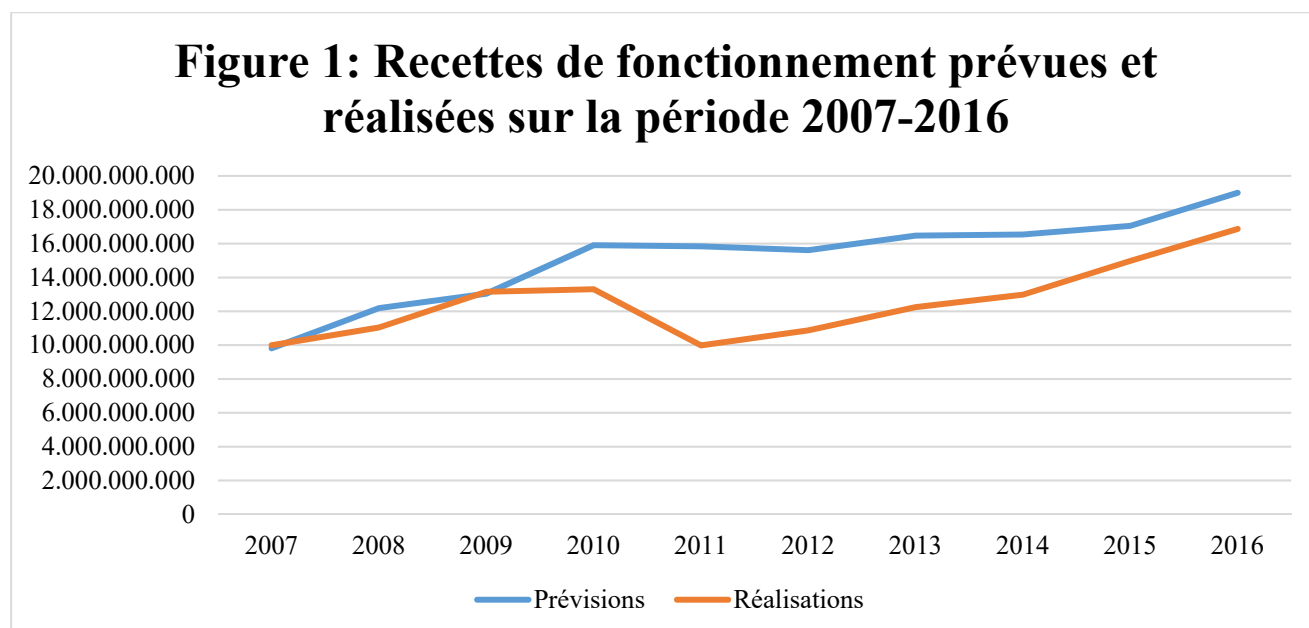
CHAPITRE IV : ANALYSE DES DONNEES ET INTERPRETATION DES RESULTATS

Ce chapitre comporte deux (2) centres d'intérêt, notamment l'analyse des données couplée de l'interprétation des résultats obtenus (A) et la contribution personnelle de l'auteur du mémoire destinée à l'amélioration de la gouvernance financière de la commune de Ouagadougou (B).

A. Analyse des données couplée de l'interprétation des résultats obtenus

1. Evolution des recettes de fonctionnement de la période

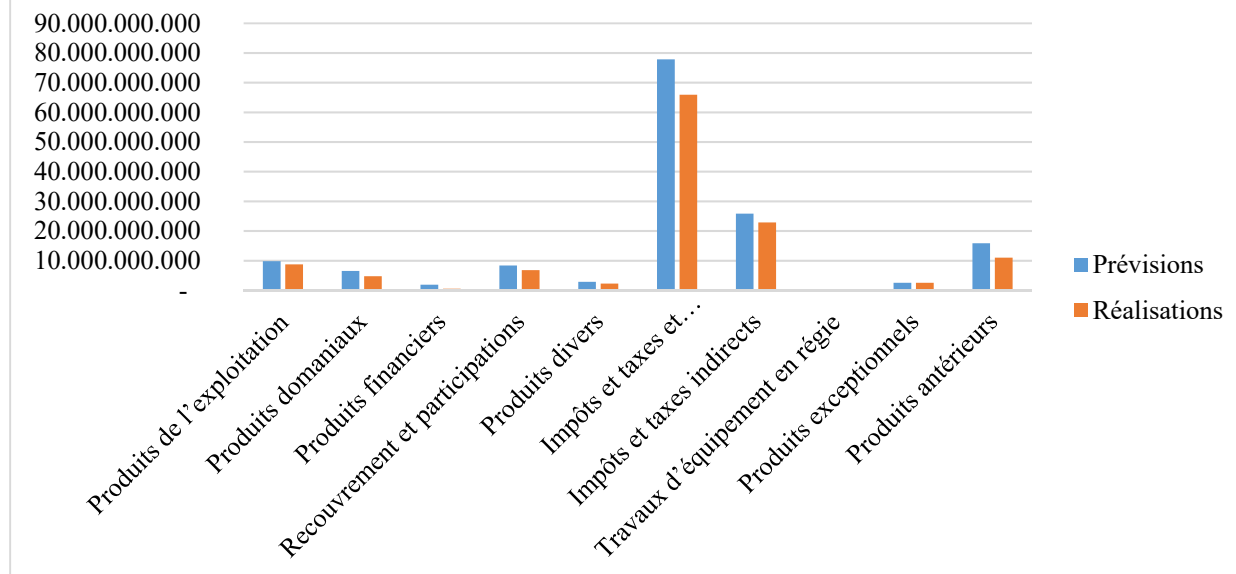
La situation des prévisions et des réalisations de la période en ce qui concerne les recettes de la section de fonctionnement est la suivante :



Source : Travail de l'auteur

Les courbes de prévision et de réalisation des recettes de la section de fonctionnement ont coïncidé en 2007 et 2009. Après avoir stagné entre 2010 et 2012, les prévisions connaissent une lente progression. La courbe des réalisations est en progression continue après avoir fléchi en 2011. Les deux courbes ont atteint leur maximum en 2016 grâce à d'importantes ressources transférées à la commune par l'Etat.

Figure 2 : Structure des recettes de fonctionnement prévues et réalisées sur la période 2007-2016



Source : Travail de l'auteur

Les recettes de fonctionnement réalisées sur la période sont largement dominées par les impôts et taxes, directs et indirects, qui vont au-delà de quatre-vingt (80) milliards, soit une moyenne annuelle de huit (8) milliards. Tout doit être mis en œuvre pour consolider cette tendance. Les autres postes de recette, hormis les produits antérieurs, se situent en deçà de dix (10) milliards sur les dix années.

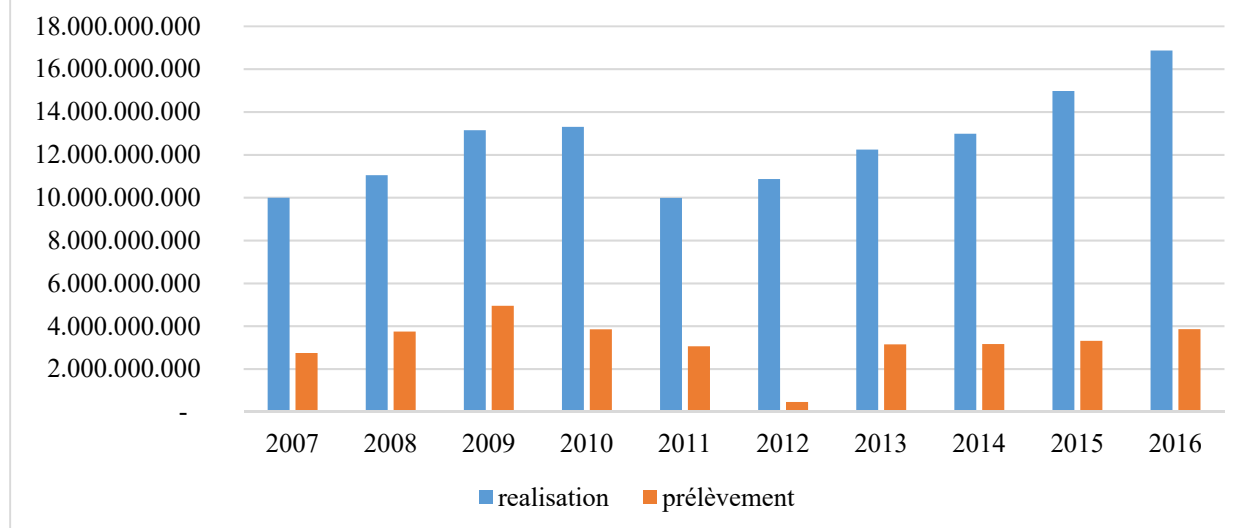
2. Situation des prélèvements opérés de la section de fonctionnement vers la section d'investissement

Dans le cas de la commune de Ouagadougou, cette opération correspond à :

$354\,550\,630\,329\text{ F} - (20\% * 151\,467\,985\,955\text{ F}) = 324\,257\,033\,138\text{ F}$. Cela veut dire que l'épargne de fonctionnement prévisionnelle s'élève en réalité à un montant de 30 293 597 191 F qui est égal à la valeur absolue des écarts positifs et négatifs enregistrés sur toute la période observée. Or, le tableau synoptique indique des prélèvements d'un montant total de 32 307 098 808 F. En comparant le montant théorique et le montant réel des prélèvements de la section de fonctionnement pour financer les investissements, on constate un écart net de 2 013 501 617 F, soit un excédent moyen annuel de 201 350 162 F.

De façon schématique, la situation des prélèvements de la période se présente de la manière suivante :

Figure 3 : Situation des prélèvements opérés sur les recettes de fonctionnement au profit de l'investissement local



Source : Travail de l'auteur

Sur la période observée, les montants des recettes réalisées au niveau de la section de fonctionnement ont connu deux périodes de progression, de 2007 à 2010 et de 2011 à 2016 tandis que les prélèvements opérés au profit de la section d'investissement ont évolué en dents de scie, avec le maximum enregistré en 2009 et le plancher en 2012. Ici, les autorités ne doivent pas baisser la garde car les demandes des administrés vont sans cesse croissantes au fil du temps.

3. Ressources propres de fonctionnement de la commune

Qu'entend-on par ressources propres d'une collectivité territoriale ?

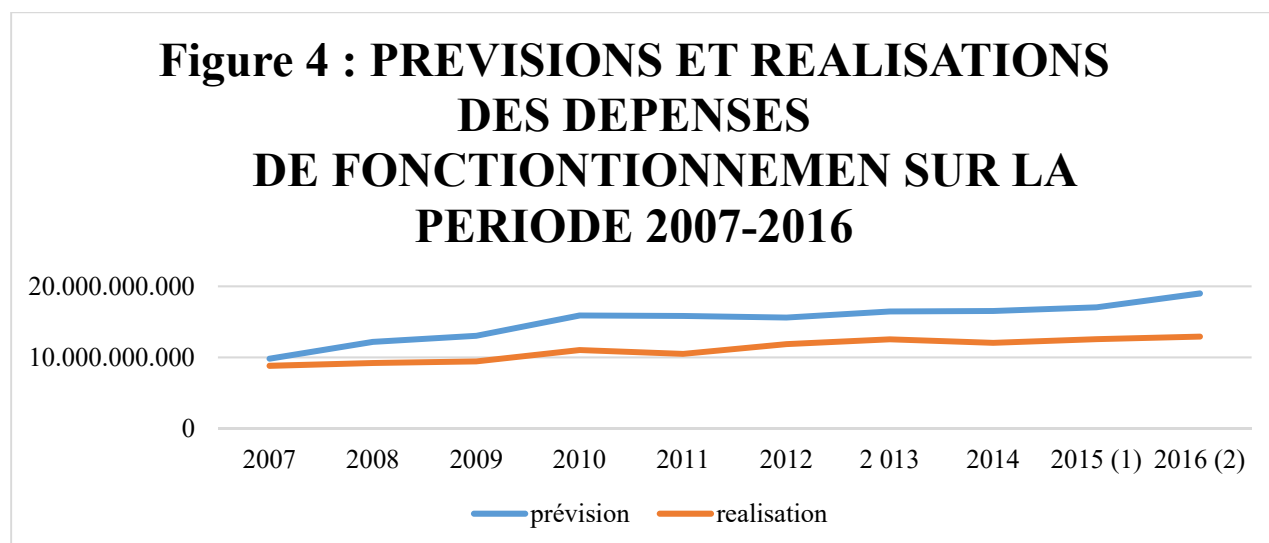
Rappelons ici que les ressources propres de fonctionnement d'une collectivité territoriale s'obtiennent en posant l'opération suivante : Recettes propres de fonctionnement = Total des recettes de fonctionnement moins (-) les articles 731, 732, 733, 734, 735, 793 et 794.

Pour connaître le montant des ressources propres de fonctionnement, il faut d'abord déterminer le niveau des comptes : 731 (Produits des quêtes et contributions volontaires), 732 (Participation aux dépenses de fonctionnement), 733 (Dotation globale de fonctionnement), 734 (Subventions), 735 (Dotation pour charges récurrentes liées aux compétences transférées), 793 (Subventions exceptionnelles) et 794 (Subventions des collectivités territoriales).

Triés à partir des comptes administratifs de la période 2007-2016, ces comptes dégagent un montant cumulé de 9 309 300 695 F à déduire des recettes de fonctionnement de la période (125

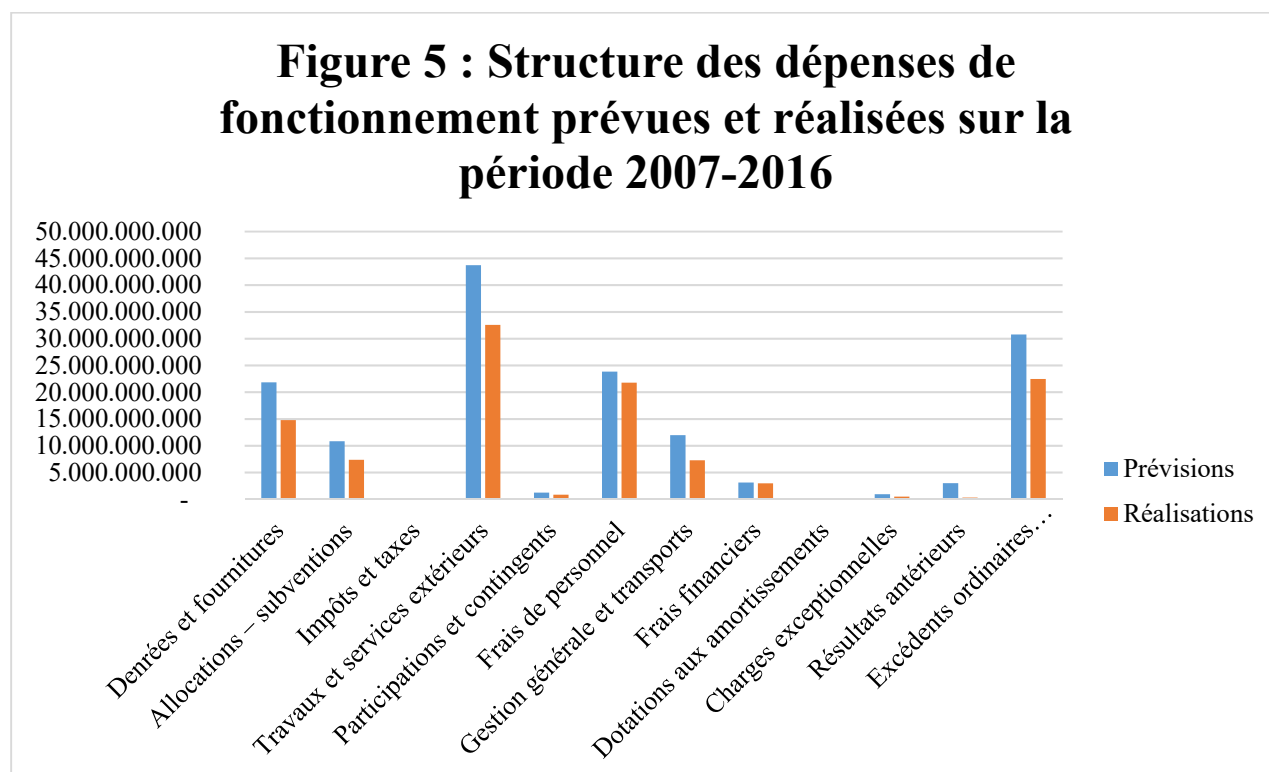
424 567 333 F). Cela ramène le montant global des ressources propres de fonctionnement de la commune à un montant de **116 115 266 638 F**.

4. Evolution des dépenses de fonctionnement de la période



Source : Travail de l'auteur

La courbe des réalisations, hormis l'année 2011, connaît une évolution moyennement ascendante par rapport à la courbe des prévisions. L'une et l'autre ont enregistré une envolée sensible au cours des années 2015 et 2016 en raison des ressources transférées à la commune par l'Etat.



Source : Travail de l'auteur

Les dépenses relatives aux travaux et services réalisés à plus de trente (30) milliards dans l'intérêt de la population occupent la première place, ce qui correspond à une dépense moyenne annuelle de trois (3) milliards. Les excédents ordinaires capitalisés occupent la deuxième place pour un montant de 22 451 527 900 F, soit une réalisation moyenne annuelle de 2 245 152 790 F ; ils représentent la part des prélèvements de 20% opérés sur les ressources de fonctionnement au profit de la section d'investissement. Les dépenses de personnel arrivent en troisième position avec un montant de 21 773 742 307 F étalé sur les dix années, ce qui correspond à une enveloppe moyenne de 2 177 374 231 F par an. Il faut souligner que les frais de personnels consommés sur la période observée représentent respectivement 18,75% des ressources propres de la commune et 19,63% des dépenses de fonctionnement. L'un et l'autre se situent en deçà des normes de l'UEMOA suivant lesquelles les dépenses de personnel ne doivent pas excéder 40%²⁴ des recettes propres des collectivités territoriales.

Toutefois, il n'est pas exclu de voir ces taux évoluer à la hausse avec la mise en œuvre du nouvel organigramme adopté par les autorités municipales de Ouagadougou.

Les amortissements ne sont pas pris en considération dans la comptabilité municipale, ce qui n'est pas sans influence sur le bilan de la commune.

5. La couverture des charges de fonctionnement

La couverture des charges de fonctionnement par les recettes propres est l'un des indicateurs de l'autonomie financière d'une collectivité territoriale. En effet, lorsqu'une commune parvient à couvrir ses charges de fonctionnement au moyen de ses ressources propres, il va sans dire qu'elle peut réaliser des investissements essentiels à son développement et au bien-être de sa population. Le ratio « ressources propres sur dépenses de fonctionnement » permet de mesurer le taux de couverture des dépenses de fonctionnement par les ressources propres. En principe, ce taux doit être au moins égal à 100% pour que la commune puisse prétendre à son autonomie financière.

²⁴ Cf. OUEDRAOGO Mariam, « Mémoire de fin d'études sur le thème « Quelles sources de financement pour plus d'autonomie des collectivités territoriales : cas des communes urbaines du Burkina Faso », ENAREF mars 2016, option comptabilité, page 25.

Tableau 2 : Taux de couverture des dépenses de fonctionnement par les ressources propres

| Années | SECTION DE FONCTIONNEMENT | | |
|---------------|---------------------------|------------------------|---------------|
| | Ressources propres | Charges | Ratio TdC |
| 2007 | 9 479 649 487 | 8 814 591 530 | 107,54 |
| 2008 | 9 780 050 965 | 9 200 709 256 | 106,30 |
| 2009 | 11 942 258 124 | 9 436 668 787 | 126,55 |
| 2010 | 12 297 600 853 | 11 023 958 394 | 111,55 |
| 2011 | 9 246 909 483 | 10 487 594 718 | 88,17 |
| 2012 | 10 091 841 749 | 11 871 841 542 | 85,01 |
| 2013 | 11 257 956 463 | 12 536 749 403 | 89,80 |
| 2014 | 12 314 344 865 | 12 040 660 915 | 102,27 |
| 2015 | 13 608 564 235 | 12 560 391 511 | 108,35 |
| 2016 | 16 096 090 414 | 12 921 384 553 | 124,57 |
| TOTAUX | 116 115 266 638 | 110 894 550 609 | 105,00 |

Source : Travail de l'auteur

Le tableau 2 présente l'évolution du taux de couverture des dépenses de fonctionnement de la commune de Ouagadougou sur une période de dix (10) ans.

Ce taux est resté inférieur à 100% pendant trois années (2011 à 2013) et supérieur à 100% pendant sept années. En moyenne, on a un taux de 105% par an, ce qui est positif dans la mesure où la commune arrive à couvrir la totalité de ses dépenses de fonctionnement et à dégager une partie de ses recettes de fonctionnement pour financer les dépenses en capital (investissements). C'est un élément déclencheur de l'autonomie financière.

6. Le ratio de l'autonomie financière

Le degré de l'autonomie financière d'une collectivité se mesure par l'importance de ses ressources propres. Le ratio de l'autonomie financière est égal au rapport « ressources propres sur ressources totales ». Les ressources totales regroupent l'ensemble des ressources à l'exception de l'emprunt. En effet, le ratio d'autonomie financière traduit la part des recettes propres dans les recettes totales ; lorsqu'il est faible, la commune a tendance à dépendre de l'Etat ou des partenaires financiers et perd ainsi son autonomie financière.

Tableau 3 : Evolution du ratio d'autonomie financière

| Années | Ressources propres | Recettes totales | | | Ratio (RAF) |
|---------------|------------------------|------------------------|-----------------------|------------------------|--------------|
| | | Fonctionnement | Investissement | Total | |
| 2007 | 9 479 649 487 | 9 991 329 167 | 6 088 217 839 | 16 079 547 006 | 58,95 |
| 2008 | 9 780 050 965 | 11 045 719 777 | 11 260 974 620 | 22 306 694 397 | 43,84 |
| 2009 | 11 942 258 124 | 13 149 799 459 | 8 550 490 673 | 21 700 290 132 | 55,03 |
| 2010 | 12 297 600 853 | 13 304 338 424 | 8 714 383 335 | 22 018 721 759 | 55,85 |
| 2011 | 9 246 909 483 | 9 988 368 181 | 4 117 428 027 | 14 105 796 208 | 65,55 |
| 2012 | 10 091 841 749 | 10 871 764 532 | 6 799 865 768 | 17 671 630 300 | 57,11 |
| 2013 | 11 257 956 463 | 12 244 082 123 | 7 742 632 850 | 19 986 714 973 | 56,33 |
| 2014 | 12 314 344 865 | 12 984 497 793 | 8 514 751 993 | 21 499 249 786 | 57,28 |
| 2015 | 13 608 564 235 | 14 976 004 838 | 9 996 680 712 | 24 972 685 550 | 54,49 |
| 2016 | 16 096 090 414 | 16 868 663 039 | 10 392 577 918 | 27 261 240 957 | 59,04 |
| TOTAUX | 116 115 266 638 | 125 424 567 333 | 82 178 003 735 | 207 602 571 068 | 56,00 |

Source : Travail de l'auteur

En France par exemple, le seuil correspondant à ce ratio est fixé à 60% pour les communes. Donc, une commune est considérée comme financièrement autonome lorsque ce ratio est supérieur ou égal à 60%.

Ici, on constate que la commune de Ouagadougou, à part l'année 2011 où son ratio d'autonomie s'élevait à 65,55%, ne se trouve, ni dans l'un, ni dans l'autre cas de figure. Son taux moyen annuel se situe à 56%, ce qui veut dire que la commune doit mobiliser davantage de ressources financières pour atteindre son autonomie financière. Mais pour le moment, elle bénéficie de l'appui de l'Etat au travers des subventions.

7. Le niveau d'investissement

Une commune ne réalise pas que des dépenses de fonctionnement. Elle est appelée à financer des travaux et équipements en réponse aux besoins divers exprimés par sa population. En cela, le code des collectivités territoriales du Burkina Faso rend obligatoire le prélèvement de 20% au moins des recettes propres de fonctionnement au profit des dépenses d'investissement. La loi au Burkina Faso dispose également que les dépenses d'investissement doivent représenter au moins le tiers (1/3) des prévisions de dépenses totales.

Tableau 4 : Ratio de dépenses d'investissement sur les dépenses totales

| Années | Dépenses d'investissement | Dépenses totales | Ratio (RI) |
|---------------|---------------------------|------------------------|--------------|
| 2007 | 4 908 055 524 | 13 722 647 054 | 35,77 |
| 2008 | 10 736 123 946 | 19 936 833 202 | 53,85 |
| 2009 | 5 445 538 101 | 14 882 206 888 | 36,59 |
| 2010 | 5 238 832 068 | 16 262 790 462 | 32,21 |
| 2011 | 4 056 002 494 | 14 543 597 212 | 27,89 |
| 2012 | 2 251 962 555 | 14 123 804 097 | 27,89 |
| 2013 | 2 513 082 377 | 15 049 831 780 | 16,70 |
| 2014 | 1 683 359 027 | 13 724 019 942 | 12,27 |
| 2015 | 3 248 813 421 | 15 809 204 932 | 20,55 |
| 2016 | 2 476 859 624 | 15 398 244 177 | 16,09 |
| TOTAUX | 42 558 629 137 | 153 453 179 746 | 27,98 |

Source : conçu par nous à partir des comptes administratifs de la commune de Ouagadougou.

Le tableau 4 présente le ratio des dépenses d'investissement sur les dépenses totales de la commune sur la période 2007-2016. On constate que ce ratio varie d'une année à l'autre. En 2008, ce ratio s'élevait à 53,85% contre 12,27% enregistré en 2014. Les causes de ces variations résideraient dans la situation conjoncturelle du Burkina Faso.

Cependant, il faut faire remarquer que le ratio moyen annuel de la période s'élève à 27,98%, un taux supérieur à celui de 20% prévu par les textes en vigueur au Burkina Faso. Ce qui signifie que la commune de Ouagadougou accorde une place de choix à l'investissement local.

A la commune de Ouagadougou, le taux moyen d'exécution des recettes de la section de fonctionnement observé au cours de la période s'élève à 73,98%. Ce taux dépasse aussi bien le taux de 50% que nous avons fixé que la limite définie par Mamadou Barry.

Le taux d'épargne de fonctionnement s'élève, quant à lui, à 21,32% dépassant ainsi le taux légal de 20% exigé au sein de l'espace UEMOA. Ce taux n'est pas éloigné non plus de la fourchette de Mamadou Barry.

On peut, dès lors, considérer que les deux ratios confirment l'hypothèse suivant laquelle les prévisions budgétaires annuelles de la commune de Ouagadougou sont réalisées à un taux supérieur à 50% avec un prélèvement de 20% des recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement.

Mais, est-ce que ces indicateurs sont les seuls critères pour apprécier la performance financière d'une commune comme Ouagadougou ?

Qu'est-ce que la performance ?

A propos de la performance²⁵, Aurélien Ragainne (2016) écrit :

“Le concept de performance renvoie à l'idée d'accomplir une action. La démarche d'amélioration de la performance doit ainsi être appréhendée en fonction des choix et des priorités mis en avant. Une fois les finalités de l'organisation et le déploiement des intentions explicitées, l'évaluation se mesure par le degré d'accomplissement des objectifs. Est performante l'organisation s'attachant à remplir ses missions en gérant au mieux ses ressources. L'évaluation vise à définir une norme au sein de laquelle les acteurs doivent s'insérer pour pouvoir agir.

Le critère de performance se situe au carrefour de trois notions : la mise en œuvre des orientations confiée à l'organisation par ses instances politiques (objectifs), l'apport de valeur aux interlocuteurs auxquels l'organisation s'adresse (résultats) et la maîtrise des ressources qui lui ont été confiées (moyens).

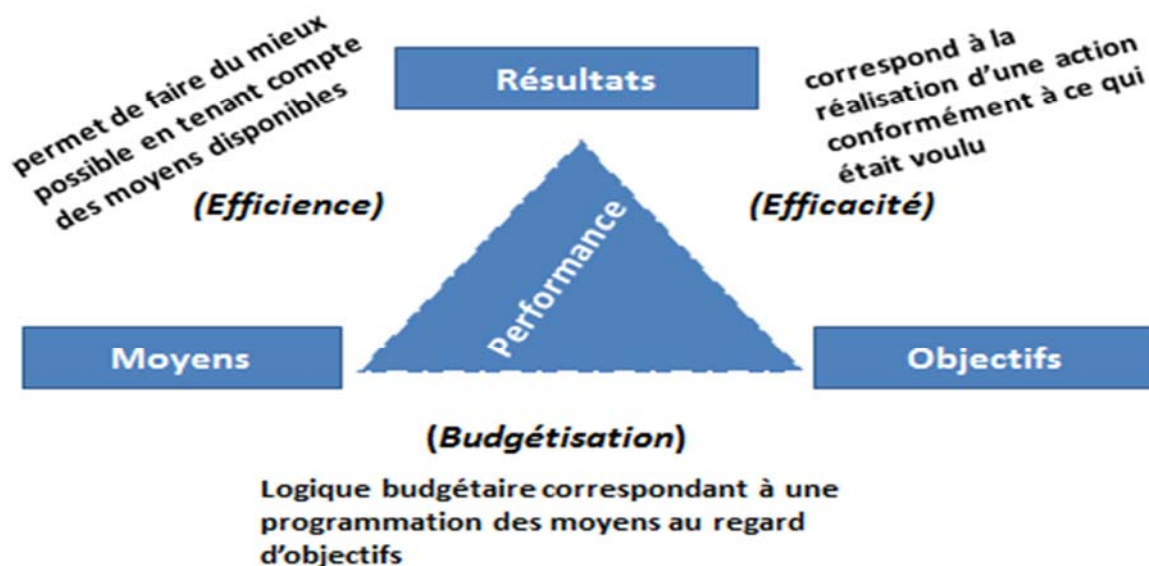
L'évaluation de la performance peut présenter un caractère d'incomplétude si les notions de résultat et d'objectif restent appréhendées dans une approche quantitative et financière. L'évaluation intègre aussi l'aspect qualité du service rendu en mettant en rapport la valeur créée par la prestation et les moyens mis en œuvre pour l'obtenir.

La performance comprend ainsi trois logiques reliant les notions de résultats, de moyens et d'objectifs :

- a) une logique d'*efficacité* concernant le rapport entre le résultat obtenu et l'objectif à atteindre. Elle correspond à la réalisation d'une action conformément à ce qui était voulu;
- b) une logique d'*efficience* concernant le rapport entre le résultat obtenu et les moyens engagés. Elle permet de faire du mieux possible en tenant compte des moyens disponibles;
- c) une logique de *pertinence* correspondant à une programmation des moyens au regard des objectifs”.

²⁵ Aurélien Ragainne (2016), « Management des collectivités territoriales », Collection Fonction Publique, éditeur Gualino Eds, paru en novembre 2016, 183 pages.

Le triangle de la performance = 3 logiques



Mamadou Barry (2006), pour sa part, met en lumière les problèmes majeurs généralement rencontrés dans la gestion des budgets des communes, notamment le poids excessif des dépenses de fonctionnement ainsi que la faiblesse de l'épargne de gestion (épargne de fonctionnement) dégagée et de la part de l'autofinancement des investissements (financement des investissements par l'épargne de la commune).

Selon ce dernier, les ratios généralement acceptés, en matière de dépenses de fonctionnement et d'épargne sont les suivants :

Dépenses de fonctionnement = 60% - 70% des recettes de fonctionnement

Epargne de fonctionnement = 40% - 25% des recettes de fonctionnement

Une commune ne devrait être jugée performante que si ces ratios se situaient en dehors de cette fourchette, c'est-à-dire si son épargne de fonctionnement est en deçà de 25%.

Toutefois, précise-t-il, cette assertion doit être tempérée s'il s'avère que la commune a orienté ses dépenses de fonctionnement vers celles qui améliorent le cadre de vie de ses administrés et/ou assurent la pérennisation des équipements qu'elle a acquis : nettoyage, assainissement, éclairage public, santé, éducation, ou bien, celles qui améliorent ses performances en matière de mobilisation des ressources : dépenses au titre des services de recettes municipales et de la trésorerie municipale ou entretien des équipements marchands,...

Le caractère excessif des dépenses de fonctionnement ne pénaliserait donc la commune que dans le cas où ces dépenses sont fortement orientées vers les dépenses somptuaires (fêtes, cérémonies) ou les dépenses « politiciennes » (secours, charges du personnel recruté sans considération des besoins réels de la commune).

En définitive, les performances de la commune ne peuvent s'apprécier sur la base du seul critère de l'augmentation des recettes et de l'augmentation du montant du budget. L'analyse doit être complétée par la détermination du niveau de l'épargne de fonctionnement dégagée (cette épargne doit augmenter en proportion de l'augmentation des recettes de fonctionnement) et l'identification de l'orientation des dépenses de fonctionnement (elles doivent être dirigées vers la satisfaction des besoins réels des administrés).

B. Contributions de l'auteur du mémoire destinées à l'amélioration des performances budgétaires de la commune de Ouagadougou

Il faut reconnaître humblement que le travail réalisé dans le cadre de la présente recherche n'est pas allé en profondeur des aspects comptables pour décrypter le compte de résultat et la situation patrimoniale de la commune de Ouagadougou, ce qui ne permet pas d'aborder ici par exemple la situation des restes à recouvrer et des restes à payer que gère le receveur municipal.

Néanmoins, dans le souci de baliser la voie pour des recherches ultérieures, il me semble utile de faire quelques suggestions aux autorités municipales de Ouagadougou qui voudront bien faire preuve d'indulgence à mon égard.

1. La qualité du contrôle interne

Beaucoup d'efforts restent encore à déployer pour améliorer le dispositif de contrôle interne à la commune de Ouagadougou avec l'adoption de son nouvel organigramme dont la mise en œuvre doit rencontrer l'adhésion des différentes parties prenantes ayant à cœur la recherche du bien-être de la population.

Au titre des actions à mener, il faudrait privilégier l'information et la communication qui sont un peu déficitaires à l'endroit des habitants de la commune, ce qui servirait d'un terreau fertile à l'incivisme qui gagne quotidiennement du terrain, que ce soit à Ouagadougou ou ailleurs dans le pays. De plus en plus, les populations rechignent à obéir aux lois et aux autorités publiques, refusent de payer les impôts et taxes, violent les règles élémentaires du code de la route, polluent et détruisent l'environnement, etc.

La confiance doit absolument renaître entre la population et la municipalité qui se doit de faire peau neuve, communiquer, sensibiliser et convaincre la population de Ouagadougou. En la matière, faut-il préciser, il n'y a pas de solutions miracles sans une volonté ferme d'aller vers la performance, en créant les conditions favorables à la transparence et à la redevabilité au niveau de chaque pallier de l'administration municipale. Chaque responsable de l'administration municipale de Ouagadougou doit communiquer et rendre compte de ce qu'il fait.

Pour ce faire, les autorités de la commune sont invitées à généraliser sans délai la mise en œuvre de l'article 11 du code des collectivités territoriales du Burkina Faso qui dispose :

“ Les habitants de la collectivité territoriale ont droit à l'information sur la gestion des affaires locales. Ce droit s'exerce par :

1. leur participation aux débats publics sur les projets et programmes locaux de développement et sur les grandes orientations du budget local ;

2. la mise à la disposition des personnes physiques ou morales du budget et des comptes des collectivités territoriales ;

3. l'accès du public aux séances des conseils des collectivités territoriales, à l'exception de celles tenues à huis clos ;

4. la publication des délibérations du conseil et des actes des autorités locales relatives au budget, à la création des établissements publics locaux, aux emprunts, à la coopération décentralisée, aux accords passés avec l'Etat ou avec des partenaires extérieurs, à l'acceptation des dons et legs et à la prise de participation dans toute société.

Toute personne peut obtenir à ses frais, copies desdits documents auprès du président du conseil de la collectivité ou de tout service public habilité ;

5. la publication du bilan annuel d'activités du conseil de la collectivité.

Le droit à l'information des habitants sur les affaires locales s'exerce sous réserve des dispositions en vigueur relatives notamment à la publicité des actes des autorités locales et à la liberté d'accès aux documents administratifs ”.

2. La conservation des documents budgétaires

Il faut faire remarquer que la mairie de Ouagadougou éprouve des difficultés par rapport à la conservation des documents et données relatifs à la gestion budgétaire. C'est avec beaucoup de peines que le service en charge du budget de la commune a pu retrouver sept (7) comptes administratifs sur une dizaine que j'ai demandée sur la période 2007-2016 pour les besoins de ma recherche, et personne à cette direction de la commune n'est arrivé à expliquer cette situation. Ici également, se pose le problème de la gestion de l'information qui interpelle les autorités municipales. C'est le lieu de rappeler que la durée légale de conservation des documents et pièces à caractère financier et comptable est de dix (10) ans au minimum.

Pour une multitude de raisons, le Maire de la ville de Ouagadougou est invité à attacher du prix à la conservation des documents budgétaires et comptables de la commune, qu'ils soient matériels

ou numériques, afin d'immortaliser la mémoire de cette commune qui demeure un symbole dans l'histoire du Burkina Faso.

3. Le renforcement des capacités professionnelles du personnel

La fonction publique territoriale se modernise de jour en jour et requiert des compétences aussi variées que solides dans les différents domaines de la gouvernance locale. On parle de plus en plus de la nouvelle gestion municipale qui remplace progressivement l'ancienne bureaucratie locale animée par les membres d'une même famille, d'un même clan, d'un même club, d'un même quartier, etc.

A ce niveau, les autorités municipales de Ouagadougou gagneraient à renforcer périodiquement les capacités professionnelles du personnel de cette gigantesque commune qui ne doit pas rater le train de la Nouvelle Gestion Municipale en marche au sein de l'espace UEMOA.

Il faut élaborer et mettre en œuvre un programme de formation privilégiant les sessions de formation et les stages professionnels à l'intention des agents qui le méritent.

4. Le suivi du recouvrement fiscal

Les résultats de la présente recherche démontrent, à travers les statistiques, que l'essentiel des ressources mobilisées par la commune de Ouagadougou provient des impôts et taxes (plus de 70% des ressources propres mobilisées sur la période étudiée).

Tout doit être mis en œuvre pour améliorer le recouvrement des impôts et taxes diverses qui reviennent à la commune, surtout les produits perçus et reversés par les services fiscaux de l'Etat : maîtrise du fichier des contribuables, dialogue fiscal en lieu et place des poursuites classiques auxquelles on est habitué, etc.

5. Autres mesures à prendre par la municipalité

Afin de permettre à la commune de Ouagadougou d'assurer ses missions de manière efficace et efficiente, les autorités municipales, dans la mise en œuvre du nouvel organigramme, devraient envisager des actions concrètes à l'effet de :

- mettre en place des fiches de description de poste pour l'ensemble du personnel de la commune de Ouagadougou ;
- remettre une lettre de mission à chaque responsable de service ;
- acter des contrats d'objectifs avec les agents de la commune ;
- réaliser une cartographie des risques de la commune ;
- mettre en place un dispositif pour assurer la gestion des risques au niveau de la commune ;

- rendre les agents de la commune moins mobiles à leurs postes aux fins de capitalisation des expériences ;
- prévoir à la direction chargée du budget de la commune un dispositif de contrôle destiné à vérifier l'utilisation des subventions que la municipalité accorde aux différentes structures ;
- permettre à la mairie de vérifier les données budgétaires que lui transmettent les services du MINEFID (DGTCP, DGI, DGCMEF) ;
- rendre obligatoires les réunions au niveau de chaque structure de la commune.

En résumé, les conclusions de la présente étude n'ont rien de particulier. Il s'agit d'un diagnostic à but académique destiné à apprécier les performances budgétaires de la commune de Ouagadougou. Le même exercice peut être répliqué dans d'autres communes du Burkina Faso ou d'autres pays de l'espace UEMOA.

CONCLUSION GENERALE

Le thème traité dans le cadre de la présente recherche est « Analyse de la performance financière des communes de l'espace UEMOA : Cas de la commune de Ouagadougou au Burkina Faso ». Il s'inscrit dans la droite ligne des réformes en cours dans l'espace UEMOA, relatives à l'amélioration de la gouvernance économique et financière dans les huit (8) Etats-membres.

Naturellement, ces réformes concernent les Etats pris au sens large du terme, y compris leurs démembrements géographiques que sont les collectivités territoriales. Raison pour laquelle le choix a été porté sur la commune de Ouagadougou pour implémenter mon exercice académique tout en considérant que l'expérience du Burkina Faso en matière de décentralisation est assez originale et peut servir de cas d'école pour d'autres pays de la sous-région ou d'ailleurs.

La question fondamentale que pose la présente recherche est :

Comment optimiser la gestion financière des collectivités territoriales au sein de l'espace UEMOA ?

Le sujet a été abordé sous quatre angles à savoir : cadre théorique et méthodologie de la recherche (Chapitre I), description du cadre conceptuel (Chapitre II), livrables de la recherche (Chapitre III) et analyse des données et interprétation des résultats (Chapitre IV).

Le cadre théorique et méthodologie de la recherche ont gravité autour de : contexte et justification de la recherche, question de la recherche, objectifs visés, hypothèses formulées, résultats attendus, d'une part ; démarche suivie dans le processus de recherche, d'autre part.

Le cadre conceptuel est axé sur les principales notions développées, notamment la gouvernance des finances locales, l'autonomie financière, le budget de la commune et l'analyse financière des communes.

Les livrables de la recherche ont concerné aussi bien l'évaluation du contrôle interne que l'analyse de la situation financière de la commune de Ouagadougou.

L'analyse des données et interprétation des résultats obtenus a été éclatée en deux volets : l'analyse des données et interprétation des résultats obtenus ainsi que la contribution personnelle de l'auteur du mémoire destinée à l'amélioration de la gouvernance financière de la commune de Ouagadougou.

L'outil utilisé pour dérouler cette étude est l'analyse financière, l'un des outils de management les moins subjectifs et les plus plausibles qui, grâce à ses techniques de calcul, permet d'élaborer des indicateurs pour mesurer l'efficacité et l'efficacités des budgets locaux, en termes d'objectifs – de moyens – et de résultats.

L'univers d'étude a englobé les différents budgets que la commune de Ouagadougou a votés et exécutés sur la période allant de janvier 2007 à décembre 2016. Les supports utilisés sont essentiellement les comptes administratifs produits par l'ordonnateur (le Maire) et les comptes de gestion élaborés par le receveur municipal (le comptable public).

Deux (2) hypothèses sont formulées et testées avec des résultats qui indiquent que : d'une part, le dispositif de contrôle interne de la commune n'est pas en adéquation avec ses objectifs et ses moyens ; d'autre part, les prévisions budgétaires annuelles de la commune sont réalisées à un taux supérieur à 50% avec un prélèvement de 20% des recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement.

Les investigations ont permis de relever un certain nombre de faiblesses, aussi bien dans le dispositif du contrôle interne que dans la gestion budgétaire, lesquelles faiblesses ont fait l'objet de quelques recommandations ou propositions destinées à améliorer les performances financières de la commune de Ouagadougou.

En ce qui concerne le dispositif de contrôle interne, les autorités de la commune doivent continuer à travailler à son amélioration qui passera forcément par un changement de paradigmes en vue d'accroître le capital de confiance vis-à-vis des administrés dont les intérêts sont multiformes et parfois divergents.

S'agissant de la gestion budgétaire, la commune de Ouagadougou doit tout mettre en œuvre en vue d'assurer son autonomie financière et de remplir de manière efficace, efficiente et économique les missions qui sont les siennes pour le bonheur des habitants de cette ville.

Au total, on peut considérer que la situation financière de la commune de Ouagadougou oscille entre le jaune et le vert.

Le management et l'ensemble du personnel de la mairie sont invités à travailler en parfaite intelligence afin de permettre à la commune de Ouagadougou de remplir les missions qui sont les siennes et d'être au rendez-vous de la Nouvelle Gestion Municipale au sein de l'UEMOA voire la CEDEAO.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Ouvrages généraux :

1. Aurélien Ragainne (2016), « *Management des collectivités territoriales* », Collection Fonction Publique, éditeur Gualino Eds, paru en novembre 2016, 183 pages.
2. Barry Moussa (2006), « *Gestion financière de la commune : Le budget* », Collection « Collectivités locales », Dakar, Sénégal, 229 pages.
3. Bouvier Michel (2018), « *Les finances locales 17^e édition* », LGDJ, Lextenso éditions, Paris Cedex 02, paru en avril 2018, 288 pages.
4. Cluzel Jean (1989), « *Les finances locales décentralisées* », LGDJ, Paris, France, 419 pages.

Mémoires :

1. Bazie Bienvenu David, de l'autonomie financière à la modernisation de la gestion des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales au Burkina Faso : cas de la commune de Ouagadougou, ENAREF mars 2017, option comptabilité.
2. Kabore Pagnangda Ambroise, renforcement de l'autonomie financière réelle des collectivités territoriales par la mobilisation optimale des ressources propres : cas de la commune rurale de Saaba, ENAREF mars 2017, option comptabilité.
3. Lengane Abdou, le traitement comptable des opérations des collectivités territoriales par le receveur municipal au Burkina Faso : cas de la commune de Ouagadougou, ENAREF mars 2018, option comptabilité.
4. Pali Essossinam, gouvernance des finances locales et amélioration du développement économique et social dans la commune urbaine de Tsévié au Togo, IPD-AOS octobre 2017, option planification du développement et aménagement du territoire.
5. Tougma Touwensida Basile, contribution des instruments de financement de la décentralisation à l'atteinte de l'autonomie financière des collectivités territoriales : cas de la commune rurale de Saaba, ENAREF mars 2018, option comptabilité.

Textes législatifs et réglementaires sur la gouvernance locale au Burkina Faso :

- Directive n°01/2011/CM/UEMOA portant régime financier des collectivités territoriales au sein de l'UEMOA.
- Loi N°027-2017/AN du 18 mai 2017 portant modification de la loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso.
- Loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant code général des collectivités territoriales du Burkina Faso, ensemble ses modificatifs et textes d'application.
- Loi n°014-2006/AN du 9 mai 2006 portant détermination des ressources et des charges des collectivités territoriales au Burkina Faso.
- Loi n°2006-204/PRES/PM/MFB/MATD du 15 mai 2006 portant régime financier et comptable des collectivités territoriales au Burkina Faso.
- Loi n°003-2017 du 13 janvier 2017 portant statut de la fonction publique territoriale.
- Décret n°2014-747/PRES/MATD/MEF du 10 septembre 2014 portant relèvement des taux des indemnités de logement et de sujétion des responsables et des agents des collectivités territoriales.
- Décret n°2007-287/PRES/PM/MFB/MATD du 18 mai 2007 portant fixation des modalités de répartition des impôts et taxes entre les communes et les régions.
- Décret n°2000-163/PRES/PM/MEF du 28 avril 2000 portant modalités et conditions d'octroi des avances aux collectivités territoriales du Burkina Faso.
- Arrêté conjoint n°2006-57/MFB/MATD du 27 septembre 2006 portant modalités de répartition de la Dotation Globale de Fonctionnement entre les communes et les régions et de la Dotation Globale pour Charges Récurrentes au profit des communes urbaines.
- Arrêté conjoint n°2007-73/MFB/MATD du 12 décembre 2007 portant modalités de répartition de la Dotation Globale d'Equipement entre les communes et les régions.

Autres sources d'information :

- Circulaire budgétaire des collectivités territoriales du Burkina Faso, année 2016

Internet :

- <http://www.cgd-igd.org/wp-content/uploads/2014/03/RAPPORT-EVALUATION-DE-LA-TRANSPARENCE-BUDGETAIRE.pdf>
- Afrilex.u-bordeaux4.fr/l-autonomie-financiere-des.htm : L'autonomie financière des collectivités territoriales en Afrique noire francophone

- Site web de la Direction Générale de l'aménagement du territoire et de l'appui à la décentralisation : www.dgatdlr.bf
- Doc.sciencespo-lyon.fr/Ressources/Documents/.../pittet_n.pdf : La LOLF story, les enjeux communs et les spécificités des démarches locales de performance par rapport à la LOLF

ANNEXES

- Annexe I : Tableau d'analyse des produits et des charges de la période 2007-201658
- Annexe II : Les onze ratios financiers des collectivités territoriales par Aurélien Ragaigne59
- Annexe III : Questionnaire d'évaluation du contrôle interne n°1 60
- Annexe IV : Questionnaire d'évaluation du contrôle interne n°2 61
- Annexe V : Questionnaire d'évaluation du contrôle interne n°3 62
- Annexe VI : Questionnaire d'évaluation du contrôle interne n°4 63
- Annexe VII : Liste des personnes rencontrées au cours des travaux de recherche 64

Annexe I

Tableau d'analyse des produits et des charges de la période 2007-2016

| Section de fonctionnement | | | |
|----------------------------------|--|------------------------|------------------------|
| CHAPITRES | LIBELLE DES RECETTES | PREVISIONS | REALISATIONS |
| 70 | Produits de l'exploitation | 9 793 887 620 | 8 720 013 461 |
| 71 | Produits domaniaux | 6 515 879 128 | 4 758 414 641 |
| 72 | Produits financiers | 1 902 626 755 | 535 308 374 |
| 73 ²⁶ | Recouvrement et participations | 8 333 225 620 | 6 784 597 891 |
| 74 | Produits divers | 2 874 936 000 | 2 281 576 609 |
| 75 | Impôts et taxes et contributions directs | 77 833 145 341 | 65 930 857 419 |
| 76 | Impôts et taxes indirects | 25 831 909 177 | 22 868 149 916 |
| 78 | Travaux d'équipement en régie | - | - |
| 79 ²⁷ | Produits exceptionnels | 2 518 820 090 | 2 524 702 804 |
| 82 | Produits antérieurs | 15 863 556 224 | 11 020 946 218 |
| TOTAL | | 151 467 985 955 | 125 424 567 333 |
| CHAPITRES | LIBELLE DES DEPENSES | PREVISIONS | REALISATIONS |
| 60 | Denrées et fournitures | 21 846 568 719 | 14 791 658 976 |
| 61 | Allocations – subventions | 10 826 020 051 | 7 377 576 992 |
| 62 | Impôts et taxes | 141 404 138 | 24 193 278 |
| 63 | Travaux et services extérieurs | 43 697 785 287 | 32 563 405 082 |
| 64 | Participations et contingents | 1 252 989 458 | 849 011 642 |
| 65 | Frais de personnel | 23 830 251 378 | 21 773 742 307 |
| 66 | Gestion générale et transports | 11 979 789 035 | 7 270 129 524 |
| 67 | Frais financiers | 3 128 022 218 | 2 991 625 086 |
| 68 | Dotations aux amortissements | - | - |
| 69 | Charges exceptionnelles | 958 493 607 | 492 474 353 |
| 82 | Résultats antérieurs | 3 021 663 256 | 309 205 469 |
| 83 | Excédents ordinaires capitalisés | 30 784 998 808 | 22 451 527 900 |
| TOTAL | | 151 467 985 955 | 110 894 550 609 |

Source : Travail de l'auteur

²⁶ A exclure des recettes propres de fonctionnement de la commune.

²⁷ Idem

Annexe II

Les onze ratios financiers des collectivités territoriales par Aurélien Ragainne

| Ratios | Modalités de calcul |
|---|--|
| Ratio des dépenses réelles de fonctionnement par habitant | Dépenses de fonctionnement / population |
| Ratio des taxes directes par habitant | Produit des impôts / population |
| Ratio des recettes réelles de fonctionnement par habitant | Recettes de fonctionnement / population |
| Ratio d'encours de la dette par habitant | Encours de dette / population |
| Ratio de taux d'équipement | Dépense d'équipement/population |
| Ratio de dotation par habitant | Dotations globales de fonctionnement / population |
| Ratio de frais de personnel | Dépense de personnel / dépense de fonctionnement |
| Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal | Produit des contributions directes et le potentiel fiscal |
| Ratio d'épargne nette | (Dépense de fonctionnement + remboursement de la dette) / recettes de fonctionnement |
| Ratio des dépenses réelles d'équipement | Dépense d'équipement brut / dépenses de fonctionnement |
| Ratio d'encours | Encours de la dette / recettes de fonctionnement |

Source : Aurélien Ragainne (2016), « Management des collectivités territoriales », Collection Fonction Publique, éditeur Gualino Eds, paru en novembre 2016, 183 pages.

Annexe III

Questionnaire d'évaluation du contrôle interne

(Direction des finances et du budget)

| N° | Bonnes pratiques | Mise en œuvre | | | Commentaire |
|----|--|---------------|----------------------|-----|-------------|
| | | OUI | OUI/NA ²⁸ | NON | |
| 1 | La production du compte administratif est de la responsabilité exclusive de l'ordonnateur. | X | | | |
| 2 | Le compte administratif est rapproché du compte de gestion. | X | | | |
| 3 | Il peut avoir désaccord entre le maire et le conseil municipal autour de l'adoption d'un compte administratif. | X | | | |
| 4 | Le compte administratif est adopté par le conseil municipal. | X | | | |
| 5 | Le compte administratif est soumis à l'approbation des autorités de tutelle administrative et financière. | X | | | |
| 6 | Les observations formulées par les autorités de tutelle sont prises en compte dans la version définitive du document envoyé à la cour des comptes. | X | | | |
| 7 | Le compte administratif est transmis à la cour des comptes dans les délais prévus par la loi. | X | | | |
| 8 | La cour des comptes se prononce toujours sur le compte administratif. | X | | | |
| 9 | La situation des restes à recouvrer et des restes à mandater de l'exercice est obligatoirement jointe au compte administratif. | X | | | |
| 10 | Le compte administratif est légalement conservé sur une période de dix ans au moins à la commune. | X | | | |

Source : Travail de l'auteur

²⁸ NA : Non appliqué

Annexe IV

Questionnaire d'évaluation du contrôle interne

(Direction des ressources humaines)

| N° | Bonnes pratiques | Mise en œuvre | | | Commentaire |
|----|---|---------------|----------------------|-----|-------------|
| | | OUI | OUI/NA ²⁹ | NON | |
| 1 | L'élaboration du compte administratif requiert parfois des ressources humaines de renfort provenant des directions autres que la direction des finances et du budget. | X | | | |
| 2 | Le personnel émargeant au budget autonome de la commune est recruté par voie de concours. | X | | | |
| 3 | Chaque agent de la commune dispose d'une fiche de description de poste. | | | X | En cours |
| 4 | Chaque agent de la commune dispose d'un contrat d'objectifs. | | | X | En cours |
| 5 | Chaque responsable de structure reçoit une lettre de mission du maire. | | | X | En cours |
| | Chaque agent de la commune dispose d'un dossier individuel auprès de la DRH. | X | | | |
| 6 | Tous les agents émargeant au budget autonome de la commune sont affiliés à la CNSS. | | | X | |
| 7 | Chaque agent contribue à l'atteinte des objectifs visés par la commune. | X | | | |
| 8 | Chaque agent rend compte à son supérieur hiérarchique. | X | | | |
| 9 | Tout le personnel de la commune est régi par le statut général de la fonction publique territoriale du Burkina Faso. | X | | | |
| 10 | La commune n'a pas d'arriérés de salaires. | X | | | |

Source : Travail de l'auteur

²⁹ NA : Non appliqué

Annexe V

QUESTIONNAIRE D’EVALUATION DU CONTROLE INTERNE

(Direction de l’administration générale)

| N° | Bonnes pratiques | Mise en œuvre | | | Commentaire |
|----|--|---------------|----------------------|-----|---|
| | | OUI | OUI/NA ³⁰ | NON | |
| 1 | La commune dispose d’un organigramme. | X | | | L’organigramme concerne ici les directions générales et les directions. Les services et les sections sont en validation. |
| 2 | Les missions des différents services de la commune sont clairement définies et sans ambiguïtés. | X | | | |
| 3 | La commune dispose d’un manuel de procédures administratives, financières et comptables. | X | | | En cours de validation |
| 4 | La commune dispose d’un service dédié exclusivement à l’enregistrement du courrier ‘‘Arrivée’’. | X | | | |
| 5 | La commune dispose d’un service d’accueil et des relations publiques. | X | | | La direction du cabinet du maire et le service de protocole accueillent. La direction des relations internationales s’occupe des relations publiques. |
| 6 | Le secrétaire général est le chef de l’administration municipale. | X | | | |
| 7 | Chaque directeur produit des rapports d’activités (mensuels, trimestriels, semestriels ou annuels). | X | | | Les rapports d’activités sont produits annuellement. |
| 8 | Chaque directeur est évalué en fin d’année à des fins de performance. | X | | | |
| 9 | Les agents de la commune qui se distinguent dans leur travail reçoivent des lettres de félicitation et diverses distinctions en fin d’année. | X | | | |

³⁰ NA : Non appliqué

| | | | | | |
|----|---|---|--|--|-------------------------|
| 10 | La commune organise un conseil d'administration par trimestre destiné à faire le point de ses activités et des résultats engrangés. | X | | | En cours de validation. |
|----|---|---|--|--|-------------------------|

Source : Travail de l'auteur

Annexe VI

Questionnaire d'évaluation du contrôle interne

(Recette municipale)

| N° | Bonnes pratiques | Mise en œuvre | | | Commentaire |
|----|--|---------------|----------------------|-----|--|
| | | OUI | OUI/NA ³¹ | NON | |
| 1 | La production du compte de gestion est de la responsabilité exclusive du receveur municipal. | X | | | |
| 2 | Le compte de gestion est toujours rapproché du compte administratif. | X | | | |
| 3 | Il peut avoir un écart entre le compte de gestion et le compte administratif. | | | X | |
| 4 | Le compte de gestion est soumis à l'approbation du conseil municipal. | X | | | |
| 5 | Le compte de gestion est transmis à la cour des comptes par le truchement de la DGTCP. | X | | | Soumis à l'adoption |
| 6 | Les observations formulées par la DGTCP sont prises en compte dans la version définitive du document envoyé à la cour des comptes. | X | | | |
| 7 | Le compte de gestion est transmis à la cour des comptes dans les délais prévus par la loi. | X | | | Depuis l'année 2008 sauf en 2017 pour cause de grève |
| 8 | La cour des comptes se prononce toujours sur le compte de gestion. | X | | | |
| 9 | La situation des restes à recouvrer et des restes à payer de l'exercice est obligatoirement jointe au compte de gestion. | X | | | |
| 10 | Le compte de gestion est légalement conservé sur une période de dix ans au moins à la trésorerie municipale. | X | | | |

Source : Travail de l'auteur

³¹ NA : Non appliqué

SUR GRIN VOS CONNAISSANCES SE FONT PAYER



- Nous publions vos devoirs et votre thèse de bachelor et master
- Votre propre eBook et livre – dans tous les magasins principaux du monde
- Gagnez sur chaque vente

Téléchargez maintenant sur www.GRIN.com
et publiez gratuitement

