

REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE
LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE (M.E.S.R.S.)



UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI (U.A.C.)

ECOLE NATIONALE D'ECONOMIE APPLIQUEE ET DE MANAGEMENT
(E.N.E.A.M.)

Option : Management

Filière : Contrôle de Gestion
Audit et Finance

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION

Pour l'obtention

DU DIPLOME DE MASTER PROFESSIONNEL

ANNEE ACADEMIQUE 2012-2013

Thème :

***DIAGNOSTIC DU SYSTEME BUDGETAIRE DES
COLLECTIVITES LOCALES : CAS DE LA COMMUNE
D'ADJARRA***

Réalisé et présenté par :

Djamilatou IDOHOU

Sous la direction de :

Maitre de stage

M. HOUNVOU Olivier
Chef du Service des Affaires
Financières

Directeur de mémoire

M. Ismaël B. TADDE
Docteur en Sciences de Gestion
Enseignant à l'ENEAM (UAC)

Novembre 2014

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT DU JURY: DADO Codjo

VICE PRESIDENT: SOPKIN Valentin

L'Ecole Nationale d'Economie Appliquée et de Management (ENEAM) n'entend donner ni approbation ni improbation aux opinions émises dans les mémoires. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

DEDICACE

Je dédie ce mémoire à :

✚ mon feu père IDOHOU Ismaël ;

✚ ma chère mère Saidatou MAZOU ;

✚ ma fille AKAMBI Ab'ror.

Djamilatou IDOHOU

Remerciements

Nous ne saurions dresser la liste complète de toutes les personnes qui ont contribué de diverses manières à la réalisation de ce mémoire.

Néanmoins, nous voudrions exprimer notre vive reconnaissance à :

- ✚ mon Directeur de mémoire, Monsieur **Ismaël B. TADDE** qui n'ont ménagé aucun effort pour le suivi de ce mémoire ;
- ✚ Monsieur **Yaya SAKA**, le Maire de la commune d'Adjarra pour avoir accepté notre demande de stage ;
- ✚ Monsieur **Olivier HOUNVOU** chef service des Affaires Financières pour son suivi rigoureux et sa disponibilité tout au long de notre stage et pendant la rédaction de ce mémoire ;
- ✚ tout le personnel de la mairie d'Adjarra en général et plus précisément le personnel du Service des Affaires Financières ;
- ✚ l'ensemble du corps professoral administratif de l'Ecole Nationale d'Economie Appliquée et de Management et aux membres du jury qui ont accepté de juger et d'améliorer ce travail ;
- ✚ mon époux **AKAMBI Affissou**, pour ton bravoure et pour tous les multiples sacrifices consentis moralement et financièrement.
- ✚ mes frères et sœurs, et à tous ceux qui m'ont aidé pour ma réussite.

Liste des sigles

C/SAF

Chef Service des Affaires Financières

DED

Division d'Exécution des Dépenses

GBCO

Gestion Budgétaire et Comptable des Communes

PDC

Plan de Développement Communal

PV :

Procès Verbal

RAI

Recette Auxiliaire des Impôts

RP

Receveur Percepteur

SADAC

Service des Affaires Domaniales et de l'Aménagement Communal

SAE

Service des Affaires Economiques

SAF

Service des Affaires Financières

SAG

Service des Affaires Générales

SECAS

Service de l'Etat Civil et des Affaires Sociales

SG

Secrétaire Général

SPDC

Service de la Planification, du Développement et de la Coopération

STE

Service des Travaux et de l'Environnement

TDL

Taxes de développement local

TPU

Taxe professionnelle Unique

FCFA

Franc des communautés Françaises en Afrique

LISTE DES TABLEAUX

N°	LIBELLES	PAGE
1	Evolution des recettes totales de la commune d'Adjarra de 2009 à 2013	17
2	Evolution des dépenses totales de la commune d'Adjarra de 2009 à 2013	18
3	Evolution des prévisions et réalisations des recettes et des dépenses de la commune de 2009 à 2013	20
4	Niveau de réalisation des recettes fiscales de la commune de 2009 à 2013	22
5	Evolution des recettes non fiscales de la commune	23
6	Regroupement par centre d'intérêt les problèmes spécifiques	27
7	synthèse des approches générique par problème	32
8	Tableau de bord de l'étude	38
9	Tableau de synthèse de l'étude	63

LISTES DES GRAPHIQUES

N°	LIBELLES	pages
1	Evolution des recettes totales de la commune	18
2	Evolution des dépenses totales de la commune d'Adjarra de 2009 à 2013	19
3	comparaison des réalisations des recettes et dépenses d'investissement	20
4	Evolution des recettes fiscales	22
5	données d'enquête liées au problème spécifique N°1	50
6	données d'enquête liées au problème spécifique n°2	51
7	données d'enquête liées au problème spécifique n°3	52

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

Budget : acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles d'un organisme public.

Collectivité locale : entité de droit public correspondant à des groupements humains géographiquement localisés sur une portion déterminée du territoire national, auxquels l'Etat a conféré la personnalité juridique et l'autonomie financière

Décentralisation : la décentralisation est un système d'organisation des collectivités locales dans lequel l'Etat central transfère certaines de ses prérogatives au profit d'entités territoriales inférieures. Ce système administratif organisationnel permet, à travers des assemblées locales élues, de faire participer les citoyens à la gestion de leurs affaires.

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

Ordonnateur : autorité administrative qui prend la décision d'une dépense et qui ordonne les paiements correspondants

Plan de Trésorerie : c'est une programmation périodique des encaissements et des décaissements sur la base des prévisions de recettes et de dépenses des deux (02) sections du budget.

Commune : C'est une entité de droit public correspondant à des regroupements humains, géographiquement localisés sur une portion déterminée du territoire.

Compte administratif : C'est un document de synthèse présenté par l'ordonnateur de la commune, à la clôture de chaque exercice budgétaire pour justifier les actions budgétaires qu'il a exécutées au cours d'une année.

Performance : c'est l'atteinte d'un objectif de façon efficace et efficiente.

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

Recettes fiscales : Divers impôts et taxes perçus par l'administration fiscale pour le compte de la Mairie.

Recettes non fiscales: Elles sont les recettes collectées par la commune elle-même, par le biais des valeurs inactives.

Ressources financières: Ce sont les moyens dont on dispose pour la réalisation d'une opération financière. C'est encore l'ensemble des moyens pécuniaires dont la commune se sert pour son fonctionnement et pour la réalisation des investissements.

Subventions : Contributions financières accordées à une collectivité locale, un organisme, une entreprise, un gouvernement, une association ou un individu pour lui permettre d'entreprendre ou de poursuivre une activité d'intérêt général

RESUME

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation à l'Ecole Nationale de l'Economie Appliquée et de Management, un stage a été effectué à la Mairie d'Adjarra. Nos observations de stage ont fait ressortir un certain nombre de problèmes auxquels est confrontée la commune dans la gestion budgétaire. Il s'agit de :

- la non sincérité des prévisions budgétaires ;
- l'absence d'un plan de trésorerie ;
- le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement.

Ces problèmes sont à la base de la faible performance observée dans l'exécution et le suivi des dépenses budgétaires de la commune. Pour cela, nous avons choisi de mener notre réflexion sur le thème « **Diagnostic du système budgétaire des collectivités locales : cas de la Commune d'Adjarra** »

Trois hypothèses ont été émises :

- 1-** la non sincérité des prévisions des dépenses budgétaires est due à la inapplication effective d'une méthode moderne d'évaluation budgétaire ;
- 2-** l'absence du plan de trésorerie est dû à l'inapplication rigoureuse des textes relatifs à la gestion budgétaire;
- 3-** le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement est dû l'absence d'une politique d'autofinancement.

Pour la vérification de ces hypothèses, nous avons collecté des données dont le traitement et l'analyse nous ont permis de confirmer les trois hypothèses et d'établir un diagnostic.

De ce diagnostic, des approches de solutions susceptibles de rendre efficace le budget de la commune ont été formulées à l'endroit des autorités communales qui doivent faire preuve de volonté politique manifeste.

SOMMAIRE

DEDICACE	iii
REMERCIEMENT	iv
LISTE DES SIGLES	v
LISTE DES TABLEAUX	vi
LISTES DES GRAPHIQUES	vii
GLOSSAIRE	viii
RESUME	x
SOMMAIRE	xi
Introduction	1
Chapitre 1: Présentation de la commune d'Adjarra et réalisation de l'état des lieux	3
Section 1 : Cadre de l'étude	3
Section 2 : Etat des lieux sur le système budgétaire de la commune d'Adjarra	13
Chapitre 2 ciblage de la problématique, choix du cadre théorique et méthodologique d'étude	26
Section 1: Ciblage de la problématique et fixation des objectifs et hypothèse de recherche	26
Section 2 : Revue de littérature et Méthodologie de la recherche	39
Chapitre 3 Analyse des données, suggestions et conditions de mise en œuvre	50
Section 1 : Analyse des données	50
Section 2 : Approche de solutions et conditions de mise en œuvre	54
Conclusion :	64
Références bibliographiques :	65
Annexes	
Table des matières	

Introduction

La Conférence des Forces Vives de la Nation de Février 1990 a été pour le Bénin une étape cruciale dans son histoire politique et son organisation institutionnelle. Cette conférence a annoncé le processus de décentralisation qui s'est concrétisé par les élections communales et municipales de Décembre 2002 à Janvier 2003. Désormais le Bénin vit l'ère de la décentralisation, un mode d'organisation administrative selon lequel l'État transfère des pouvoirs de décision à des organes démocratiquement élus. En effet, elle vise à responsabiliser les populations dans la gestion de leurs affaires contribuant ainsi à la promotion d'un développement local durable, titulaire d'un certain nombre de ressources financières entre autres.

La nation béninoise, après les périodes d'instabilités politiques et de révolution s'étalant de 1960 à 1989, a opté en 1990 pour la démocratie, synonyme d'Etat de droit, de stabilité, de croissance et de progrès social. Mais l'on ne pouvait parvenir à cet objectif sans une décentralisation susceptible de promouvoir la démocratie et le développement à la base. Cette volonté affichée du peuple de mieux gérer les affaires de la nation et de transférer une partie du pouvoir à la base est inscrite dans la constitution béninoise du 11 décembre 1990 en ses articles 150 à 153. Mais cette décentralisation ne sera effective qu'en 2003.

En effet, sous l'action conjuguée des organismes d'aide et de la nécessité d'une plus grande efficacité des politiques publiques, l'Etat béninois a entamé depuis 2003, un lent et irréversible processus de désengagement au profit des collectivités locales pour l'avènement de sociétés plus ou moins autonomes.

Mais malgré les multiples aléas, le Bénin s'en est sorti gagnant. Aujourd'hui, les élus locaux font face à l'heureuse réalité de la gestion autonome de leurs localités dans le but d'assurer la prospérité de ces dernières à travers le bonheur collectif et individuel de leurs citoyens. Pour la mise en œuvre efficace de cette autonomie de gestion et l'accomplissement de sa mission de développement à la base, la loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en république du Bénin, fait doter la commune d'un budget propre composé de ressources et de charges. Ce processus de libre administration des collectivités territoriales par des élus se fait en principe à

travers la reconnaissance aux communes de compétences propres, de compétences déléguées et de compétences partagées avec l'Etat qu'elles exercent sous le contrôle de l'autorité de tutelle. Aujourd'hui, nous en sommes à la fin de la deuxième mandature des élus locaux et déjà l'on constate de nombreux dysfonctionnements et irrégularités dans la manière de gérer les affaires locales, notamment les finances locales. Ces dysfonctionnements sont de nature à freiner le développement local. Ainsi, dans la perspective d'une utilisation plus transparente et plus efficace des ressources publiques en vue de mieux lutter contre la pauvreté, le gouvernement du Bénin s'est engagé dans une série de réformes. Plusieurs recherches et études ont été menées sur les collectivités locales au Bénin, et en particulier sur la commune d'Adjarra, dans le domaine de la gestion des finances locales.

C'est pour approfondir cette question que nous avons décidé de réfléchir sur **«Diagnostic du système budgétaire des collectivités locales au Bénin : cas de la commune d'Adjarra»**.

- non sincérité des prévisions des dépenses budgétaires ;
- inexistence du plan de trésorerie à la commune d'Adjarra ;
- faible taux d'exécution des dépenses d'investissements

Notre étude s'articule autour de trois chapitres. Le premier est consacré à la présentation de la commune d'Adjarra et l'état des lieux du diagnostic budgétaire actuel de la commune d'Adjarra. Le deuxième aborde le ciblage de la problématique, choix du cadre théorique et la méthodologie d'analyse. Le troisième chapitre est consacré à la présentation et analyse des résultats d'enquêtes puis à l'établissement du diagnostic et suggestions.

CHAPITRE 1 : Présentation de la commune d'Adjarra et l'état des lieux du système budgétaire actuel

Ce chapitre, nous amènera à présenter la structure d'accueil de notre stage et à la restitution de nos observations de stage à la Mairie d'Adjarra.

Section 1 : Cadre de l'étude

Nous procéderons à la présentation de la commune d'Adjarra à travers son historique, sa situation géographique et démographique dans un premier temps, son environnement et ses ressources dans un second temps.

Paragraphe 1 : Présentation de la commune d'Adjarra

D'abord, nous ferons une présentation générale de la commune d'Adjarra et ensuite une présentation administrative de la Mairie.

I- Présentation générale de la commune

Ici, nous aborderons la commune d'Adjarra à travers son historique, sa situation géographique, démographique et à travers quelques unes de ses potentialités économiques.

A- Historique

D'après les informations consignées dans le Plan de Développement Communal de la Commune, les premiers occupants d'Adjarra connus sont des « Nagots » venus du Nigéria. Ils se sont installés dans la zone du xvi^{ème} au xviii^{ème} siècle et ont fondé les localités d'Anagodomè, Adjina, Djavi, Lindja, Drogbo, Do-Hongla et Vidjina. Vers la première moitié du xviii^{ème} siècle (période allant de 1746 à 1830), des émigrants Adja originaires de Tado (région située au Togo), en quête d'un lieu de sécurité, ont rejoint les « Nagots » en transitant par Pahou (Commune de Ouidah). Ils se sont installés à Hounvè et en ont fait un royaume dirigé par un roi appelé Hinda. La population d'Adjarra a adopté une politique d'expansion territoriale contraignant même les premiers occupants à restreindre leur droit de propriété sur les terres. Ils les ont assimilés politiquement et culturellement. Le « adjarragbé », la langue du groupe

conquérant « Adja » s'est imposé aux « Nagots » à telle enseigne qu'on ne peut les distinguer des Adja qu'à travers certaines pratiques coutumières.

Le peuplement d'Adjarra s'est poursuivi jusqu'au XIX^{ème} siècle par l'arrivée des Yoruba en provenance du Sud-ouest de la République du Nigeria. Ils se sont installés dans ou près des localités des devanciers. L'histoire nous raconte que le nom d'origine de la localité était "Adja-la". Ce nom lui a été donné par les Adja pour signifier qu'elle constitue un détachement ou une branche d'Adja. "Adjarra" est une déformation dans la transcription de "Adja-la" par les colons.

B) Situation géographique et démographique de la commune d'Adjarra

1) Situation géographique

La Commune d'Adjarra est un petit territoire du Sud –Est de la République du Bénin, située dans le département de l'Ouémé. D'une superficie de 112 km², soit 0.07% du territoire national. Le chef-lieu de la Commune se trouve à environ 7km au Nord-Est de la ville de Porto-Novo, capitale administrative du pays. Elle est limitée au Nord par la Commune d'Avrankou au Sud par la lagune de Porto-Novo et à l'Ouest par la Commune de Porto-Novo et à l'Est par République Fédérale du Nigeria. De part sa position, la Commune d'Adjarra est une zone de transit entre la République Fédérale du Nigeria et la ville de Porto-Novo, considérée comme l'une des zones de concentration les plus importantes au Bénin des produits nigériens.

2) Situation démographique

- Milieu humain

La Commune d'Adjarra compte 96 901 habitants avec un taux d'accroissement de 4,34 % (RGPH 4) pour une densité avoisinant 856 habitants au km². La population est à dominance féminine et répartie dans plus de 9500 ménages (confère Plan d'Hygiène et d'Assainissement Communal (PHAC-Adjarra 2013 – 2017). Cette population est jeune et active (P 13 rapport diagnostic PDC 2^{ème} génération de la commune). Les langues parlées sont Setto, Tori, Goun et Yoruba.

- Relief, climat et hydrographie

La Commune dispose de trois (03) types de sols à savoir :

- les sols des plateaux : sols ferrallitiques, de couleur rouge et à texture sablo-argileuse, ils couvrent environ 80 % de la superficie totale de la Commune ;
- les sols de bas de pente : sols de coloration brune claire, à texture sableuse et facile à travailler, ils se situent en bordure des bas-fonds marécageux, soit dans des dépressions fermées ;
- les sols hydro morphes riches en matières organiques, situés dans les zones inondables qui occupent généralement les plaines communément appelées bas-fonds dans la localité. Ils sont noirs et d'une texture argilo-limono-sableuse.

La Commune d'Adjarra est à cheval sur les bassins de la rivière Aguidi (affluent de la rivière nigériane du nom de YEWA) et du fleuve Ouémé. Elle est drainée par ces deux cours d'eau. La rivière Aguidi jouit d'un régime d'écoulement permanent et est de loin la plus importante source d'eau de surface de la Commune. Elle entretient la plus grande dépression marécageuse et l'unique forêt galerie de la Commune. Elle est parsemée de voies d'eau navigables à pirogue qui jouaient jadis un rôle prépondérant dans les transactions entre toutes les localités riveraines (actuelles Communes d'Avrankou, d'Ifangni) et avec le Nigéria dans la portion frontalière.

La Commune d'Adjarra a les mêmes caractéristiques climatiques que la partie Est de la région méridionale de la République du Bénin. On y distingue un climat subéquatorial humide avec deux saisons de pluie et deux saisons sèches dont la répartition indicative dans l'année se présente comme suit :

- grande saison sèche de mi-novembre à mi-mars ;
- grande saison pluvieuse de mi-mars à mi-juillet ;
- petite sèche de mi-juillet à mi-septembre ;
- petite saison pluvieuse de mi-septembre à mi-novembre.

Les températures sont élevées mais ne sont jamais excessives. Les précipitations

moyennes varient de 900 mm à 1600 mm avec une moyenne de 75 jours pluvieux par an. On note une légère influence de l'harmattan entre novembre et janvier. Les précipitations ont varié de 1437 mm à 2274 mm avec une moyenne de 64 jours entre 2008 et 2011.

- **Végétation et faune**

Elle est du type savane arborée où prédominent les palmiers à huile naturels. Le bas-fond est dominé par les espèces herbacées avec la présence de quelques espèces ligneuses supportant les conditions d'hydromorphie et les palmiers raphias.

La faune est essentiellement composée de petits rongeurs, d'oiseaux, de varans et autres espèces de reptiles. Ces derniers sont prédominants surtout dans les zones marécageuses.

II- Situation administrative

A- Missions et attributions

La Commune d'Adjarra en tant que collectivité locale décentralisée, est dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et a pour mission principale la promotion du développement local et de la démocratie à la base. Ainsi, la Commune est chargée de définir et de mettre en œuvre les politiques de développement de la Commune. Pour accomplir cette mission, des compétences sont transférées à la Commune et sont au nombre de sept (07) :

- le développement local, l'aménagement, l'habitat et l'urbanisme
- les infrastructures, l'équipement et les transports ;
- l'environnement, l'hygiène et la salubrité ;
- l'enseignement maternel et primaire ;
- l'alphabétisation et l'éducation des adultes ;
- la santé, l'action sociale et culturelle ;
- les services marchands et les investissements économiques.

La loi confère aux Communes des compétences générales et des compétences spécifiques respectivement pour toutes les communes et pour les communes à statut particulier. Elle définit également les modalités d'exercice de ces compétences. On distingue trois types de compétences : les compétences propres, les compétences partagées et les compétences déléguées.

Dans le cadre de la mise en œuvre des réformes nécessaires, pour assurer un bon fonctionnement à l'administration communale afin de la mettre au service du développement, le Maire a pris l'arrêté communale N°001/1B-MADJ/SG/SAG du 15/01/14 portant organisation, attributions et fonctionnement des services de la Mairie suite à l'adoption du conseil communal et l'approbation de l'autorité de tutelle.

Par ailleurs, on distingue deux types d'organes au niveau de la commune d'Adjarra : l'organe délibérant et l'organe exécutif.

- **L'organe délibérant de la commune**

La commune d'Adjarra est administrée par un conseil communal de dix sept (17) membres présidé par le Maire. Ce conseil communal dispose de six commissions permanentes :

- Commission des Affaires Economiques et Financières ;
- Commission des Affaires Domaniales et Environnementales ;
- Commission Education, Santé, Jeunesse et Sports ;
- Commission Affaires Sociales et Culturelles ;
- Commission Sécurité et Relations avec la Population ;
- Commissions infrastructures Equipement et transport.

Le Conseil Communal et le Maire sont assistés par les Conseils d'Arrondissements dirigés par les Chefs d'Arrondissement. Ces derniers à leur tour sont assistés par les conseils de village/quartier présidés par les chefs de village/quartier.

- **Organe exécutif** : le Maire

Le Maire se fait assister par neuf services communaux dont la coordination est assurée par le Secrétaire Général assisté aussi par un secrétaire Général Adjoint (Voir organigramme de la Mairie en annexe n°1).

B- Organisation

Selon l'Arrêté N°001/1B-MADJ/SG/SAG du 15/01/14 portant organisation, attributions et fonctionnement des services de la Mairie, les organes administratifs de la Mairie se présentent comme suit :

- le Maire et ses adjoints ;
- le Cabinet du Maire ;
- le Secrétariat Général qui dispose des services ci-après :
 - le Service des Affaires Générales (SAG) ;
 - le Service de l'Etat Civil et des Affaires Sociales (SECAS) ;
 - le Service des Affaires Financières (SAF) ;
 - le Service des Affaires Economiques (SAE) ;
 - le Service Technique (ST) ;
 - le service de l'Environnement (SE) ;
 - le Service des Affaires Domaniales et de l'Aménagement Communal ;
 - le Service de la Planification, du Développement et de la Coopération (SPDC) ;
 - le Service des Transmissions Radiophoniques, des Archives et de la Documentation (STRAD).

La commune doit constamment analyser son environnement afin d'y déceler les menaces et les opportunités.

Paragraphe 2 : environnement et ressources de la commune d'Adjarra

I) Environnement de la commune d'Adjarra

Il s'agira pour nous de présenter le microenvironnement et la macro environnement de l'étude.

A)Le microenvironnement

Le microenvironnement désigne l'ensemble des acteurs qui influencent l'activité de la structure. Nous avons ici les usagers, les fournisseurs et les directions connexes.

1) Les usagers de la Mairie d'Adjarra

Les contribuables, les propriétaires et les acquéreurs de parcelle, les personnes désirant avoir des actes d'Etat civil constituent les usagers de la mairie. Ils peuvent être soit des personnes physiques soit des personnes morales. On peut assimiler les usagers à la clientèle, qui regroupe l'ensemble des consommateurs réels ou potentiels qui s'approvisionnent auprès d'une structure.

2) Les fournisseurs de la Mairie d'Adjarra

Ce sont des tierces personnes physiques ou morales qui approvisionnent les différentes structures de la Mairie. Les fournisseurs de la mairie sont les prestataires de services et équipementiers de la Mairie d'Adjarra. On peut citer : la SBEE, la SONEB, le CEMA BTP C and E global. Ils dotent la mairie de matériels nécessaires pour l'accomplissement de ses tâches.

3) Les directions connexes à la Mairie d'Adjarra

La Réception-Perception et les Recettes Auxiliaires des Impôts constituent des partenaires de la Mairie. En effet, la réception-perception tient la comptabilité de la commune conformément aux dispositions de la loi, paye certains fournisseurs et produit en fin d'exercice le compte de gestion de la commune. Les Recettes Auxiliaires mobilisent des ressources pour la Mairie.

B)Le macro-environnement

Il est l'environnement sur lequel la structure a des moyens d'actions limités ou nuls. Au nombre des éléments qui constituent la macro environnement de la Mairie, on peut distinguer :

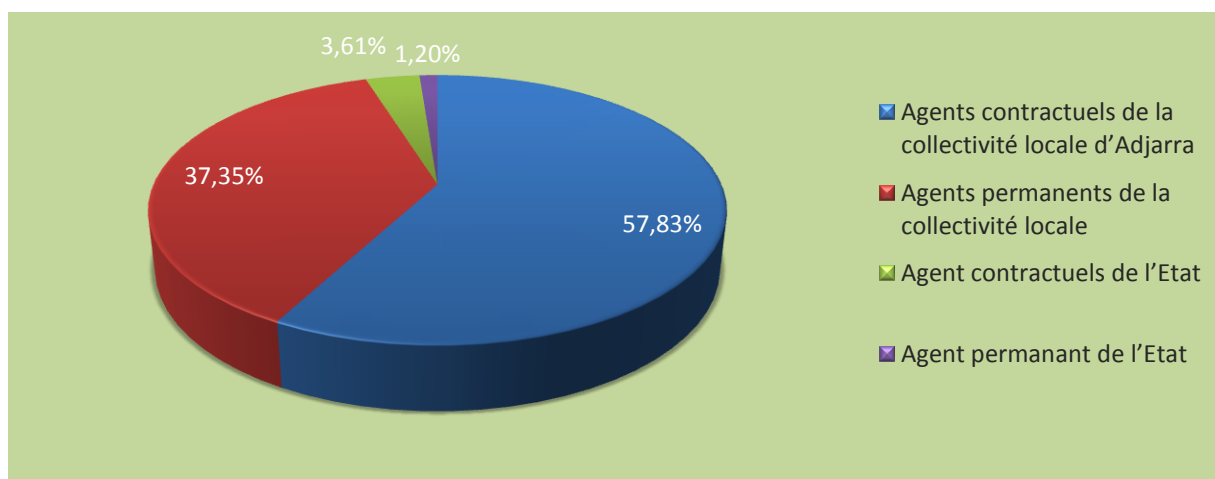
- l'environnement politico légal (il se compose essentiellement du cadre institutionnel et du cadre juridique) ;
- l'environnement économique (son influence sur la structure dépend du niveau de développement économique du pays) ;
- l'environnement technologique (la technologie est susceptible d'affecter la structure au niveau de sa prestation de services. Elle constitue une menace pour les structures qui n'ont pas les moyens de s'y adapter).

II) Ressources de la Mairie d'Adjarra

Comme toute structure, la Mairie d'Adjarra a recours aux ressources humaines, matérielles et financières pour son fonctionnement

A-Ressources humaines

La Mairie d'Adjarra est animée par des agents, permanents et contractuels, de l'Etat et de la collectivité. Ce sont des fonctionnaires de diverses catégories reliés par des liens hiérarchiques qui assurent les différentes missions de l'administration.



Source service des Affaires Générales

B-Ressources matérielles

Elles occupent également une place importante dans la vie d'une entreprise et sont constituées des immobilisations. Les ressources matérielles de la Mairie sont composées essentiellement des bâtiments, des matériels informatiques et autres fournitures de bureau. On peut compter des appareils électroménagers, un lot

important de mobilier, de matériel de bureau et de matériel roulant.

III) Ressources financiers

La gestion et la survie d'une entreprise dépendent nécessairement de ses ressources financières. Pour financer son fonctionnement et surtout ses investissements, la commune doit disposer de ressources. Il fait alors appel aux sources de financement. Ces sources de financement sont les sources internes et les sources externes.

❖ Les sources internes

➤ les Recettes Fiscales

Les recettes fiscales sont composées des taxes et impôts. Les recettes fiscales de la section de fonctionnement sont :

le produit des impôts indirects (TDL, taxe sur les spectacles, jeux et divertissements etc.)

le produit des impôts directs (Les contributions foncières des propriétés bâties et non bâties, les patentes, les licences, TFU et TPU etc.)

le produit des ristournes comprenant la part revenant à la commune (La taxe touristique prélevée par l'Etat ; la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) perçue au cordon douanier etc.).

➤ les recettes non fiscales

Les recettes non fiscales constituent une part importante du budget dont disposent les autorités locales pour le financement des objectifs du PDC. Les recettes non fiscales de la commune sont essentiellement :

- les droits de mutations ;
- le produit du patrimoine et des activités de la commune ;
- les produits des inhumations et concessions ;
- les produits des redevances d'appâtâmes et de hangars par la commune ;

- les produits des expéditions des actes administratifs, des actes de l'état civil et des conventions, des légalisations de signature et des certifications, des délivrances de permis d'habiter ;
- les produits des certifications des actes domaniaux ;
- les autres produits (droit de mariage et certification d'hébergement) ;
- les produits des amendes prononcées par les tribunaux correctionnels ;
- les droits sur les services marchands ;
- les droits de stationnement ;
- la taxe temporaire d'occupation du domaine public et les frais d'occupation du domaine public ;
- le droit de place sur les marchés ;
- le droit de stationnement et parking ;
- les produits de la vente des dossiers d'appel d'offres ;
- les redevances en matière d'urbanisme et d'environnement ;
- redevance d'hygiène, de salubrité publique et de services funéraires ;
- les produits accessoires qui se composent des recettes relatives à la location des biens meubles et immeubles ;

❖ **Les sources externes**

Au nombre des ressources financières extérieures, nous pouvons citer :

- les emprunts ;
- les subventions et dotations allouées par l'Etat composée de subvention au secteur de l'enseignement primaire, subvention au secteur de la santé et le fonds d'appui au développement des communes (FADeC) ;
- et autre subventions d'investissements.

Section 2 Etat des lieux sur le système budgétaire de la commune d'Adjarra

Cette section est consacrée à la restitution des observations de stage à la Mairie d'Adjarra et à l'inventaire de l'état des lieux.

Paragraphe 1 Présentation du cadre physique du stage

Les informations obtenues dans ce paragraphe portent essentiellement sur la mission, les attributions des services intervenants dans le processus budgétaire et le diagnostic du système budgétaire de la commune d'Adjarra.

Plusieurs services interviennent dans la préparation et l'exécution du budget communal. Il s'agit de :

A)Le Service des Affaires Financières (SAF)

Le Service des Affaires Financières est chargé de l'élaboration du projet de budget communal, l'exécution du budget communal, la gestion comptable et financière de tous les projets communaux financés sur fonds propres et/ou externes et de toutes les structures à compétence communale, la tenue de la régie des dépenses et la reddition du compte administratif.

Il est dirigé par un Chef de Service et comprend deux divisions :

- la Division de l'Exécution des Dépenses (DED) ;
- la Division du Matériel et de la Logistique (DML).

La Division de l'Exécution des Dépenses est chargée de :

- participer à l'élaboration du projet de budget primitif en collaboration avec les services déconcentrés du ministère des finances, exécuter et suivre les procédures des dépenses de la commune ;
- mettre à jour les différents registres de dépenses et tenir la comptabilité des dépenses engagées ;
- suivre le transfert des produits de subventions allouées par l'Etat et autres partenaires en collaboration avec le Receveur Percepteur ;

- évaluer périodiquement les projets d'investissement afin d'établir un plan de financement ;
- élaborer avec le Service des Affaires Economiques le plan de trésorerie en liaison avec le Receveur Percepteur ;
- assurer le traitement des salaires et accessoires et conserver les copies de pièces justificatives des dépenses ;
- élaborer le compte administratif à la fin de chaque exercice budgétaire ;
- préparer les projets d'arrêtés ou de décision ayant pour objet les autorisations de dépenses ;
- assurer le suivi du contrôle technique de l'exécution des opérations de recettes et de dépenses ainsi que leur comptabilisation ;
- assurer le respect des objectifs budgétaires et financiers ainsi que celui de la procédure normale d'exécution des dépenses publiques ;

Quant à la Division du Matériel et de la Logistique, elle est chargée de :

- gérer le patrimoine immobilier de la commune et suivre la gestion du patrimoine des biens meubles de la Commune en relation avec le Service des Affaires Economiques ;
- gérer le patrimoine mobilier de la Commune et tenir la comptabilité-matières ainsi que la maintenance du matériel
- engager les procédures de réforme, après avis du conseil communal, des matériels ou mobiliers hors d'usage ou amortis en liaison avec la Direction Générale du Matériel et de la Logistique du Ministère des Finances
- participer à l'élaboration du plan de trésorerie en liaison avec le Service des Affaires Financières et le Receveur Percepteur.

B) Service des Affaires Economique (SAE)

Le Service des Affaires Economiques est chargé de mobiliser les ressources non fiscales de la Commune, suivre les services publics marchands, veiller à l'élaboration du registre fiscal foncier de la commune en liaison avec la RAI, le SADAC et d'autres partenaires, élaborer des propositions en matière de recettes nouvelles et sensibiliser

les citoyens au civisme fiscal. Il est dirigé par un Chef de Service et comprend deux divisions :

- la Division du Développement des Recettes (DDR) ;
- la Division des Equipements Marchands et de la Promotion Economique (DEMPE).

C) La Recette Auxiliaire des Impôts (RAI) et le service de la planification, du Développement et de la Coopération (SPDC)

❖ **La Recette Auxiliaire des Impôts (RAI)**

L'émission, la liquidation et le recouvrement des impôts locaux sont assurés par la recette auxiliaire des Impôts.

❖ **le service de la Planification, du Développement et de la Coopération (SPDC)**

Le Service de la Planification, du Développement et de la Coopération est chargé de :

- l'élaboration des stratégies et propositions des politiques sectorielles et autres de développement dans leurs dimensions spatiales et économiques (Plan de Développement Communal, Plan d'Aménagement Urbain, Schémas Directeurs, chartes diverses etc...) et leur mise en œuvre par le biais des tableaux de bord ;
- l'évaluation des tranches annuelles du PDC ;
- la programmation pluriannuelle des investissements ;
- la gestion des données statistiques ;
- l'animation, la coordination et le suivi des actions de coopération intercommunale, internationale, bilatérale et multilatérale ;
- l'organisation de la mise en cohérence des projets et interventions.

Paragraphe 2 : Etat des lieux sur le système budgétaire actuel de la Mairie

A) Elaboration et exécution du budget

Au vue des missions assignées aux services, il ressort que le Service des Affaires Financières s'occupe essentiellement de l'élaboration et de l'exécution du budget.

L'article 3 de la loi n°98-007 du 15 janvier 1999 définit le budget communal comme, l'acte par lequel sont revues et autorisées les recettes et les dépenses de l'année. Le budget est donc un état prévisionnel des recettes et des dépenses élaboré par le Maire. Pour le préparer, il s'appuie sur la Commission communale chargée des affaires économiques et financières qu'il met en place ; les services communaux et les services compétents déconcentrés de l'Etat. De façon générale, le processus d'élaboration d'un budget communal est composé d'un certain nombre d'étapes que respecte la commune d'Adjarra ; à savoir :

- décision du Maire, d'élaborer le budget;
- mise en place d'une équipe qui se charge entre autres: d'analyser les besoins exprimés, d'évaluer le potentiel financier interne et externe de la commune, de recueillir les renseignements auprès des services déconcentrés de l'Etat, d'analyser les résultats des exercices précédents, de consulter les conseils des quartiers et villages et d'élaborer le projet de budget primitif ;
- convocation d'une session publique du Conseil communal pour examen et vote du budget primitif;
- transmission à la tutelle pour vérification des procédures, des exigences liées au contenu et à la forme d'adoption, puis approbation.

Nous avons remarqué que la procédure d'élaboration et d'adoption du budget est respectée.

Ce service a entre autres attributions, l'élaboration d'un plan de trésorerie. En effet, pour une bonne gestion de la trésorerie, le RP devrait convenir avec le Maire de la trésorerie qui devrait être mise à la disposition de la commune pour faire face aux dépenses programmées. Et ainsi, tous deux établissent en fonction des disponibilités, un plan de trésorerie auquel ils doivent se conformer pour l'exécution des dépenses et des recettes (Article 35 du régime financier). Mais, nous remarquons que cette ordonnance de la loi n'est que théorique dans la commune d'Adjarra. Il en résulte **l'inexistence du plan de trésorerie à la commune d'Adjarra (faiblesse).**

Malgré cette insuffisance, **les documents budgétaires tels que le budget primitif et le collectif budgétaire sont élaborés à bonne date par le maire (Force).**

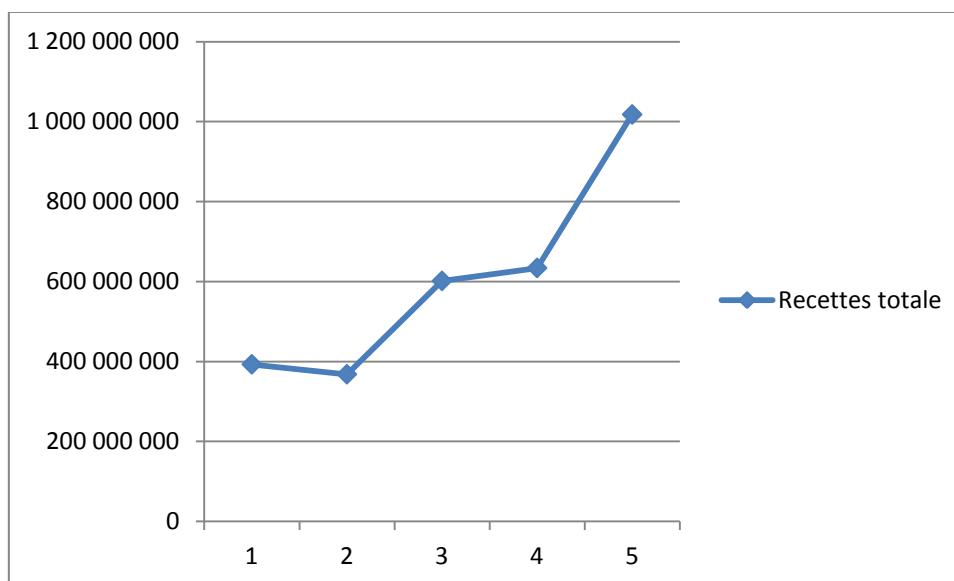
Les tableaux ci-dessous permettent d'apprécier le taux de réalisation du budget de la commune d'Adjarra.

Tableau 1: Evolution des recettes totales de la commune d'Adjarra de 2009 à 2013 (en francs CFA)

Année	Prévisions	Réalisations	Taux de réalisation en %
2009	690 200 733	392 822 596	56,91
2010	669 704 204	368 002 334	54,95
2011	793 530 551	601 499 360	75,80
2012	799 674 963	633 845 383	79,26
2013	1 105 796 846	1 017 771 123	92,04
Total	4 058 907 297	3 013 940 796	74,25

Source : compte administratif 2009-2013

L'analyse de ce tableau nous révèle que sur la période d'étude, le taux de réalisation est compris entre 54,95% et 92,04% avec une moyenne de 86,64 %. Il en résulte un écart entre les prévisions et les réalisations sur la période d'étude. Les recettes totales de commune ont une grande croissance sur la période d'étude sauf en 2010 qu'on assiste à une baisse légère. Le graphique N°1 nous permet d'apprécier l'évolution des recettes de la commune d'Adjarra.

Graphique N°1 : Evolution des recettes totales de la commune

Source : compte administratif

De 2009 à 2010 on note une baisse de recette totale de la commune d'Adjarra. Mais de 2010 à 2013, les recettes ont strictement cru en passant de 368 002 334 FCFA à 1 017 771 123 FCFA soit 63,8% d'augmentation. Il en résulte une **augmentation des recettes totales de la commune d'Adjarra (force)**.

Tableau N°2 Evolution des dépenses totales de la commune d'Adjarra de 2009 à 2013

Année	Prévision	Réalisation	Taux de réalisation en %
2009	690 200 733	377 746 546	54,73
2010	669 704 204	288 276 393	43,05
2011	793 530 551	391 676 355	49,36
2012	799 674 963	507 543 490	63,47
2013	1 105 796 846	549 383 253	49,68
Total	4 058 907 297	2 114 626 037	52,10

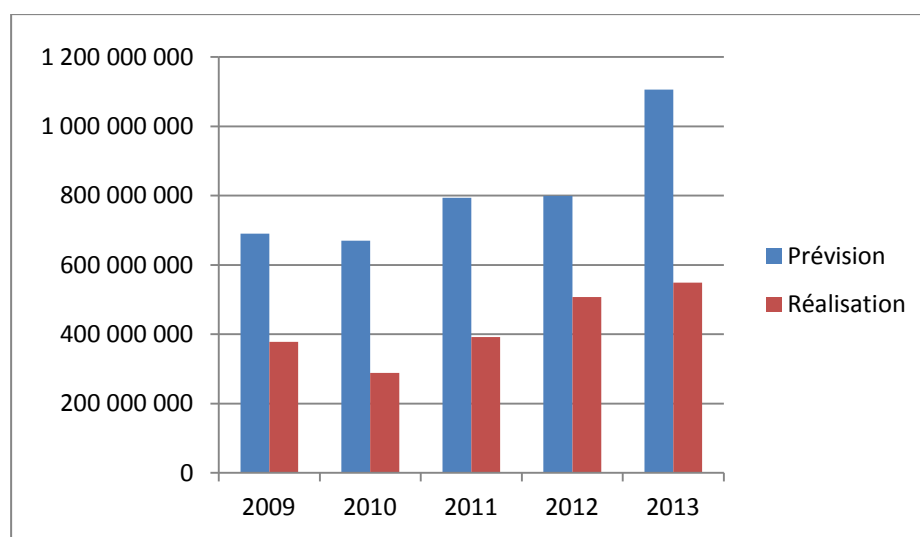
Source : compte administratif 2009-2013

L'observation du tableau n° 2 révèle que le taux de réalisation des dépenses sur la période d'étude varie entre 43,05% et 63,47% avec une moyenne de 52%. Il est important de signaler l'existence des écarts significatifs entre les prévisions et les exécutions sur la période d'étude.

L'évaluation des dépenses budgétaires de la commune d'Adjarra se fait par une équipe mise en place par le Maire, qui se charge entre autres : d'analyser les besoins exprimés, d'évaluer le potentiel financier interne et externe de la commune, d'analyser les résultats des exercices précédents.

Le graphique N°2 nous permet d'apprécier l'évolution des dépenses de la commune d'Adjarra

Graphique 2 : Evolution des dépenses totales de la commune d'Adjarra de 2009 à 2013 (en FCFA)



Source : compte administratif

Après analyse de ce graphique, on constate que la commune n'a jamais atteint son objectif sur toute la période d'étude. Ce qui laisse présager **la non sincérité des prévisions des dépenses budgétaires (faiblesse)**.

L'évolution des prévisions et réalisations des recettes et dépenses budgétaires de la commune d'Adjarra sont présentées dans le tableau ci après :

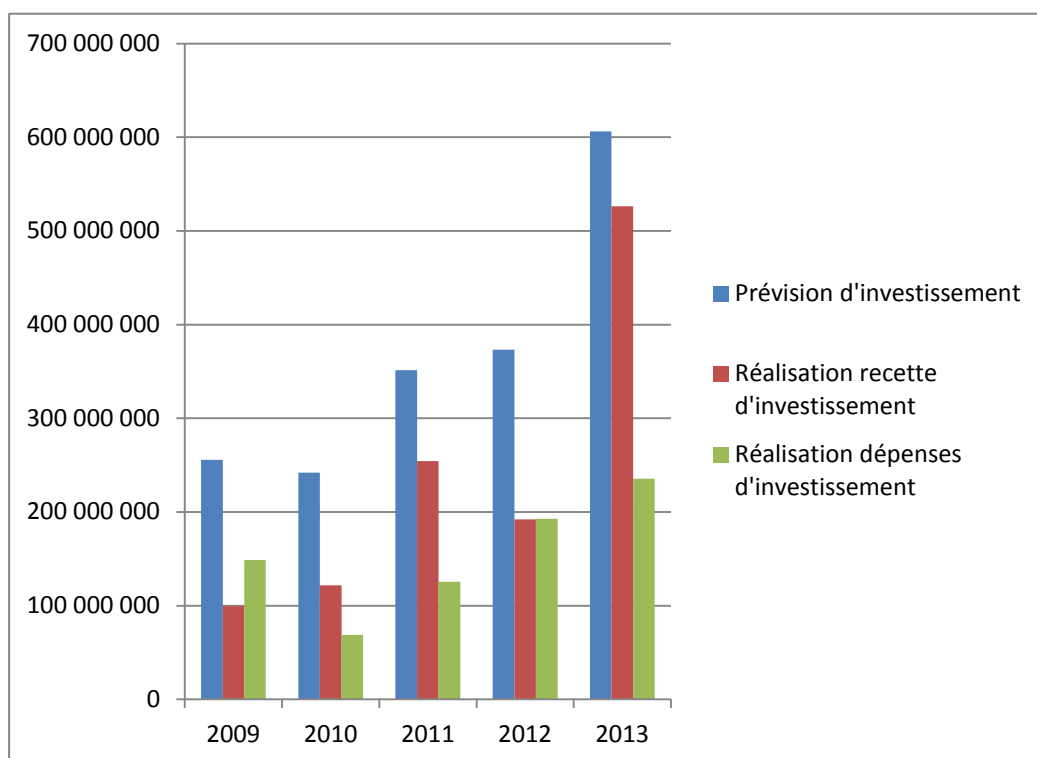
Tableau n°3 : Evolution des prévisions et réalisations des recettes et des dépenses de la commune de 2009 à 2013.

SECTION	Exercice	RECETTES			DEPENSES		
		PREVISIONS	REALISATIONS	TAUX	PREVISIONS	REALISATION	TAUX
Fonctionnement	2009	434 434 143	293 381 744	67,53	434 434 143	228 977 553	52,71
	2010	427 880 200	246 271 173	57,56	427 880 200	219 688 315	51,34
	2011	442 092 450	347 366 321	78,57	442 092 450	266 056 149	60,18
	2012	426 418 443	441 626 393	103,57	426 418 443	314 590 735	73,78
	2013	499 586 064	491 634 855	98,41	499 586 064	313 845 546	62,82
Total fonctionnement		2 230 411 300	1 820 280 486	81,61	2 230 411 300	1 343 158 298	60,22
Investissement	2009	255 766 590	99 440 852	38,88	255 766 590	148 768 993	58,17
	2010	241 824 004	121 731 161	50,34	241 824 004	68 588 078	28,36
	2011	351 438 101	254 133 039	72,31	351 438 101	125 620 206	35,74
	2012	373 256 520	192 218 990	51,50	373 256 520	192 952 755	51,69
	2013	606 210 782	526 136 268	86,79	606 210 782	235 537 707	38,85
Total investissement		1 828 495 997	1 193 660 310	65,28	1 828 495 997	771 467 739	42,19

Source : Compte administratif 2009-2013

Il ressort de ce tableau, que les recettes et dépenses de fonctionnement ont connu une croissance dans le temps, en passant de 434 434 744 FCFA de prévisions en 2009 à 499 586 064 FCFA en 2013. Quant aux recettes et dépenses d'investissement, elles évoluent un peu plus vite en passant de 255 766 590 FCFA en 2009 à 606 210 712 FCFA en 2013. Mais en matière de réalisation un effort est beaucoup plus notable au niveau du fonctionnement qu'à niveau de l'investissement. Le graphique suivant illustre le niveau de réalisation des recettes et dépenses d'investissement.

Graphique N°3 : comparaison des réalisations des recettes et dépenses d'investissement



Source : compte administratif

On constate que la mairie a effectué un effort en matière de mobilisation de recette d'investissement avec un taux de réalisation compris entre 38,88% et 86,76%. Mais en matière de dépenses d'investissement, le taux de réalisation est compris entre 28,36% et 58,17%. D'où, **le faible taux d'exécution des dépenses d'investissements (faiblesse)**. Ce qui ne permet pas à la commune d'atteindre les objectifs du développement local, car elle n'investit pas assez. Or l'un des plus grands enjeux d'une commune est la promotion du développement à la base. Outre les observations énumérées ci-dessus, la commune dispose du **Plan de Développement Communal (PDC) (force)**.

Il ressort également de l'analyse de ce tableau que le taux moyen de recouvrement des recettes de fonctionnement sur la période de 2009 à 2013 est de 81,13 %. Le plus fort taux de réalisation sur la même période est de 103,57 % (en 2012). Nous pouvons conclure que la commune d'Adjarra maîtrise ses recettes de fonctionnement et fait un

effort de mobilisation des ressources. Malgré cet effort elles ne sont disponibles à temps et on constate qu'elles baissent. Les tableaux suivants nous permettront d'apprécier le niveau de réalisation des recettes fiscales et non fiscales.

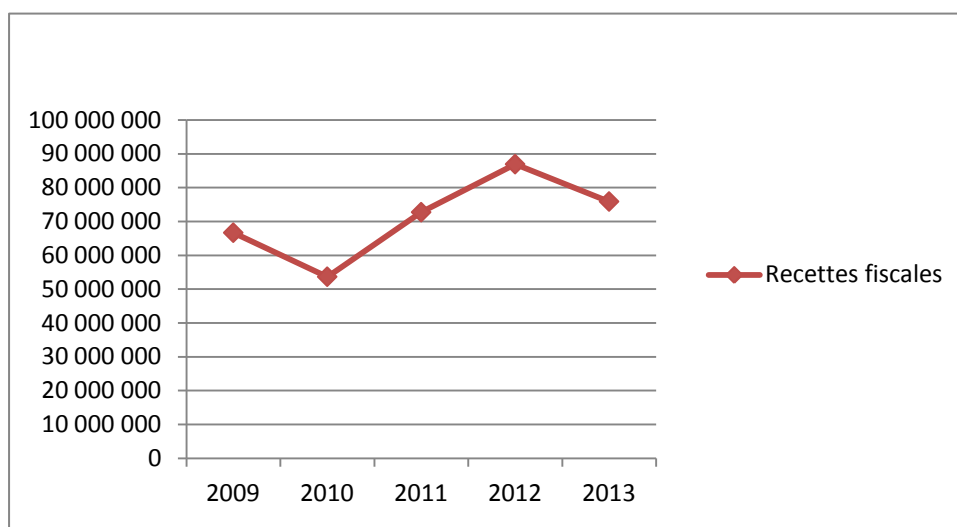
Tableau n°4 : Niveau de réalisation des recettes fiscales de la commune de 2009 à 2013

Année	recettes fiscales		
	Prévisions	réalisations	Taux de réalisation en %
2009	44 261 800	66 641 070	150,56
2010	54 330 000	53 636 099	98,72
2011	75 730 000	72 710 512	96,01
2012	83 780 000	86 899 108	103,72
2013	82 400 000	75 864 932	92,07
Totales	340 501 800	355 751 721	104,48

Source compte administratif

Les prévisions des recettes fiscales propres ont strictement accru sur toute la période sauf en 2013 qu'elle a une tendance de baisse en passant de 83 780 000FCFA en 2012 à 82 400 000FCFA en 2013. Le graphique N°4 nous montre l'évolution des réalisations des recettes fiscales de la commune.

Graphique n°4 : évolution des recettes fiscales de la commune de 2009 à 2013



Source : compte administratif 2009-2013

Le graphique montre que les recettes fiscales sont en dent de scie. Tantôt elles en baissent tantôt elles augmentent. Il en résulte une **baisse de recettes fiscales propres (faiblesse)**.

En outre, les agents collecteurs n'arrivent pas à atteindre les objectifs de recouvrement qui leur sont assignés, car certains contribuables refusent de prendre les avis d'impositions et de ce fait, s'opposent au paiement des taxes. Il se pose là, le **problème d'incivisme fiscal (faiblesse)**.

Tableau N°5 : Evolution des recettes non fiscales de la commune

Année	Recettes non fiscales		
	Prévision	Réalisation	Taux de réalisation en %
2009	299 967 375	153 755 719	51,26
2010	325 917 750	156 793 515	48,11
2011	318 700 000	325 287 460	102,07
2012	246 287 500	298 044 565	121,01
2013	277 719 300	269 798 339	97,15
Total	1 468 591 925	1 203 679 598	81,96

Source : compte administratif 2009-2013

Il est prévu sur la période de 2009 à 2013, en moyenne chaque année 293 millions de recettes non fiscales propres contre une réalisation moyenne annuelle de 240 millions soit 82% de taux moyen de réalisation. Les réalisations des recettes non fiscales ont évolué de façon croissante de 2009 à 2010 suivies d'une baisse jusqu' en 2013. **Il en résulte la baisse des recettes non fiscales propres de la commune (Faiblesse)**.

Les agents chargés du recouvrement sont confrontés à plusieurs difficultés lors de l'exécution de leurs missions. Ils sont en nombre insuffisants et souvent menacés par les populations locales à travers les injures, pouvoirs mystiques et surnaturels empêchant ainsi les agents de bien accomplir leur mission. De plus ces agents collecteurs ne disposent pas de moyens de déplacement efficace. Il se pose alors le

problème d'un **manque des agents collecteurs et de moyens matériels (faiblesses)**.

En outre, à la lecture des comptes administratifs, on constate que les **prévisions de recettes sur certaines lignes budgétaires n'ont pas été réalisées** mais ont été reportées de budget en budget sur plusieurs années. Tous ces montants gonflent à tort le budget local. Par exemple, le chapitre 82 produit des cessions d'immobilisations a été porté en prévision mais n'a jamais été recouvré.

De plus des soldes excédentaires apparaissent dans les comptes administratifs et dans les documents annexes. En effet la consultation des comptes administratifs exercice 2009 à 2013 présente respectivement des soldes excédentaires de 51 020 084FCFA, 79 725 941 FCFA, 209 625 316 FCFA, 335 927 209 FCFA et 468 387 870 FCFA. Une telle situation démontre l'état réel du solde de fin de gestion et semble confirmer la fiabilité des comptes administratifs. **Il en résulte donc la fiabilité des documents budgétaires présentés par la commune d'Adjarra (Force)**.

B) Suivi et contrôle budgétaire

Un programme de suivi est installé à la mairie d'Adjarra. Il s'agit d'un logiciel informatique dénommé Gestion Budgétaire et Comptable (GBCO). Cet excellent outil regroupe les différentes lignes budgétaires. Ainsi, au niveau de chaque ligne budgétaire, on observe au début les prévisions annuelles, le cumul des réalisations au fur et à mesure des imputations, le net disponible et le taux de réalisation correspondant. L'imputation des dépenses s'effectuent dès l'engagement, ce qui permet au C/SAF de suivre quotidiennement l'exécution des dépenses. On note **un bon suivi d'exécution des dépenses (force)**.

La Mairie d'Adjarra dispose d'un contrôle interne et d'un contrôle externe. Le contrôle interne est effectué par, le receveur percepteur en recette et en dépenses d'une part et les commissions de vérification des valeurs inactives d'autre part. En ce qui concerne le contrôle externe, il est effectué par la chambre des comptes, les auditeurs du FADEC et les auditeurs des projets.

Outre ces contrôles, elle ne dispose pas d'un contrôle interne des services communaux visant à faire respecter les normes admises en finances publiques.

De plus, la Mairie ne dispose pas de manuel de procédure. Il en résulte **l'inexistence**

du contrôle interne des services communaux et du manuel de procédure (faiblesses).

C) Inventaire de l'état des lieux

1) Inventaires des forces

Les forces relevées ci-dessus s'énumèrent comme suit :

- la procédure d'élaboration et d'adoption du budget sont respectées
- les documents budgétaires à savoir : le budget primitif, le budget supplémentaire sont élaborés à bonne date ;
- informatisation du circuit d'exécution des dépenses ;
- Le GBCO permet alors d'avoir le point des mandatements par rubrique ;
- Un bon suivi d'exécution des dépenses ;
- fiabilité des documents budgétaires présentés par la commune d'Adjarra
- Plan de Développement Communal

2) Inventaires des faiblesses

Les faiblesses relevées ci-dessus se résument comme suit :

- l'inexistence du plan de trésorerie à la commune d'Adjarra ;
- la non sincérité des prévisions des dépenses budgétaires ;
- absence de mise en réseau de la Recette Perception et de la Mairie d'Adjarra ;
- faible taux d'exécution des dépenses d'investissements ;
- une baisse de recettes fiscales propres ;
- manque des agents collecteurs et de moyens matériels ;
- l'inexistence de manuel de procédure.

Chapitre 2 Ciblage de la problématique, choix du cadre théorique et méthodologique de l'étude

SECTION I: Ciblage de la problématique et fixation des objectifs et hypothèse de recherche

Dans cette section, nous procéderons d'une part, au ciblage de la problématique devant fait objet de notre étude avant de fixer les objectifs, formuler les hypothèses et élaborer le tableau de bord de l'étude.

Paragraphe 1: Ciblage de la problématique

A travers le présente paragraphe, nous allons d'abord présenter la liste des problématiques avant de choisir une à défaut de pouvoir les résoudre toutes.

I) Problématique de l'étude et formulation du sujet

A) Identification des problèmes possibles

Il s'agit pour nous ici de regrouper des problèmes relevés lors de l'état des lieux dans un tableau afin de dégager les problématiques possibles.

Tableau N°6 Regroupement par centre d'intérêt les problèmes spécifiques

N°	Centres d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Problématique
1	Mobilisation des ressources financières de la commune	<ul style="list-style-type: none"> - chute des recettes fiscales locales - baisse des recettes non fiscales propres - incivisme fiscal de la commune - manque de moyens matériels des agents collecteurs 	Faible mobilisation des ressources financières	Problématique de mobilisation optimale des ressources financière de la Commune
2	Fonctionnement de l'administration communale	<ul style="list-style-type: none"> - absence de mise en réseau de la Recette Perception et de la Mairie d'Adjarra - inexistence du manuel de procédure 	Absence de dispositif de contrôle interne	Problématique d'une meilleure sécurisation du patrimoine de la Commune
3	Gestion du budget communal	<ul style="list-style-type: none"> - inexistence du plan de trésorerie à la commune d'Adjarra ; - non sincérité des prévisions des dépenses budgétaires - faible taux d'exécution des dépenses d'investissements 	Gestion budgétaire non performante	Problématique du diagnostic du système budgétaire de la commune

Source : réalisé à partir des observations de stage

B) Choix de la problématique et formulation du sujet

1) Choix de la problématique

Le regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt nous permet de dégager trois problématiques parmi lesquelles la commune d'Adjarra doit porter une attention particulière pour son rayonnement socioéconomique.

Il s'agit notamment de la :

- problématique de mobilisation optimale des ressources communale
- Problématique d'une meilleure sécurisation du patrimoine de la Mairie
- Problématique du diagnostic du système budgétaire de la Mairie

La première problématique identifiée porte sur « *Problématique de mobilisation optimale des ressources communales* ». La résolution de cette problématique permettra d'identifier les voies d'amélioration progressive, continue et durable des ressources financières de la commune d'Adjarra ; cela induira l'amélioration du taux de recouvrement des ressources financières de la commune, grâce à la réalisation complémentaire d'études pour la détermination du potentiel fiscal, en vue de l'optimisation du recouvrement des ressources financières. De nombreuses études portant sur la résolution de cette problématique ont déjà été menées. Mais force est de remarquer que les solutions proposées en vue de sa résolution n'ont pas été entièrement prises en compte, d'où elle reste encore d'actualité. C'est pourquoi, sans méconnaître son importance dans la gestion budgétaire de la commune, nous avons fait le choix de ne pas la traiter à nouveau, mais plutôt d'appeler l'attention des autorités communales une fois encore sur cette problématique.

La deuxième problématique « *intitulée problématique d'une meilleure sécurisation du patrimoine de la Mairie* » est un grand problème qui se pose au sein de la structure jusqu'à ce jour. Nous pensons tout de même, qu'il suffit d'une bonne volonté des autorités communales pour y remédier.

La troisième problématique intitulée « *Problématique du diagnostic du système budgétaire de la Mairie d'Adjarra* » porte sur la mise en place de dispositifs pour assurer une gestion performante du budget local. La résolution de cette problématique

aboutira au bon fonctionnement de l'administration communale qui, de ce fait aurait satisfait une conception du budget fondée sur les résultats plutôt que sur les moyens. Mais ce résultat ne sera possible que si le personnel et les outils requis sont disponibles. Ainsi, la résolution de cette dernière problématique nous permet de découdre avec les mauvaises pratiques de la gestion budgétaire et d'œuvrer à l'assainissement des finances au niveau local. Pour cela, la résolution de la présente problématique est prioritaire compte tenu de l'urgence, en vue d'amener les gestionnaires du budget local, à l'adoption des règles et principes admis en finances publiques, à la mise en place des outils appropriés pour l'exécution du budget et la culture de la performance dans la commune pour une bonne réalisation des investissements inscrits au Plan de Développement Communal (PDC).

2) Formulation du sujet

Le développement d'une collectivité locale décentralisée dépend non seulement de sa capacité à couvrir ses charges, mais aussi et surtout de la manière de les prévoir et de les gérer. La problématique choisie étant celle du diagnostic du système budgétaire de la mairie d'Adjarra, la résolution de tous les problèmes spécifiques issus de cette problématique est indispensable et permettra à la commune d'être performante.

En effet le problème de la non sincérité des prévisions budgétaires est important, car il est lié à l'incapacité de la commune à faire face à toutes ses dépenses. Chaque année les finances de la commune présentent, généralement, un écart considérable entre prévisions et réalisations budgétaires. Le budget communal est le creuset à travers lequel les ambitions de la commune sont adaptées à ses réelles capacités financières. L'effectivité du développement local est entre autres, conditionnée par l'élaboration et l'exécution d'un budget sincère, réaliste et qui prennent en compte les questions de développement local. Pour que l'exécution du budget élaboré porte ses fruits, il faut alors des prévisions budgétaires réalistes. Il importe aussi qu'il soit fait une utilisation rationnelle des ressources, ce qui suppose une bonne gestion budgétaire, et par conséquent, un suivi régulier des dépenses et une rationalisation des choix budgétaires. Le problème de l'inexistence d'un plan de trésorerie, est aussi pertinent. Car il est nécessaire pour les communes, de disposer d'un instrument fiable et durable de

planification, leur permettant d'avoir en permanence, une vue précise sur leur situation financière. Ceci les aidera à s'améliorer, pour que les difficultés financières auxquelles elles sont confrontées soient considérablement et progressivement réduites, voire entièrement résolues. La commune d'Adjarra n'échappant pas à ces difficultés financières, il nous est donc paru important de nous pencher sur sa situation en matière de gestion budgétaire. Car si la commune disposait d'un plan de trésorerie, elle saura mieux envisager et organiser ses dépenses en fonction de ses disponibilités ce qui lui permettra d'honorer ses engagements vis-à-vis de ses prestataires.

Quant au problème du faible taux d'exécution des dépenses d'investissement il est complexe, car l'un des plus grands enjeux d'une commune est le développement à la base. Pour se développer, il ne suffit pas de fonctionner, il faut aussi et surtout investir pour améliorer les conditions de vie des populations : en construisant ou en réhabilitant les équipements marchands, en réalisant et en équipant les hôpitaux, en aménageant le territoire de la commune, en valorisant et en profitant des potentialités locales. Ces actions de développement ne peuvent donc transiter que par l'investissement ; l'investissement représentant le socle de tout développement et donc du développement d'une commune.

Nous pouvons donc retenir ces trois problèmes spécifiques que sont :

- la non sincérité des prévisions budgétaires ;
- l'inexistence d'un plan de trésorerie ;
- le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement.

II) Vision globale de résolution de la problématique

Une fois les problèmes à résoudre identifiés, notre sujet formulé et la problématique spécifiée, il importe de préciser la vision globale pouvant nous permettre d'analyser et de résoudre les problèmes spécifiques retenus et par voie de conséquence, le problème général.

A cet effet, notre vision globale de résolution de la problématique de la gestion performante du budget de la commune d'Adjarra sera présentée, au regard des problèmes spécifiques qui s'y rapportent

A) Vision globale de résolution des problèmes spécifiques

1) Vision globale de résolution du problème spécifique n°1

Par rapport à ce problème spécifique qui est lié à la non sincérité des prévisions budgétaires, nous affirmons que, pour être sincère, les prévisions des dépenses budgétaire doivent être en parfaite accord avec la stratégie de la commune et établie sur la base d'une méthode moderne de prévision.

Le problème de la non sincérité des prévisions des dépenses du budget sera résolue par une approche génériquement basée sur les techniques budgétaires satisfaisantes.

2) Vision globale de résolution du problème spécifique n°2

Le plan de trésorerie est un échéancier mensuel, établi pour une année, regroupant les principaux postes de dépenses et de recettes (hors emprunt). Il répertorie les flux prévisibles de recettes et de dépenses et permet d'évaluer le profil futur de la trésorerie de la collectivité.

Ce problème sera résolu par une approche génériquement basée sur l'importance du plan de trésorerie.

3) Vision globale de résolution du problème spécifique n°3

L'investissement est très important dans un pays en général et dans une collectivité locale en particulier car il assure son développement et le bien être de la sa population. Le problème d'exécution peu optimal des dépenses d'investissement sera résolu par une approche génériquement basée sur l'instauration d'une rigueur dans l'exécution du budget communal, surtout en de dépenses communales et une mobilisation des ressources.

B) Synthèse des approches génériques identifiées et séquences de résolution de la problématique

1) Synthèse des approches génériques identifiées

Le tableau vous présente une synthèse des différentes approches de résolutions des problèmes.

Tableau n°7 synthèse des approches génériques par problème

Problèmes spécifiques	Approches générique retenue
La non sincérité des prévisions des dépenses budgétaires	une approche génériquement basée sur les techniques budgétaires satisfaisantes
L'absence d'un plan de trésorerie	une approche génériquement basée sur l'importance du plan de trésorerie
L'exécution peu optimale des dépenses d'investissement	une approche génériquement basée sur l'instauration d'une rigueur dans l'exécution du budget communal, surtout en de dépenses communales et une mobilisation des ressources

Source : réalisé à partir de nos recherches

2) Séquences de résolution de la problématique

Pour la résolution de la problématique d'une gestion performante du budget de la commune d'Adjarra, nous suivrons les étapes ci-après :

- la fixation des objectifs de l'étude et la formulation des hypothèses;
- la construction du tableau de bord de l'étude (TBE) et la revue de littérature;
- le choix des approches théoriques et empiriques ;
- la collecte et le traitement des données;
- la vérification des hypothèses ;
- l'établissement du diagnostic de l'étude ;
- les approches de solutions;
- les conditions de mise en œuvre des approches de solutions;
- l'élaboration du tableau de synthèse de l'étude (TSB).

Le travail élaboré jusqu'ici a consisté à la présentation du cadre physique de l'étude, à la restitution des observations de stage, au choix et la spécification de la problématique et à la présentation des séquences de résolution de la problématique. Le chapitre suivant est consacré au cadre théorique de l'étude et aux approches de solutions.

Paragraphe 2 : Objectifs, hypothèses de l'étude et tableau de bord

Il est question dans cette rubrique de fixer les objectifs à atteindre, d'identifier les causes supposées être à la base des différents problèmes pour formuler les hypothèses de recherche afin d'élaborer le tableau de bord de l'étude.

I- Objectifs et hypothèses de l'étude

Avant de fixer les objectifs et de formuler les hypothèses de l'étude, il convient de rappeler les problèmes auxquels nous voulons trouver des solutions. Il s'agit du problème général de la **gestion budgétaire non performante de la commune d'Adjarra** et des problèmes spécifiques ci-après:

- Non sincérité des prévisions des dépenses budgétaires (PS1);
- l'inexistence d'un plan de trésorerie (PS2) ;
- faible taux de réalisation des dépenses d'investissements (PS3).

A) Fixation des objectifs

Les objectifs seront libellés par rapport au problème général et au regard de chaque problème spécifique à résoudre.

1) Objectif général

L'objectif général est de proposer une méthode de budgétisation assurant la pertinence du budget de la commune d'Adjarra.

2- Objectifs spécifiques

Trois (3) objectifs spécifiques ont été définis en référence aux problèmes spécifiques :

- **objectif spécifique n°1** : proposer une meilleur démarche de prévision budgétaire ;

- **objectif spécifique n°2** : déterminer les actions nécessaires à l'adoption et à la mise en œuvre effective d'un plan de trésorerie
- **objectif spécifique n°3** : proposer les mesures à prendre pour accroître le taux d'investissement.

Une fois les objectifs fixés, nous avons formulé les hypothèses. Il s'agit d'une affirmation des causes susceptibles être à l'origine des différents problèmes identifiés.

B) Hypothèses de l'étude

Elaborer sur la base des causes probables, elle permet de déterminer les causes réelles pouvant être à l'origine des problèmes spécifiques retenus.

1) Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°1

Le problème de la non sincérité des prévisions des dépenses budgétaires de la commune est dû à une multitude de causes. Nous en avons identifiées deux dans un ordre croissant d'importance :

- la non application effective d'une méthode moderne d'évaluation budgétaire;
- Manque de qualification des agents impliqués dans la gestion budgétaire ;

La non application effective d'une méthode moderne d'évaluation budgétaire nous paraît expliquer la non sincérité des prévisions des dépenses budgétaires. En effet, si la commune dispose d'informations indispensables pour l'élaboration du budget communal, arrive à connaître l'évolution des recettes et des dépenses et qu'il n'y a pas une méthode d'évaluation plus précise aussi proche que possible de la réalité économique, il y aura toujours des prévisions non sincères. De nos jours la méthode d'évaluation directe ou en réel et celle de la rationalisation des choix budgétaires permettent d'arriver à des résultats précis. Ces méthodes sont beaucoup plus admises pour des prévisions budgétaires plus optimales. La méthode ancienne de système de majoration qui consiste à prendre pour base des évaluations de recettes et dépenses de la pénultième année, auquel est ajouté la moyenne des accroissements des cinq années précédentes ne reflète pas une réalité donnée du budget. Ce qui explique l'écart entre

les prévisions et les réalisations budgétaires.

L'hypothèse découlant de ce problème est formulée comme suit :

Hypothèse n°1 : << La non sincérité des prévisions des dépenses de la communes est due à la non application effective d'une méthode moderne d'évaluation budgétaire >>.

2) Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°2

Le problème de l'absence d'un plan de trésorerie est dû à une multitude de causes. Après analyse, nous avons trouvé que trois causes sont susceptibles d'être à la base. Il s'agit de :

- l'indisponibilité du maire ;
- l'ignorance de l'utilité du plan de trésorerie ;
- l'inapplication rigoureuse des textes relatifs à la gestion budgétaire.

Selon l'article 35 de la loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des Communes en République du Bénin, le plan de trésorerie doit être élaboré par le RP en collaboration avec le Maire. Le Maire peut toutefois déléguer ce pouvoir à l'un de ses adjoints afin de permettre à ce dernier de pouvoir assurer son intérim en cas d'absence. C'est la raison pour laquelle nous pensons rejeter la cause relative à l'indisponibilité du Maire.

L'ignorance de l'utilité du plan de trésorerie semble être partiellement à la base du problème de l'absence du plan de trésorerie.

L'inapplication rigoureuse des textes relatifs à la gestion budgétaire explique mieux le problème en ce sens que le plan de trésorerie est un document prévu à l'article 35 de la loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin, qui doit être établi par le Maire et le comptable de la commune en fonction des disponibilités pour faire face aux dépenses programmées. Par ailleurs, il leur est fait obligation de s'y conformer.

Nous pouvons alors formuler **l'hypothèse spécifique n°2** de la manière suivante : **<<l'absence d'un plan de trésorerie est due par l'inapplication rigoureuse des textes relatifs à la gestion budgétaire >>**

3) Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°3

Le problème spécifique n°2 est celui du faible taux d'exécution des dépenses d'investissement. Nous avons identifié deux causes possibles à ce problème :

- le retard dans le transfert des subventions accordées par l'Etat ;
- l'absence d'une politique d'autofinancement ;
- le manque de volonté des autorités de la commune à investir.

A notre avis, le retard dans le transfert des subventions allouées à la commune explique partiellement le problème en question. En effet, les subventions de l'Etat allouées aux communes en général et à la commune d'Adjarra en particulier, accusent souvent de retard dans leur transfert. Parfois, c'est pratiquement à la veille de l'arrêt des écritures que ces subventions parviennent aux communes. Du coup, à la prise en charge du transfert de ces ressources, le compte de disponibilité de la commune dégage un solde créditeur de montant important alors que plusieurs actions inscrites au Plan de Développement Communal (PDC) attendent d'être exécutées.

En fin d'exercice, l'épargne brute qui correspond à la capacité d'autofinancement est la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement. Cette épargne brute qui est, dans le cas d'espèce, l'excédent de fonctionnement de l'exercice précédent doit servir à couvrir prioritairement les dépenses d'investissements et le reste peut servir à faire les investissements futurs. C'est pourquoi nous supposons que, l'état actuel des choses ne met pas en condition les communes dont le résultat de la section de fonctionnement n'est pas assez excédentaire pour permettre à la commune de financer plus d'investissements.

Quant au manque de volonté des dirigeants à investir, il n'explique pas en tant que tel le problème. En effet si les dirigeants concernés savent ce qu'il faut pour une bonne gestion budgétaire et ne l'applique pas, il est du devoir du Receveur Percepteur qui est le mieux placé, de les amener à toujours agir pour le bien de tous; car il en est de sa responsabilité, du fait qu'il participe aussi à la gestion budgétaire.

Par conséquent, nous formulons notre **hypothèse spécifique n°3** de la manière suivante: << **le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement est dû l'absence d'une politique d'autofinancement.** >>

II) Tableau de bord de l'étude

Nous ne pouvons présenter le tableau de bord de l'étude sans évoquer au préalable son rôle. C'est un outil récapitulatif des grands centres d'intérêts de la recherche effectuée. Il sert de repère à l'évolution future de l'étude en termes de la méthodologie à adopter, de la revue de littérature, du diagnostic, puis de la solution à proposer. Ce tableau est constitué de la problématique choisie, des causes supposées être à la base des problèmes et des hypothèses de l'étude.

Tableau n°8: Tableau de bord de l'étude

Niveau d'analyse	Problématique	Objectifs	Causes	Hypothèse
Niveau général	Problème général : gestion budgétaire non performante de la commune d'Adjarra	Objectif général : proposer une méthode de budgétisation assurant la pertinence du budget de la commune d'Adjarra.		
Niveau 1	la non sincérité des prévisions budgétaires de la commune	proposer une meilleure démarche de prévision des dépenses budgétaires	l'inapplication effective d'une méthode moderne d'évaluation budgétaire	la non sincérité des prévisions des dépenses budgétaires est due à l'inapplication d'une méthode moderne d'évaluation budgétaire
Niveau 2	l'absence d'un plan de trésorerie	proposer les actions nécessaires à l'adoption et à la mise en œuvre effective d'un plan de trésorerie	l'inapplication rigoureuse des textes relatifs à la gestion budgétaire	l'absence d'un plan de trésorerie est dû à l'inapplication rigoureuse des textes relatifs à la gestion budgétaire
Niveau 3	faible taux d'exécution des dépenses d'investissement	proposer des mesures pour accroître le taux d'investissement	l'absence d'une politique d'autofinancement	le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement est dû à l'absence d'une politique d'autofinancement

Source : Réalisé par nous même

Section II : Revue de littérature et Méthodologie de l'étude

Cette seconde section sera consacrée d'une part, au point des connaissances antérieures sur les problèmes spécifiques et d'autre part, au choix de la méthodologie de recherche pour la gestion performante du budget de la commune.

Paragraphe 1 : Revue de littérature

Dans le cadre de la présente recherche, la revue de littérature nous a permis de faire le point des connaissances apportées par les auteurs ou chercheurs face aux différents problèmes en résolution.

I) Le point de connaissance générale sur le système budgétaire

A) Quelques définitions

1) Gestion prévisionnelle

Dans << contrôle de gestion et gestion prévisionnelle >> M. DEPREZ et M. DUVANT définissent << la gestion prévisionnelle comme un système de gestion orienté vers le futur et qui va permettre aux responsables de disposer d'information préalables à la prise de décision et qui va aider dans la définition et la fixation des objectifs >>

2) le système budgétaire

Avant de définir le système budgétaire, nous allons d'abord expliquer ce que c'est qu'un système.

Claude ALAZARD et Sabine SEPARI dans contrôle de gestion : Manuel et application (2004 p.32), définissent le système comme une structure organisée réunissant plusieurs éléments différents mais qui fonctionnent en interaction pour atteindre un objectif commun.

Par ailleurs Christian et Christiane RAULET dans << Comptabilité Analytique et Contrôle de Gestion >> (1994 p3) pensent que le système est un ensemble complexe d'éléments hétérogène combinés de manière à produire un résultat. De ce fait, nous retenons deux caractéristiques essentielles :

- ensemble d'éléments organisés et en interaction ;
- aboutissement d'un objectif commun.

Quant au système budgétaire, Michel GERVAIS dans « Contrôle de Gestion » (1994 p245), le définit comme « un système de gestion prévisionnelle à court terme comprenant des budgets et un processus de contrôle budgétaire. »

B) les étapes du processus budgétaires

Une fois les grands objectifs pour l'année à venir fixés par la direction générale, il appartient à chaque responsable opérationnel d'en tenir compte pour bâtir son propre budget. Pour Michel GERVAIS dans '*contrôle de gestion*', (1994, p259), le cycle budgétaire s'étend généralement sur trois à quatre et peut se décomposer en six phases que sont :

- ⇒ rappel ou détermination des objectifs de la firme pour l'année à venir ;
- ⇒ réalisation de l'étude préparatoire ;
- ⇒ simulation des différents projets de budget ;
- ⇒ choix de l'un d'entre eux : le pré-projet ;
- ⇒ construction et discussion des budgets détaillés ;
- ⇒ élaboration des prévisions définitives.

C) le Budget à base Zéro (BBZ)

Michel GERVAIS dans « contrôle de gestion » 8 e édition paris economica (2005 p.446) énonce que « la budgétisation à base zéro est une procédure de planification qui consiste à imaginer la reconstruction de l'appareil fonctionnel de l'entreprise à partir de zéro, en commençant par les modules les plus utiles ; les moins utiles étant supprimés. »

II) Point des connaissances lié aux problèmes spécifiques

A) Point de connaissance sur le problème de la non sincérité des prévisions des dépenses budgétaires

La notion de sincérité budgétaire s'explique par le fait que : les recettes et les dépenses sont évaluées de façon sincère et exacte. Il convient d'opérer une évaluation correcte de l'ensemble des recettes afin de prévoir l'ensemble des charges et de traduire la totalité des engagements. Cette manière de faire permet de ne pas fausser les résultats à la clôture de l'exercice.

Le problème de la sincérité des recettes peut être celui de leur existence ou de leur montant. Il y a insincérité si elles sont incertaines. Les moyens dont les Communes disposent, comme les ressources qu'elles prélèvent, ont désormais une influence profonde sur la vie des Communes et voir sur celle de la nation. Le temps n'est plus où les recettes prélevées par les Communes pour couvrir les dépenses de fonctionnement demeuraient sans incidence sur le développement local.

L'écart entre la précision et la réalisation s'explique par trois raisons : les erreurs voulues ou non dans l'évaluation des recettes et des dépenses ; le changement de la conjoncture économique ; le changement du paysage politique. Les Communes auront tendance à surévaluer les recettes à partir d'une prévision de croissance économique peu réaliste. C'est l'une des raisons de la distorsion des soldes budgétaires initiaux et des soldes finales. Le Maire ne doit ni sous-évaluer, ni surévaluer les recettes ou les dépenses; il doit tenter de les cerner au plus juste possible (**Raymond Muzellec**). Le seul moyen qui permet d'assurer la majorité des charges communales est l'élaboration sincère du budget. Les prévisions de recettes doivent être faites avec beaucoup de précision et d'exactitude.

C'est dans cette optique que **Jean TABOULA** dans « *Les collectivités locales et l'Europe* » a affirmé que « les finances locales, garantes de l'autonomie financière des collectivités locales par la maîtrise des prévisions de recettes apparaissent ainsi comme la condition sine qua non de réussite de la décentralisation ».

Il s'en suit donc que l'autonomie financière n'est réelle que lorsque la Commune arrive à mobiliser les ressources nécessaires pour couvrir ses charges. D'où la

nécessité d'élaborer un bon budget, dans lequel l'évaluation des recettes est correcte afin de mobiliser davantage de ressources et de bien les gérer.

B) Point des connaissances sur le problème de l'absence d'un plan de trésorerie

L'exécution du budget doit être planifiée à base d'un outil de planification. Pour le **Dictionnaire le Robert (2011)**, planifier, c'est « organiser suivant un plan. » Et, est plan, un « projet élaboré, comportant une suite ordonnée d'opérations destinée à atteindre un but. » Cette planification serait d'une grande aide à la commune d'Adjarra pour éviter le problème des mandats émis sans être payés.

L'outil de planification est un instrument de rationalisation de la gestion budgétaire. L'exécution du budget est naturellement caractérisée par un décalage entre les entrées des recettes (trésorerie disponible) et les dépenses à honorer. L'adoption d'un outil de planification doit donc être un moyen naturel aidant à faire correspondre les dépenses à effectuer à la trésorerie effectivement mobilisée. Une telle approche, marquée par le réalisme et la prudence a pour avantage indéniable d'éviter les engagements et ordonnancements tous azimuts, source d'accumulation d'arriérés de paiement.

Il permet alors à la Commune d'une part, d'honorer ses factures en temps voulu, donc d'acquérir une réputation de bon payeur et d'autre part, de déployer des efforts pour la mobilisation de ses recettes budgétaires. A cet égard, il est un moyen, par le rapprochement qu'il permet d'établir entre les prévisions (de recettes et de dépenses) et les réalisations, pour jauger la sincérité du budget élaboré et adopté, pour déceler au regard des états d'exécution antérieurs, les moins-values ou les contre-performances enregistrées afin de prendre des mesures ou actions correctives (collectif budgétaire,...) ».

Vu son importance, l'adoption d'un outil de planification doit être le souci permanent de tout Maire et de tout Receveur Percepteur pour une bonne gestion de la trésorerie, voire la gestion rationnelle du budget.

L'outil devant servir à cette fin est le plan de trésorerie ; il retrace les recettes, les dépenses et le financement des opérations de la commune. Ainsi, quelques auteurs abordent la question de l'importance d'un réel plan de trésorerie. Pour **BOUVIER**

(1998), « la gestion de la trésorerie doit amener les collectivités locales à recourir aux outils appropriés comme le plan de trésorerie. »

Grâce Laude ADANMINAKOU (2006), dans son mémoire intitulé *Problématique du financement du Plan de Développement Communal : cas de la commune de Sèmè – Podji (p.46)*, écrit : « qu'il est le gage d'une gestion saine, rationnelle et planificatrice des ressources nécessaires au financement du Plan de Développement Communal. » Fustigeant son inexistence dans le cadre de son étude, elle ajoute que son inexistence engendre des problèmes de trésorerie et surtout des retards dans les encaissements. Elle continue : « dans ces conditions, la mairie ne pourra pas anticiper sur sa situation financière à court terme et nous assisterons à une mauvaise organisation du financement des besoins de trésorerie à moindre coût. » (p.30).

Dans le même sens, **MUBA B.** identifie les fonctions du plan de trésorerie et déclare que : « le plan de trésorerie est un outil de gestion prévisionnelle de la trésorerie. A ce titre, son élaboration et sa mise en œuvre permettent d'une part de planifier la gestion de la trésorerie pour éviter le pilotage à vue et d'autre part d'anticiper avec promptitude, des tensions probables de trésorerie et d'enclencher les actions de nature à corriger les distorsions et les dysfonctionnements éventuels relevés. Il peut aussi éviter de laisser sans emploi une trésorerie pour laquelle la commune ne reçoit aucune rémunération et qui peut même lui coûter inutilement lorsqu'elle provient d'emprunts contractés prématurément et dont les intérêts ont commencé à courir. »

C'est dans cet ordre d'idées que **Aristide Bamidélé AHLAN (2010, p.43)** dans son analyse estime que : « La bonne gestion des finances publiques passe obligatoirement par une bonne maîtrise des charges et une utilisation rationnelle des ressources publiques ».

Ce qui est renforcé par l'analyse de **Martial M. DEGUENON (2007)**, qui suggère que : « la maîtrise des dépenses passe par la mise en place d'un cadre de dépenses qui va permettre d'éviter les pilotages à vue dans la gestion. Les collectivités locales doivent expérimenter la gestion axée sur les résultats (GAR). Elle va consister à recenser, à comparer les moyens pour les atteindre et à mesurer les réalisations par des indicateurs précis. Elle nécessite un changement radical dans la conduite des dépenses.»

C) Point des connaissances sur le problème du faible taux d'exécution des dépenses d'investissement

Comme l'expliquent les acteurs de l'**Organisation Néerlandaise de Développement (SNV)**, « par fonctionnement, il faut comprendre la partie du budget destinée à l'entretien de l'administration communale ainsi que le financement des actions destinées à la gestion quotidienne des équipements communaux et services de base,... » (p.29). Et, comme ils l'affirment un peu plus loin, (p.44) « ... près de 80% du budget des communes est destiné au fonctionnement, le fonctionnement étant en grande partie la prise en charge de la gestion quotidienne des services de l'administration communale (salaires et indemnités, carburant, fournitures de bureaux, etc.), ce qui a peu d'impact sur la vie des citoyens de la commune... » Pour conforter cette assertion, ils ont mis en exergue les dépenses de fonctionnement des communes de cinq pays à savoir le Bénin, le Burkina-Faso, le Cameroun, le Mali et le Niger. Ils montrent que ces dépenses font respectivement 70 à 80%, 70 à 85%, 80%, 70 à 80% et 70 à 80% de leur budget total. Ceci justifie clairement l'importance de la section d'investissement définie par **Loïc PHILIP** comme « l'ensemble des dépenses et des recettes qui présentent un caractère temporaire, exceptionnel ou accidentel. Les ressources sont constituées par le surplus de la section de fonctionnement auquel s'ajoutent les subventions accordées pour les investissements et emprunts. Les dépenses d'investissements sont d'un point de vue économique, considérées comme des dépenses particulièrement dignes d'intérêt car elles correspondent à la création d'une richesse nouvelle et elles exercent un effet positif sur l'activité économique. »

Ce faible taux d'exécution des dépenses d'investissement observé au niveau des communes leur est préjudiciable. C'est dans cet ordre d'idée que **Paul YATTA** relève un certains nombres de facteurs explicatifs à savoir :

- l'incapacité des gouvernements locaux à définir de façon explicite les besoins en termes d'investissement et d'entretien.
- l'engloutissement des ressources mobilisées dans les charges de fonctionnement.

Pour les auteurs de la **SNV**, la raison qui explique cette situation est la sous-estimation des capacités propres de la commune. Ceci se justifie à travers les rapports de la **SNV**

(2009, p.12) : « les communes accordent peu d'intérêt au potentiel financier interne, jugé trop rapidement comme étant insignifiant ou presque impossible à mobiliser ». Dans ce même sillage mentionne **Martin FINKEN** (2002, p.3) : « les études ECOLOC prouvent par ailleurs, que le potentiel économique sur lequel est assis le développement urbain est généralement sous-évalué et le taux de prélèvement sur ce potentiel reste en deçà de ce qu'il devrait être. »

Selon **YATTA**, « cet état de chose est à l'origine d'un cercle vicieux dans lequel la pauvreté du cadre de vie entraîne la stagnation, voire la régression relative de l'économie locale : moins une collectivité locale prélève et dépense, plus tout le monde finit par s'appauvrir. »

Il est alors aisé de conclure qu'en plus de contribuer à l'émergence locale, les investissements sont, aux yeux des populations, la meilleure explication de l'utilité et de l'importance des impôts et taxes. De même, **Paul YATTA** précise que : « le recours à l'emprunt permet aux collectivités d'étaler la prise en charge de ces énormes investissements sur une longue durée sans compromettre, par un effort fiscal insupportable, le déroulement des activités économiques du moment. »

Paragraphe 2 : Méthodologie de l'étude

Toute méthode de recherche se définit par des procédures et des techniques dont la finalité est d'obtenir des réponses cohérentes et fiables aux questions posées. Dans le cadre de cette étude, la méthodologie choisie est celle de la recherche diagnostic. Elle est la plus indiquée pour les études à caractère recherche-appliquée en matière de mémoire professionnel. Elle a pour moyen principal l'établissement d'un diagnostic lié à la situation professionnelle en observation en vue de son amélioration. Le diagnostic, une fois établi, permet de proposer des solutions dans une logique pragmatique d'éradication des causes réelles se trouvant à la base de chaque problème spécifique identifié. Ainsi, la démarche méthodologique choisie est à double dimensions :

- une approche empirique pour l'organisation des enquêtes de terrain.
- une approche théorique pour identifier les outils d'analyse des données.

I- Dimension empirique choisie

La dimension empirique de l'étude vise à mettre en exergue la méthode d'enquête envisagée à travers une présentation des données. A cette étape, nous allons successivement :

- fixer les objectifs de l'enquête ;
- préciser la nature de l'enquête ;
- identifier la population cible ;
- définir l'échantillon ;
- définir la technique de dépouillement et l'outil de présentation des données recueillies.

A) Objectifs et nature de l'enquête

1) Objectif de l'enquête

Notre enquête a pour objectif général de mobiliser les données nécessaires à la vérification des hypothèses précédemment formulées. Ainsi, d'une manière spécifique, elle nous permettra de constater si :

- la non sincérité des prévisions budgétaires est due à la non application d'une méthode moderne d'évaluation budgétaire ;
- l'absence d'un plan de trésorerie s'explique par l'inapplication rigoureuse des textes relatifs à la gestion budgétaire ;
- l'absence d'une politique d'autofinancement est à la base du faible taux d'exécution des dépenses d'investissement.

2) Nature de l'enquête

Compte tenu de nos problèmes spécifiques, une enquête interne a eu lieu au sein de la Mairie et une autre externe afin d'étendre notre champ d'information par rapport à la vérification des hypothèses. Nous avons effectué une enquête par sondage, vu l'étendue du nombre d'acteurs intervenant sur la chaîne d'exécution du budget, à l'aide d'un questionnaire adressé à un échantillon représentatif de ces différents acteurs. Et un guide d'entretien nous a permis d'échanger avec certains directeurs et chefs services de la Mairie afin de mieux appréhender les problèmes identifiés.

B) Identification de la population cible et l'échantillon

Dans le cadre de l'enquête, une population cible a été identifiée, il s'agit des:

- Agents de la mairie d'Adjarra

- Agents de la recette perception d'Adjarra

Par rapport aux acteurs composants la population mère et des problèmes que nous abordons, nous avons estimé que nous nous intéressons lors de nos enquêtes à vingt cinq (25) individus dont 21 agents des services de la mairie et 4 agents de la recette perception.

C) Technique de dépouillement et outils de présentation des données recueillies

L'objectif visé par l'enquête étant de collecter les données nécessaires à la vérification des différentes hypothèses formulées dans les travaux de recherche, le dépouillement des données recueillies se fera manuellement. Quant à la présentation des résultats, elle se fera par catégorisation en fonction des problèmes spécifiques et l'appréciation des réponses obtenues à travers les différents entretiens.

II) Approche théorique retenue

L'approche théorique à développer ici n'est rien d'autre que les normes d'amélioration liées aux différents problèmes spécifiques et leur seuil de décisions.

A) Normes ou repères d'améliorations liées aux problèmes spécifiques

1) Problème spécifique1: la non sincérité des prévisions des dépenses budgétaires

Le problème du non respect des engagements pris par la commune disparaîtrait lorsqu'il aura une parfaite sincérité dans les prévisions des dépenses budgétaires. Une meilleure prévision des dépenses est nécessaire pour un bon résultat à la clôture de l'exercice.

2) Problème spécifique 2 : l'absence de plan de trésorerie

Pour la réflexion liée à ce problème, nous allons retenir la théorie de BOUVIER (1998) qui préconise que : « la gestion de la trésorerie doit amener les collectivités

locales à recourir aux outils appropriés de gestion budgétaire. »

3) Problème spécifique 3 : faible taux d'exécution des dépenses d'investissement

Le manuel de procédures de reddition des comptes de gestion des communes prescrit que « dans le cadre de la réforme des finances locales, il est tout à fait normal que les dépenses d'investissement soient supérieures aux recettes d'investissement car les excédents de fonctionnement capitalisés sont insuffisants pour le virement à la section d'investissement; la section d'investissement fait généralement apparaître un déficit». Ce déficit est comblé par le vote du compte administratif qui décidera d'affecter l'excédent de fonctionnement pour couvrir le besoin de financement en investissement.

B- Seuil de décision liée aux différents problèmes spécifiques

1) Problème spécifique 1 : la non sincérité des prévisions des dépenses budgétaires

A ce niveau le seuil de décision sera retenu en tenant compte du questionnaire adressé aux divers agents de la commune. La cause à retenir sera celle qui se révélera conforme aux opinions émises par la majorité des enquêtés après nos investigations. Ainsi, la cause qui réunira plus de 50% des avis nous permettra de solutionner ce problème.

2) Problème spécifique 2 : absence d'un plan de trésorerie

Le seuil de décision ici tiendra également compte des données recueillies par le questionnaire. Si nous supposons que le poids total des causes est égal à 100% et considérons que le nombre de causes capables d'expliquer ce problème est de trois, le poids moyen serait égal à 33,33%. Nous retiendrons donc comme seuil de décision toute cause ayant un poids supérieur à ce poids moyen.

3) Problème spécifique 3 le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement

Le seuil de décision tiendra compte des données du questionnaire. La cause à retenir sera celle qui se révélera conforme à l'opinion de la majorité des agents abordés. C'est-à-dire celle qui aura réuni plus de 33,33 % des avis.

CHAPITRE 3 Analyse des données, suggestions et condition de mise en œuvre

Section 1 : Analyse des données

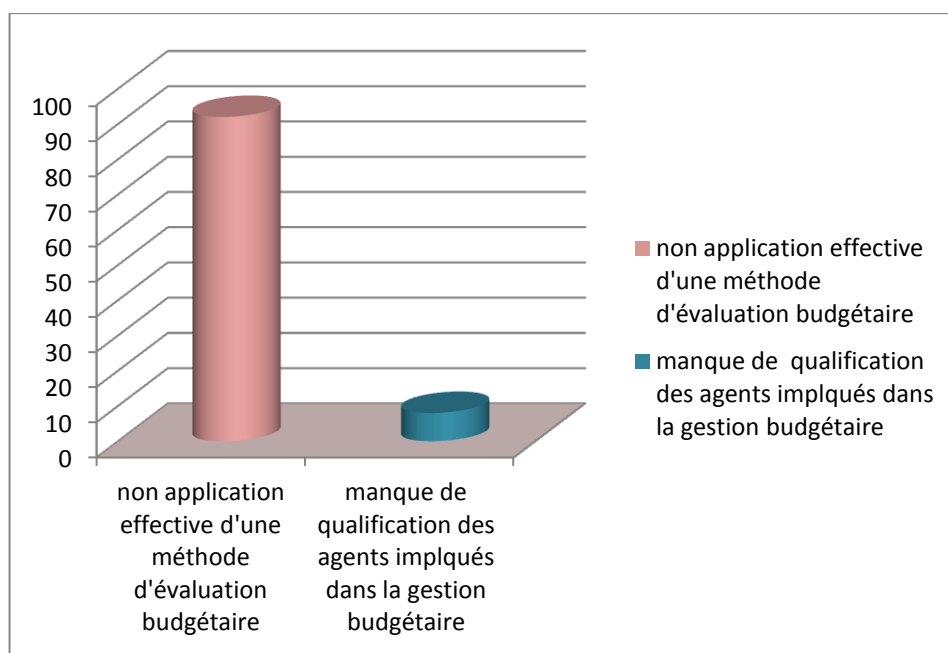
Cette première section sera consacrée à l'analyse des données r de l'enquête ainsi qu'à l'établissement du diagnostic de l'étude.

Paragraphe 1 : Analyse des données liées aux problèmes spécifiques

Après avoir recueilli les données, nous allons à présent procéder à leur dépouillement. Les données étant traitées manuellement, les résultats de nos enquêtes seront présentés au regard des questions fondamentales aboutissant à l'identification des causes réelles qui sont à la base de chacun des problèmes spécifiques. Il s'agit des questions n°1, 2 et 3 du questionnaire.

I) Analyse des données liés à la non sincérité de prévision des dépenses budgétaires

Graphique N°5 données d'enquête liées au problème spécifique N°1



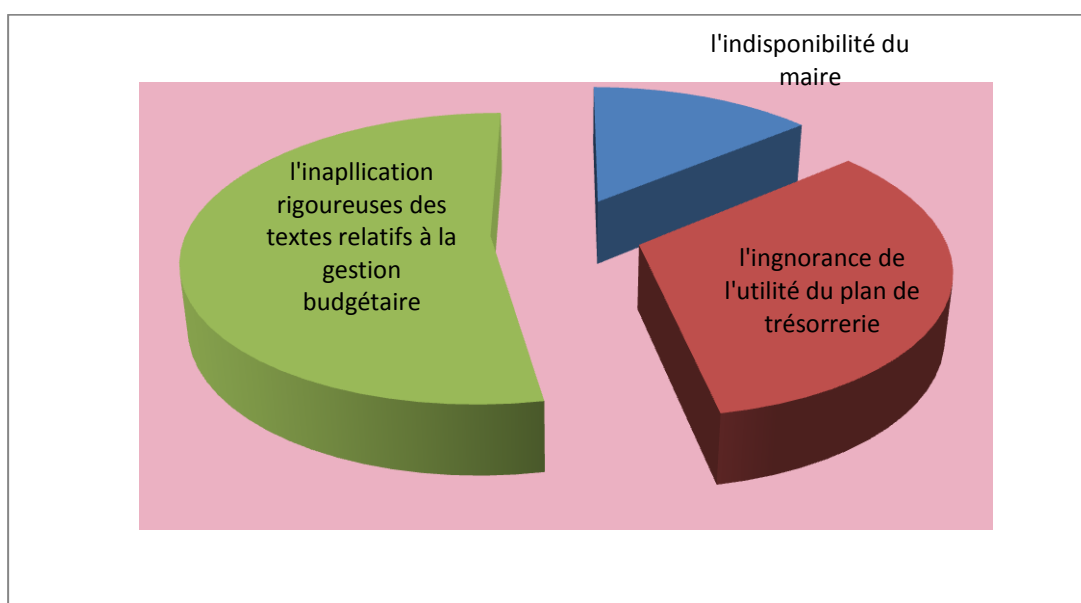
Source : résultat de nos enquêtes

De cette figure, il ressort que 22 individus sur 25 des enquêtés pensent que la non sincérité des prévisions des dépenses est due à l'inapplication effective d'une méthode moderne d'évaluation budgétaire et 03 agents sur 25 pensent que ce problème est dû au manque de qualification des agents impliqués dans la gestion budgétaire.

II) Analyse des données liées à l'absence du Plan de trésorerie

Les données recueillies par rapport à ce problème spécifique seront présentées par la figure suivante :

Graphique N°6 : données d'enquête liées au problème spécifique n°2



Source résultats de nos enquêtes

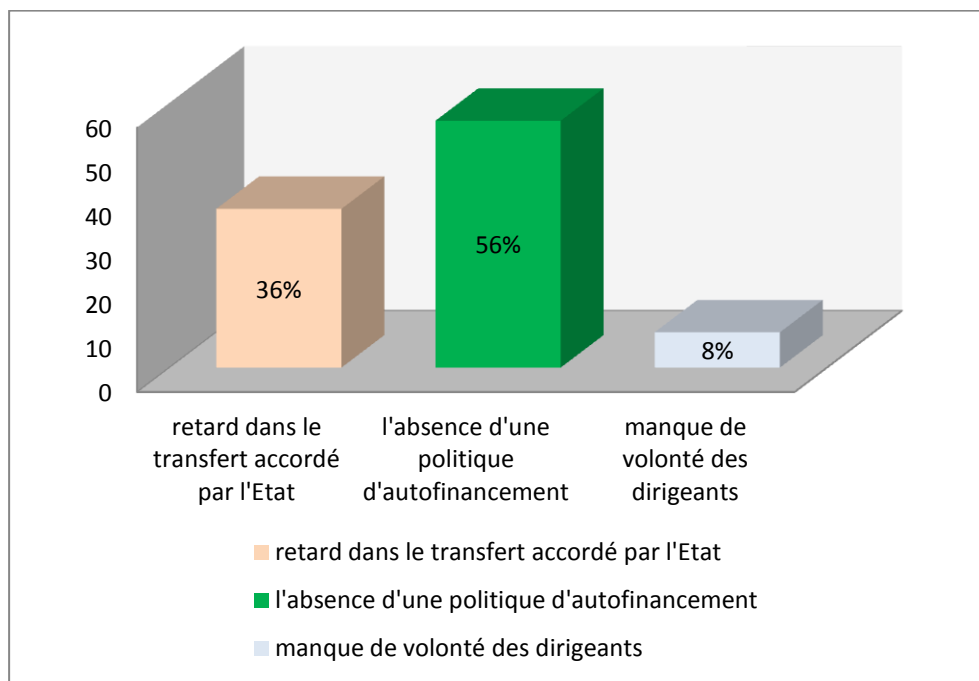
L'analyse de cette figure montre que :

- 13 sur 25 des enquêtés, pensent que c'est l'inapplication rigoureuse des textes relatifs à la gestion budgétaire qui est à la base de l'absence du plan de trésorerie ;
- pour 8 sur 25 des enquêtés, c'est l'ignorance de l'utilité du plan de trésorerie qui est à la base de ce problème ;
- et le reste, pensent qu'il s'agit de l'indisponibilité du maire.

III) Analyse des données relatives au faible taux d'exécution des dépenses d'investissement

Les données recueillies par rapport à ce problème spécifique se présentent comme suit:

Graphique N°7 : données d'enquête liées au problème spécifique n°3



Source résultats de nos enquêtes

De l'analyse de la figure relative au problème spécifique N°3 il ressort ce qui suit :

- 56% des enquêtés soit 14 individus pensent que le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement est dû à une absence d'une politique d'autofinancement;
- 36% des enquêtés soit 9 individus estiment que c'est le retard dans le transfert des subventions accordées par l'Etat qui est à la base du faible taux d'exécution des dépenses d'investissement ;
- et 8% des enquêtés pensent c'est le manque de volonté des dirigeants à investir.

Paragraphe 2 : vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

I- vérification des hypothèses

La vérification des hypothèses consiste à apprécier le degré de validation des hypothèses à partir de l'analyse des données d'enquêtes pour enfin établir le

diagnostic. Ainsi, nous procéderons hypothèse par hypothèse.

A) Vérification de l'hypothèse liée à la non sincérité des prévisions des dépenses budgétaires

Comme seuil de décision, la cause qui sera retenue est celle qui réunira la majorité des avis des enquêtés. Au regard des résultats de notre enquête, nous pouvons déduire que la cause réelle de ce problème se trouve être l'inapplication effective d'une méthode moderne d'évaluation budgétaire. **Ainsi donc l'hypothèse n°1 est vérifiée.**

B) Vérification de l'hypothèse liée à l'absence d'un plan de trésorerie

Le seuil de décision fixé est de retenir comme cause réelle, toute cause ayant un poids supérieur à 33,33% des avis recueillis. Nous remarquons que l'inapplication rigoureuse des textes relatifs à la gestion budgétaire obtient le taux d'acceptabilité avec 52% des avis. Sur ce, nous retenons que **l'hypothèse n°2 est confirmée.**

C) Vérification de l'hypothèse liée à faible taux d'exécution des dépenses d'investissement

Pour l'identification des causes réelles de ce problème, il a été retenu que tout avis qui aura un pourcentage supérieur ou égal à 33,33% sera pris en compte.

La troisième hypothèse formulée est que ***l'absence d'une politique d'autofinancement est à la base de l'exécution peu optimale des dépenses d'investissement.***

Au terme des résultats précédents, il ressort que l'exécution peu optimale des dépenses d'investissement provient non seulement de l'absence d'une politique d'autofinancement mais aussi du retard du transfert accordé par l'Etat. En conclusion **l'hypothèse n°3 est partiellement vérifiée.**

II- Etablissement du diagnostic

Après avoir identifié les réelles causes de chacun des problèmes en résolution, il nous faut alors établir l'élément de diagnostic.

A) Elément de diagnostic lié au problème spécifique n°1

L'entière confirmation de l'hypothèse n°1 nous permet d'établir comme diagnostic que la non sincérité des prévisions des dépenses de la commune est due à la non application effective d'une méthode moderne d'évaluation budgétaire

B) Elément de diagnostic lié au problème spécifique n°2

De la confirmation totale de l'hypothèse n°2, nous concluons que l'absence d'un plan de trésorerie s'explique par l'inapplication rigoureuse des textes relatifs à la gestion budgétaire.

C) Elément de diagnostic lié au problème spécifique n°3

Nous pouvons désormais établir notre diagnostic lié au problème spécifique n°3 en concluant que l'absence d'une politique d'autofinancement et le retard du transfert accordé par l'Etat expliquent le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement.

SECTION 2 : Approches de solution et condition de mise en œuvre

Paragraphe 1: Approches de solutions

Cette partie nous permet d'éradiquer les causes réelles qui sont à la base de chacun des problèmes spécifiques. Ceci répond à la logique selon laquelle trouver solutions à un problème, c'est proposer les conditions objectives d'éradication des causes se trouvant à la base de ce problème. Ces solutions proposées aux problèmes spécifiques conduiront par ricochet à la résolution du problème général.

I) Approche de solution à la non sincérité des prévisions des dépenses budgétaires

L'inapplication effective des méthodes moderne de prévisions budgétaires explique la non de sincérité dans les prévisions des dépenses du budget communal. Pour résoudre ce problème, nous proposons des solutions découlant d'une application rigoureuse des

méthodes de prévisions budgétaires locales permettant de parvenir à des prévisions budgétaires très sincères.

Pour la résolution de ce problème nous allons suggérer aux dirigeants de la Mairie d'assurer une adéquation entre les objectifs et les ressources de la commune. Le Service des Affaires Financières doit utiliser des méthodes fiables, adéquates et concrètes pour les prévisions des rubriques des différents types de budget. Ainsi, nous proposons à la Mairie d'utiliser :

- ✓ d'autres méthodes qualitatives comme des questionnaires qui consisteront à demander au receveur et aux agents opérationnels des recettes à venir ;
- ✓ mettre plus de rigueur dans l'application du budget à base zéro pour les prévisions des frais généraux. Cette méthode permet d'introduire le changement dans l'organisation et de se remettre en cause pour aller vers une plus grande efficacité. Elle offre également l'avantage de disposer d'informations actualisées toutes les fois. Pour l'appliquer la Mairie d'Adjarra peut adopter la démarche ci-après.

1. Il est nécessaire dans un premier temps de découper l'organisation en centres d'activités, c'est-à-dire en unités d'analyse budgétaire.

2. Pour chaque unité d'analyse, identifier chacune des activités élémentaires qui la constituent en prenant soin de réaliser :

- une codification des activités ;
- une évaluation des coûts par activité élémentaire identifiée.

3. Pour chacune des activités, les responsables sont amenés à déterminer le degré de priorité des activités, c'est-à-dire à définir quelles sont les activités qui leur paraissent essentielles au regard des missions et des objectifs stratégiques de l'organisation, et spécialement de ce centre d'activité.

4. Pour chacune des activités et au regard des priorités fixées préalablement, il est nécessaire d'apprécier le niveau d'effort en termes d'intensité et en termes de qualité.

5. Ensuite, afin de déterminer le niveau de base d'activité (qui permettra d'élaborer le budget en base zéro), c'est-à-dire le niveau d'effort minimal d'accomplissement des activités prioritaires ou non en deçà duquel l'activité n'a plus de raison d'être.
6. Déterminer les modules de ce niveau de base.
7. Chiffrer ces modules en termes budgétaires et analyser les écarts par rapport au budget base zéro et aux autres modules.
8. Classer les différents modules en fonction de ces résultats et de l'intérêt qu'ils présentent au regard des priorités affichées.

La méthode de mise en œuvre du BBZ doit être à la fois :

- participative car elle doit associer l'ensemble des acteurs de la chaîne décisionnelle ;
- et descendante car, si la définition des activités est précisée au niveau des services, la définition des priorités est de la responsabilité de la direction générale.

Elle doit permettre de faciliter le dialogue budgétaire, de le finaliser sur des choix exprimant clairement les priorités et de faire apparaître le lien entre budget et activité.

Cette méthode leur permettra de disposer des informations actualisées toutes les fois.

A titre d'illustration, nous allons proposer l'élaboration du budget à Base Zéro de la division de l'Action Sociale, de la Santé et de l'éducation de la collectivité.

Cette division réalise plusieurs types d'activités qui peuvent être classées en trois catégories :

- **catégorie 1** : les activités de base qui correspondent au cœur de métier du service, à ses missions fondamentales. Il s'agit de la gestion des dossiers relatifs aux problèmes sociaux (les mariages forcés et précoces, la violence faite aux femmes, la non scolarisation des enfants, soutenir les orphelins et handicapés en situation difficile), et relatifs aux problèmes de santé, l'hygiène l'éducation et au planning familial en collaboration avec les services déconcentrés du secteur ;
- **catégorie 2** : les activités complémentaires qui sont actuellement réalisées en relations avec les partenaires extérieurs (des secours d'assistance organisés en cas de catastrophes naturelles, d'incendies, d'inondations, de maladies épidémiques et

contagieuses organisées et en collaboration avec les services nationaux de la protection civile et les ONG ;

- **catégorie 3** : les activités complémentaires qui pourraient être réalisées et qui apporteraient un niveau de qualité supplémentaire (les activités de suivi et d'évaluation des dossiers).

Dans cette configuration, le budget de la division d'action sociale s'élève à 30 280 000 FCFA pour l'année.

L'équipe municipale a choisi de préparer son budget en ayant recours à la méthode du budget base zéro.


Il s'agit donc :

- d'évaluer le coût des activités de base (catégorie 1) ;
- de définir le niveau minimal d'activité qui est imposé par les contraintes extérieures (réception de dossiers à traiter) ou que le service se fixe ;
- de définir en conséquence le coût qui lui est associé.

Cette première étape constitue pour les activités de catégorie 1 le niveau d'effort financier minimal. Il est nécessaire de la réaliser pour l'ensemble des catégories d'activités

L'équipe municipale est donc amenée à se prononcer sur les choix stratégiques et sur les priorités qu'elle souhaite mettre en œuvre. En fonction des orientations stratégiques suivies par la division, il convient de déterminer le module qui correspond le mieux aux objectifs poursuivis.

Niveau de prestation



MODULE DE DECISION BUDGETAIRE		Niveau de prestation			Total
		Niveau d'effort minimal	Niveau 1	Niveau 2	
ACTIVITES CODIFIEES					
Activité de base	Gestion des dossiers relatifs à problèmes sociaux	6 000 000	+3 000 000	+30 000	9 030 000
	Gestion des dossiers relatifs à la santé, hygiène	7 000 000	+2 000 000	+50 000	9 050 000
	Entretien et secours	10 000 000	+30 000	+50 000	10 080 000
Activité complémentaire	Etablissement du certificat d'indigence	1 000 000	+50 000	+20 000	1 070 000
	Suivi des dossiers	500 000	+1 500 000	+50 000	2 050 000
	Total	24 500 000	6 580 000	200 000	31 280 000

Le niveau d'effort minimal est la base incompressible, et les différentes options (niveau 1 et niveau 2) se rajoutent au budget minimal ou budget de base.

II) Approche de solution à l'absence d'un plan de trésorerie

Le problème relatif à l'absence d'un plan de trésorerie est dû à l'ignorance de l'utilité du plan de trésorerie. Résoudre ce problème revient à mettre l'ordonnateur et le comptable au même niveau d'informations. Des mesures adéquates doivent être prises en vue de contraindre l'ordonnateur et le Receveur-Percepteur à élaborer un plan de trésorerie efficace qui apparaît comme un outil indispensable pour une bonne gestion de la trésorerie. Ceci passera par :

- l'établissement de prévisions réalistes ;
- l'organisation des formations au profit des élus locaux sur les exigences d'une gestion saine et efficace des finances locales ;

- l'organisation des formations sur la technique d'élaboration du plan de trésorerie au profit du personnel technique communal et de la recette perception.

Le plan de trésorerie de la Commune doit être mensuellement ou trimestriellement aménagé pour être en harmonie avec le rythme des rentrées et des sorties de la commune. Elle passera également par l'application rigoureuse des textes en matière de gestion budgétaire.

- L'ajustement mensuel du plan de trésorerie.

Ce plan n'est qu'une prévision mensuelle sur un an des flux de la collectivité, il doit donc être réactualisé en cours d'année (mensuellement en fonction des taux de réalisation constatés en cours d'exécution ainsi qu'à la suite du vote du budget supplémentaire ou de décisions modificatives et au vu de la comptabilité d'engagement).

- L'optimisation des relations quotidiennes entre l'ordonnateur et le comptable.

Chaque jour vers 9h30, le comptable transmet les informations suivantes à l'ordonnateur :

- le solde de trésorerie de la veille, établi en fin de journée ;
- les prévisions d'encaissement du jour ;
- les prévisions de décaissement du jour.

Ces trois éléments permettent de calculer l'encaisse prévisionnelle du jour :

Encaisse en J = Encaisse J-1 + encaissements J - décaissements J

A noter : certaines dépenses urgentes ne sont pas prévisibles en début de journée, c'est pourquoi un plancher d'encaisse incompressible de quelques dizaines de milliers de francs est fixé pour parer à l'imprévu (encaisse de précaution). La maîtrise de cette information (encaisse prévisionnelle en J) garantit la possibilité de pouvoir faire appel à une ligne de trésorerie pour couvrir le montant exact des dépenses non couvertes par les encaissements du jour. La décision de recourir à un tirage ou à un remboursement de la ligne est prise par l'ordonnateur en collaboration avec le comptable public.


III) Approche de solution au faible taux d'exécution des dépenses d'investissement

L'absence d'une politique d'autofinancement et le retard du transfert accordé par l'Etat expliquent le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement, nous proposons comme solution l'adoption d'une politique de dépense permettant de maîtriser les dépenses de manière à dégager un résultat excédentaire consistant à financer les investissements. Cette mesure passera par :

- Le respect du taux d'affectation des recettes de la section de fonctionnement à la section d'investissement;
- Réduire certaines dépenses facultatives de la section de fonctionnement
- De même les différentes subventions et rétrocessions de taxes doivent être mises à la disposition des communes à bonne date afin de permettre leur consommation pendant l'exercice budgétaire pour l'engagement des dépenses d'investissement. Pour ce faire, l'Etat pourrait :
 - simplifier la procédure de transfert des dotations ;
 - revoir à la hausse ces dotations à transférer.

Paragraphe 2 conditions de mise en œuvre

Les diverses solutions ne seront effectives, voire efficaces qu'après la mise en place des conditions favorables à leur mise en œuvre. Ainsi il urge de formuler des recommandations pour l'éradication des causes des différents problèmes identifiés aussi bien à l'endroit de l'Etat qu'à l'endroit des autorités locales, du Receveur-Percepteur et des populations.

 Il faudra que l'Etat mette à la disposition des communes les fonds et subventions qui sont prévus afin de leur permettre de réaliser les investissements de développement local. De plus l'Etat par le biais du Ministère de la Décentralisation de la Gouvernance Locale de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT) doit mener un dialogue permanent avec les communes pour étudier les

opportunités de financement des Communes par mobilisation des ressources extérieures pour le financement du développement local.

☞ Le développement local nécessite assez de ressources pour répondre aux besoins des habitants. Les autorités communales eu égard aux responsabilités à elles dévolues doivent être en permanence animées du désir d'améliorer l'image de marque de la commune sur tous les plans.

Le Maire doit émettre à temps les titres de recettes pour ce qui concerne les loyers et revenus du domaine et autres natures de recettes pour lesquelles des contrats ont été signés et dont les montants sont connus. Il doit aussi émettre les titres de recettes de régularisation sur la base des certificats de recettes mensuellement envoyés par le RP.

Le Receveur-Percepteur doit veiller à la gestion transparente des ressources mobilisées de la commune. Car, lorsque la population est convaincue de la bonne utilisation faite de ses fonds, elle ne sera plus réticente à l'acquittement de ses impôts.

Pour atteindre ces objectifs, il est important que les élus locaux engagent par voie de presse, une action de sensibilisation de la population sur l'utilité des impôts et taxes à travers des campagnes périodiques d'Information et d'Education ainsi que la vulgarisation de la réglementation fiscale à l'endroit de la population pour la sensibiliser sur la nécessité de payer les impôts. La communication joue un rôle prépondérant dans la mobilisation des ressources.

☞ La population d'Adjarra doit savoir que la décentralisation est l'exercice de la démocratie à la base et la promotion du développement local.

La promotion du développement requiert la participation effective de chacun et de tous. Cette participation doit s'inscrire en termes de droits et de devoirs. La population, doit en effet, se rendre à l'évidence que l'ère de l'Etat providence où le citoyen attend tout de l'Etat est dépassé. La décentralisation étant un processus irréversible dans lequel l'Etat béninois s'est engagé, il revient à chaque béninois où qu'il soit de l'intégrer, de l'améliorer pour faire face aux enjeux. Ainsi, la population d'Adjarra en aspirant à des services de meilleure qualité, doit comprendre que sa contribution est

primordiale pour atteindre cet objectif. Pour ce faire, elle doit se mettre en règle vis à vis du fisc en s'acquittant de ses impôts régulièrement. Elle doit aussi fournir des informations fiables aux agents lors des enquêtes ou des déclarations fiscales.

Tableau n°9 : Tableau de synthèse de l'étude

Niveau d'analyse		Problématique	Objectifs	Causes	Diagnostic	Approches de solutions
S P E C I F I Q U E		Problème général : gestion budgétaire non performante de la commune d'Adjarra	Objectif général : suggérer une méthode de budgétisation assurant la pertinence du budget de la commune d'Adjarra.			
	1	Problème spécifique 1 : la non sincérité des prévisions des dépenses budgétaires de la commune	Objectif spécifique 1 : indiquer une meilleure démarche de prévision budgétaire	Cause spécifique 1 : la non application effective d'une méthode moderne d'évaluation budgétaire	Diagnostic 1 La non sincérité des prévisions des dépenses budgétaires est due à la non application d'une méthode moderne d'évaluation budgétaire	Elaboration du budget à base zéro
	2	Problème spécifique 2 : l'absence d'un plan de trésorerie	Objectif spécifique 2 : Déterminer les actions nécessaires à l'adoption et à la mise en œuvre effective d'un plan de trésorerie	Cause spécifique 2 : l'inapplication rigoureuse des textes relatifs à la gestion budgétaire	Diagnostic 2 l'absence d'un plan de trésorerie est du par l'inapplication rigoureuse des textes relatifs à la gestion budgétaire	-l'application rigoureuse des textes en matière de gestion budgétaire. -l'élaboration de plan trésorerie
	3	Problème spécifique 3 le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement.	Objectif spécifique 3 : suggérer les mesures à prendre pour accroître le taux d'investissement	Cause spécifique 3 : l'absence d'une politique d'autofinancement et le retard du transfert accordé par l'Etat	Diagnostic 3 l'absence d'une politique d'autofinancement et le retard du transfert accordé par l'Etat expliquent le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement.	- maîtriser les dépenses - la mise à disposition de la commune des différentes subventions à bonne date

Source : Résultat de nos investigations

Conclusion

Le développement des communes est largement tributaire de la capacité des autorités locales à concilier les nombreux et énormes besoins des populations avec les ressources limitées dont disposent les collectivités locales. Il est alors indiscutable que l'autofinancement semble être le moyen le plus sûr et le plus indépendant pour parvenir à améliorer le niveau de performance de la commune d'Adjarra. Pour remédier à cette situation, la résolution immédiate d'un certain nombre de problèmes s'avère nécessaire. Il s'agit de :

- le manque de sincérité dans les prévisions des dépenses budgétaires ;
- l'absence d'un plan de trésorerie
- L'exécution peu optimale des dépenses d'investissement.

Dans la perspective de résoudre ces dysfonctionnements, nos enquêtes nous ont permis de vérifier les différentes hypothèses émises. A ce titre, l'analyse des données collectées prouve que :

- La non sincérité des prévisions des dépenses budgétaires de la communes d'Adjarra est due à la non application effective d'une méthode moderne d'évaluation budgétaire ;
- l'absence d'un plan de trésorerie s'explique par l'inapplication rigoureuse des textes relatifs à la gestion budgétaire.
- l'absence d'une politique d'autofinancement et le retard du transfert accordé par l'Etat expliquent le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement.

Les différentes suggestions apportées pour favoriser une gestion performante et les recommandations faites ne pourront être mise en œuvre qu'à travers une détermination certaine des différentes structures impliquées en la matière.

Références bibliographiques

ALAZARD (C) et SEPARI (S). Manuel et Application Epreuve N° 7, DUNOD, 5eme édition, Paris, 2004

GERVAIS (M). Contrôle de gestion, ECONOMICA, 8eme édition, paris, 2005

LAUZEL (P) et TELLER (R) : contrôle de gestion et budgets Edition SIREY, Paris 1992

TABOULA Jean : « *Les collectivités locales et L'Europe* », Paris, édition PUF.

YATTA Paul. (2007) -*La gouvernance financière locale*, PDM, Cotonou.

ADOUNSIBA U. et ADOUNVO B. (2003) <<La pratique du contrôle budgétaire à la société Béninoise d'électricité et d'Eau : présentation, analyses et suggestions>> DTS, Gestion des Entreprises, ENEAM.

BOUKARY N. (2013) << Contribution à une gestion performante des budgets des collectivités territoriales au Bénin : cas de la commune de Tchaourou>> DTS, Administration des Finances, ENAM.

GBASSI BADJOGOUME V. (2013) <<Amélioration du taux d'exécution des budgets locaux en dépenses : cas de la commune d'Abomey-Calavi>>, DTS, Administration des Finances, ENAM.

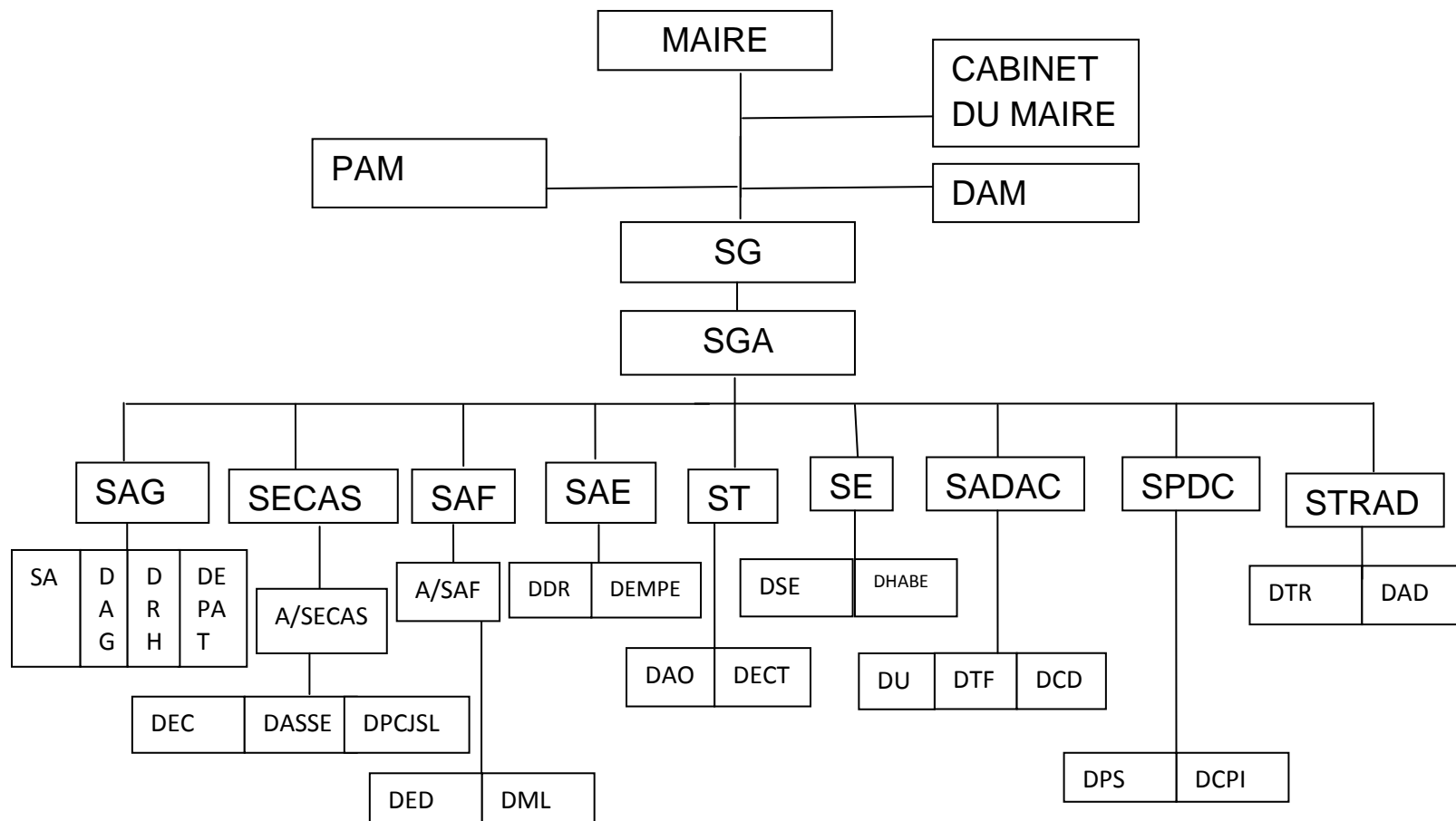
HOUNHOUI C. (2012) <<Proposition d'un service de contrôle interne pour l'efficacité de la gestion financière de la commune d'Abomey-Calavi>> Master, Administration des Finances, ENAM.

christian et christiane Raulet <<comptabilité analytique et contrôle de gestion >> (1994 p32)

Grâce Laude ADANMINAKOU (2006) << *Problématique du financement du Plan de Développement Communal : cas de la commune de Sèmè – Podji*>> (p.46)

ANNEXES

Annexe n°1 Organigramme de la Mairie d'Adjarra selon Arrêté N°001/1B-MADJ/SG/SAG du 15/01/14 portant organisation, attributions et fonctionnement des services de la Mairie



Annexe n°2 questionnaire adressé aux agents de la mairie et de la Recette Perception de la commune d'Adjarra

Bonjour Monsieur/ Madame, le présent questionnaire est élaboré pour recueillir des informations dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation du cycle II de l'ENEAM, en contrôle de Gestion, Audit et Finances sur le diagnostic budgétaire des collectivités locales : cas de la Commune d'Adjarra. Nous vous rassurons du respect de toutes les exigences de confidentialité en matière de collecte de données. Nous nous contenterons uniquement d'exploiter les informations fournies sans révéler, ni les mettre en parallèle avec votre identité. La sincérité des informations communiquées est nécessaire pour l'identification des véritables problèmes de la commune ; Ce qui nous facilitera la proposition des approches de solution idoines pour une saine gestion des finances de notre localité. Soyez remercié d'avance pour votre disponibilité et votre contribution à la réalisation de ce mémoire.

1) Pour vous, qu'est-ce qui explique la non sincérité des prévisions des dépenses budgétaires ?

- la non application effective d'une méthode moderne d'évaluation budgétaire ;
- manque de qualification des agents impliqués dans la gestion budgétaire

2) Selon vous, qu'est-ce qui justifie l'absence du plan de trésorerie ?

- l'indisponibilité du maire;
- l'ignorance de l'utilité du plan de trésorerie;
- l'inapplication rigoureuse des textes relatifs à la gestion budgétaire.

3) Quel est à votre avis, le facteur explicatif du faible taux d'exécution des dépenses d'investissement ?

- le retard dans le transfert des ressources de l'Etat ;
- manque de volonté des dirigeants;
- l'absence d'une politique d'autofinancement.

Annexe3 guide d'entretien à l'endroit des responsables de la mairie

Bonjour Madame/ Mademoiselle/ Monsieur, le présent guide qui se veut anonyme s'inscrit dans l'optique de la rédaction de notre mémoire de fin de formation en contrôle de gestion, Audit et Finance (CGAF) au cycle II de l'ENEAM sur le thème : « Diagnostic du système budgétaire des collectivités locales: cas de la commune d'Adjarra ». A cet effet nous avons recours à vous pour nous éclairer sur un certain nombre de questions. Nous vous remercions d'avance pour les informations précieuses que vous voudriez bien mettre à notre disposition à travers le présent guide d'entretien.

1-Quels sont à votre avis les causes liées au manque de sincérité des prévisions des dépenses budgétaires ?

2-Quelles sont les causes liées l'absence du plan de trésorerie ?

3 - Quel est à votre avis, le facteur explicatif du faible taux d'exécution des dépenses d'investissement ?

Annexe N°4 répartition des agents de la mairie d'Adjarra

Eléments	Agents contractuels de la collectivité locale d'Adjarra	Agents permanents de la collectivité locale	Agent contractuels de l'Etat	Agent permanent de l'Etat	Total
Effectif	48	31	3	1	83

Source : service des Affaires Générales

Table des matières

DEDICACE	iii
REMERCIEMENTS	iv
LISTE DES SIGLES	v
LISTE DES TABLEAUX	vi
LISTE DES GRAPHIQUES	vii
GLOSSAIRE.....	viii
RESUME	x
SOMMAIRE.....	Xi
Introduction.....	1
Chapitre 1 : Présentation de la commune d'Adjarra et l'état des lieux du diagnostic budgétaire actuel	3
Section 1 : Cadre de l'étude.....	3
Paragraphe 1 : Présentation de la commune d'Adjarra	3
I- Présentation générale de la commune	3
A) Historique	3
B) Situation géographique et démographique de la commune d'Adjarra	4
1) Situation géographique.....	4
II- Situation administrative.....	6
A) Missions et attributions.....	6
B) Organisation.....	8
	8
Paragraphe 2 environnement et ressources de la commune d'Adjarra.....	
I. Environnement de la commune d'Adjarra.....	8
C) Le microenvironnement	9
4) Les usagers de la Mairie d'Adjarra	9
5) Les fournisseurs de la Mairie d'Adjarra	9
D) Le macro-environnement	9
II- Ressources de la Mairie d'Adjarra	10
A) Ressources humaines.....	10
B) Ressources matérielles.....	10
C) Ressources financiers.....	11
Section 2 Etat des lieux sur le système budgétaire de la commune d'Adjarra	12
Paragraphe 1 Présentation du cadre physique du stage.....	12

D) Le Service des Affaires Financières (SAF)	13
E) Service des Affaires Economique (SAE)	14
F) La Recette Auxiliaire des Impôts (RAI) et le service de la planification, du Développement et de la Coopération (SPDC)	15
Paragraphe2 : Etat des lieux sur le système budgétaire actuel de la Mairie.....	15
D) Elaboration et exécution du budget	15
E) Suivi et contrôle budgétaire	24
F) inventaire de l'état des lieux	25
1) Inventaires des forces	25
2) Inventaires des faiblesses	25
Chapitre 2 Ciblage de la problématique, choix du cadre théorique et méthodologique de l'étude	26
Section 1: Ciblage de la problématique et fixation des objectifs et hypothèse de recherche	26
Paragraphe 1: Ciblage de la problématique	26
J) Problématique de l'étude et formulation du sujet	26
C) Identification des problèmes possibles	26
D) Choix de la problématique et formulation du sujet	28
3) Choix de la problématique	28
4) Formulation du sujet	29
II) Vision global de résolution de la problématique	30
C) Vision globale de résolution des problèmes spécifiques	
4) Vision globale de résolution du problème spécifique n°1.....	31
5) Vision globale de résolution du problème spécifique n°2	31
6) Vision globale de résolution du problème spécifique n°3	31
D) synthèse des approches génériques identifiées et séquences de résolution de la problématique.....	31
3) synthèse des approches générique identifiées	31
4) Séquences de résolution de la problématique	32
Paragraphe 2 : Objectifs, hypothèses de l'étude et tableau de bord	33
I) Objectifs et hypothèses de l'étude	33
A) Fixation des objectifs	33
1) Objectif général	33
2) Objectifs spécifiques	33
B) Hypothèses de l'étude	34

1) Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°1	34
2) Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°2	35
3) Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°3.....	36
II) Tableau de bord de l'étude	37
Section 2 : Revue de littérature et Méthodologie de l'étude.....	39
Paragraphe 1 : Revue de littérature	39
III) Le point de connaissance générale sur le système budgétaire	39
D) Quelques définitions	39
3) Gestion prévisionnelle	39
4) le système budgétaire	39
E) les étapes du processus budgétaire.....	40
F) le Budget à base Zéro (BBZ)	40
II) point des connaissances lié aux problèmes spécifiques.....	41
D) Point de connaissance sur le problème de la non sincérité des prévisions budgétaires	41
E) Point des connaissances sur le problème de l'absence d'un plan de trésorerie.....	42
F) Point des connaissances sur le problème du faible taux d'exécution des dépenses d'investissement	44
Paragraphe 2 : Méthodologie de l'étude	45
I- Dimension empirique choisie	46
D) Objectifs et nature de l'enquête	46
3) Objectif de l'enquête	46
4) Nature de l'enquête	46
E) Identification de la population cible et l'échantillon, échantillon	47
F) Technique de dépouillement et outils de présentation des données recueillies.	47
II) Approche théorique retenue	47
A) Normes ou repères d'améliorations liées aux problèmes spécifiques	47
1) Problème spécifique 1: la non sincérité des prévisions budgétaires.....	47
2) Problème spécifique 2 : l'absence de plan de trésorerie	47
3) Problème spécifique 3 : faible taux d'exécution des dépenses d'investissement.....	48
B) Seuil de décision liée aux différents problèmes spécifiques	48
1) Problème spécifique 1 : la non sincérité des prévisions budgétaires.....	48

2) Problème spécifique 2 : absence d'un plan de trésorerie	48
3) Problème spécifique 3 le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement.....	49
Chapitre 3 Présentation et analyse des résultats d'enquêtes, établissement du diagnostic et suggestions	50
Section 1 : Analyse des données	50
Paragraphe 1 : Analyse des données liées aux problèmes spécifiques.....	50
I) Analyse des données liés à la non sincérité de prévision des dépenses budgétaires ...	50
II) Analyse des données liées à l'absence du Plan de trésorerie	51
III) Analyse des données liées au faible taux d'exécution des dépenses d'investissement	52
Paragraphe 2 : vérification des hypothèses et établissement du diagnostic	52
I- vérification des hypothèses	52
D) Vérification de l'hypothèse liée à la non sincérité des prévisions des dépenses budgétaires	53
E) Vérification de l'hypothèse liée à l'absence d'un plan de trésorerie	53
F) Vérification de l'hypothèse liée à faible taux d'exécution des dépenses d'investissement	53
II) Etablissement du diagnostic	53
D) Élément de diagnostic lié au problème spécifique n°1	54
E) Élément de diagnostic lié au problème spécifique n°2	54
F) Élément de diagnostic lié au problème spécifique n°3	54
Section 2 : Approche de solutions et conditions de mise en œuvre	54
Paragraphe 1: Approches de solutions	54
IV) Approche de solution à la non sincérité des prévisions budgétaires	54
V) Approche de solution à l'absence d'un plan de trésorerie	58
VI) Approche de solution au faible taux d'exécution des dépenses d'investissement	60
Paragraphe 2 : conditions de mise en œuvre	60
Conclusion	64

Références bibliographiques 65

Annexes

65