

RÉPUBLIQUE DU BÉNIN

== ==

MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA  
RECHERCHE SCIENTIFIQUE

====

UNIVERSITÉ D'ABOMEY-CALAVI

=====

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE  
MAGISTRATURE

=====



## MÉMOIRE DE FIN DE FORMATION POUR L'OBTENTION DU DIPLOME AU CYCLE II

**OPTION :**

Administration des Finances

**FILIÈRE :**

Administration des Finances et du Trésor

**ANNÉE ACADÉMIQUE :**

2015 - 2016

**THÈME**

ANALYSE DE L'EFFICACITE DU PLAN DE  
TRÉSORERIE DE L'ÉTAT

**Réalisé et soutenu par :**

**Soulémane ASSO**

**Maître de stage :**

***Kouéssan KINVI***

Chef Service Trésorerie

à la DGTCP

**Directeur de mémoire :**

***Alexis HOUHA***

Administrateur du Trésor à la retraite,

Chargé de cours à l'ENAM

Novembre 2016

## **IDENTIFICATION DU JURY**

**PRÉSIDENT : Édouard AHO**

**VICE-PRÉSIDENT : Félix FANOU**

**MEMBRE : Antoine ZANGBA**

**L'ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE  
MAGISTRATURE N'ENTEND DONNER AUCUNE  
APPROBATION OU IMPROBATION AUX OPINIONS  
ÉMISES DANS CE MÉMOIRE. CES OPINIONS DOIVENT  
ÊTRE CONSIDÉRÉES COMME PROPRES À LEUR  
AUTEUR.**

## DÉDICACE

- ✓ À mon père Boukary ASSO ;
  
- ✓ À ma mère Alimatou DJIBRILA.

## REMERCIEMENTS

Notre sincère gratitude à :

- ✚ notre Directeur de mémoire, M. Alexis HOUEHA, pour avoir accepté de suivre ce travail, malgré son agenda constamment chargé;
- ✚ tout le corps professoral de l'ENAM;
- ✚ M. Kouéssan KINVI notre maître de stage pour nous avoir permis de faire notre stage au service de la trésorerie de la DGTCP. Merci pour l'encadrement ;
- ✚ M. Victor Michel DANGNON, Directeur du Fonds National du Développement et de Promotion du Tourisme qui a toujours joué un rôle de père par ses assistances et ses conseils de sage ;
- ✚ Mme Zalia A. BACOUDOGO pour le soutien par ses aides ;
- ✚ M. Joseph CHABI KORA pour son assistance quotidienne et ses conseils de tous les jours;
- ✚ tout le personnel de la DGTCP;
- ✚ nos amis Aminou Ibrahim ISSA, KORA CHABI Marc pour les sacrifices consentis;
- ✚ nos soeurs, frères, cousins et cousines;
- ✚ tous nos amis de promotion de l'ENAM, spécialement nos amis de la filière AFT2/II
- ✚ que ceux dont les noms ne figurent pas dans les présents remerciements ne s'offusquent point; même dans notre omission involontaire, nous pensons à eux.

## GLOSSAIRE DE L'ÉTUDE

**Bons du Trésor** : Titres à court terme, négociables sur toute l'étendue du territoire des Etats membres de l'UEMOA, émis par les Etats membres de l'Union.

**Budget** : Acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et dépenses des Organismes Publics pour une année.

**Loi de Finances** : Loi qui contient des dispositions budgétaires, c'est-à-dire qui détermine la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat : elle peut contenir, outre des autorisations de percevoir les ressources et de payer les charges, un certain nombre de dispositions proprement législatives modifiant le droit existant. Elle est votée selon une procédure particulière. Elle peut prendre la forme d'une loi autorisant l'ensemble des ressources et des charges avant le début d'un exercice (loi de finances initiale) ou modifiant les autorisations en cours d'exercice (loi de finances rectificative ou collectif budgétaire), ou constatant les résultats financiers d'une année (loi de règlement).

**Opérations Budgétaires** : Ce sont des encaissements (recettes) et des décaissements (dépenses) définitifs qui n'ont pour contrepartie ni dette, ni créance.

**Opérations de Trésorerie** : Ce sont les mouvements de numéraires, de valeurs mobilisables, de comptes de dépôt et de comptes courants, ainsi que ceux des comptes de créances et de dettes à court terme.

**Obligations du Trésor** : Titres à moyen terme, négociables sur toute l'étendue du territoire des Etats membres de l'UEMOA, émis par les Etats membres de l'Union.

**LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS :**

<b>AFT</b>	:	<b>Administration des Finances et du Trésor</b>
<b>BCEAO</b>	:	<b>Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest</b>
<b>CAA</b>	:	<b>Caisse Autonome d'Amortissement</b>
<b>DAMF</b>	:	<b>Direction des Affaires Monétaire et Financière</b>
<b>DGDDI</b>	:	<b>Direction Générale des Douanes et Droits Indirects</b>
<b>DGI</b>	:	<b>Direction Générale des Impôts</b>
<b>DGTCP</b>	:	<b>Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique</b>
<b>MEF</b>	:	<b>Ministère de l'Economie et des Finances</b>
<b>OGD</b>	:	<b>Objectif Général de Développement</b>
<b>OGR</b>	:	<b>Objectif Général de Recherche</b>
<b>OSR</b>	:	<b>Objectif Spécifique de Recherche</b>
<b>OSD</b>	:	<b>Objectif Spécifique de Développement</b>
<b>PG</b>	:	<b>Problème Général</b>
<b>PS</b>	:	<b>Problème Spécifique</b>
<b>RGF</b>	:	<b>Recette Générale des Finances</b>
<b>RF</b>	:	<b>Recette des Finances</b>
<b>RP</b>	:	<b>Recette Perception</b>
<b>TBE</b>	:	<b>Tableau de Bord de l'Etude</b>
<b>TSE</b>	:	<b>Tableau de Synthèse de l'Etude</b>
<b>TP</b>	:	<b>Trésor Public</b>
<b>UEMOA</b>	:	<b>Union Economique Monétaire Ouest Africaine</b>

## LISTE DES TABLEAUX

<u>Tableau 1</u> : Situation produite par la DES .....	20
<u>Tableau 2</u> : Situation des émissions des obligations du Trésor.....	28
<u>Tableau 3</u> : Situation des émissions des bons du Trésor.....	28
<u>Tableau 4</u> : Regroupement des problèmes spécifiques.....	31
<u>Tableau 5</u> : Formulation de la problématique choisie .....	38
<u>Tableau 6</u> : Tableau de bord de l'étude.....	45
<u>Tableau 7</u> : Tableau de synthèse de l'étude.....	64
<u>Tableau 8</u> : Causes explicatives du PS1 .....	75
<u>Tableau 9</u> : Causes explicatives du PS2.....	75
<u>Tableau 10</u> : Causes explicatives du PS3.....	75
<u>Tableau 11</u> : Opérations portant règlement définitif du budget général de l'Etat gestion 2011.....	76
<u>Tableau 12</u> : Opérations portant règlement définitif du budget général de l'Etat gestion 2012.....	77
<u>Tableau 13</u> : Opérations portant règlement définitif du budget général de l'Etat gestion 2013.....	78
<u>Tableau 14</u> : Opérations portant règlement définitif du budget général de l'Etat gestion 2014.....	79

## LISTE DES GRAPHIQUES

<b><u>Graphique 1</u></b> : Manque de sincérité budgétaire .....	56
<b><u>Graphique 2</u></b> : le non arrimage entre les engagements et la disponibilité de trésorerie.....	57
<b><u>Graphique 3</u></b> : L'élaboration tardive des outils d'opérationnalisation par les ministères sectoriels et institutions de l'Etat .....	58

## **RÉSUMÉ**

Au cours du processus de réalisation de notre étude, le ciblage du groupe de problèmes à résoudre a fait apparaître des problèmes liés à la gestion non optimale des ressources, des problèmes liés à la gestion non efficace des bons et emprunts obligataires, des problèmes liés à la non performance du plan de trésorerie. Mais la réflexion s'est appesantie sur le dernier groupe de problèmes à résoudre (PAR).

La complexité de ce PAR et la volonté à en proposer des approches de solutions pratiques ont donc orienté la formulation du thème comme suit : « **Analyse de l'efficacité du plan de trésorerie de l'Etat** »

Au terme de la spécification de ce PAR sur le problème général de la non performance du plan de trésorerie, les trois problèmes spécifiques pris en compte sont :

- **le manque de sincérité budgétaire (PS 1) ;**
- **le non arrimage entre les engagements et la disponibilité de trésorerie (PS2) ;**
- **l'élaboration tardive des outils d'opérationnalisation par les ministères sectoriels et les institutions de l'Etat (PS 3).**

Ces différents problèmes rendent non performant le plan de trésorerie de l'Etat. C'est pour corriger cette situation que nous avons retenu, à travers notre thème, de contribuer à la performance du plan de trésorerie de l'Etat. La perspective théorique liée au problème général est fondée sur la performance du plan de trésorerie de l'Etat.

Dans notre étude, nous avons formulé des hypothèses ayant fait l'objet de vérification à partir des données issues de la recherche des causes réelles se trouvant à la base de chacun des problèmes spécifiques. Une fois ces causes trouvées, il a été question pour nous de les éradiquer en proposant pour chaque problème spécifique des approches de solutions de même que les conditions de leur mise en œuvre.

## SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
<u>CHAPITRE I</u> : CADRE CONTEXTUEL DE L'ÉTUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CHOIX DE LA PROBLÉMATIQUE .....	3
<u>SECTION I</u> : Cadre contextuel de l'étude et observations de stage.....	4
<u>SECTION II</u> : Choix du groupe de problèmes à résoudre (PAR) et de la perspective théorique de réflexion y relative : la problématique de l'étude .....	32
<u>CHAPITRE II</u> : DU CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS .....	39
<u>SECTION I</u> : Objectifs, hypothèses et revue de littérature de l'étude .....	40
<u>SECTION II</u> : Du choix de la méthodologie aux conditions de mise en œuvre des solutions .....	52
CONCLUSION .....	65
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES .....	67
ANNEXES .....	69
TABLE DES MATIÈRES .....	81

# **INTRODUCTION**

Le Bénin, à l'instar des autres pays de l'UEMOA, doit faire face à des charges de plusieurs natures à partir des ressources qu'il mobilise. Pour faciliter la réalisation des différentes opérations relatives à ces ressources et charges, le Bénin s'est doté au lendemain des indépendances d'un ministère ayant en charge les Finances de l'Etat. Sous celui-ci se trouvent plusieurs directions techniques dont la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP). Cette Direction s'est vue assigner plusieurs attributions parmi lesquelles nous pouvons citer la gestion de la trésorerie de l'Etat. L'exécution des opérations du Budget Général de l'Etat étant faite au jour le jour sur une période d'un (1) an, il s'agit pour la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique à travers cette attribution de prévoir de façon journalière, hebdomadaire, mensuelle et même trimestrielle, les charges à couvrir et les ressources dont elle disposera pour les couvrir. Ces ressources et charges sont prévues annuellement et consignées dans un document appelé Budget Général de l'Etat. Dans le cadre de l'exécution de ce budget, le Trésor Public béninois est souvent confronté à d'énormes difficultés dues à un décalage fréquent entre les rythmes d'encaissements et de décaissements.

Pour y parvenir, les agents de la DGTCP ont élaboré un instrument de prévision des encaissements et des décaissements appelé « **plan de trésorerie** ».

Le Service de la Trésorerie de la Recette Générale des Finances est la structure impliquée dans la conception et la mise en œuvre de cet outil.

Cependant, malgré la pertinence de cet outil de prévision, des difficultés persistent et entravent la gestion efficace de la trésorerie de l'Etat. C'est en raison de ces difficultés et dans le souci d'y apporter des approches de solutions que nous nous sommes fixé comme objectif de réfléchir sur le thème intitulé : « **Analyse de l'efficacité du plan de trésorerie de l'Etat** ».

En choisissant ce thème, nous nous sommes également fixé pour objectif de rechercher les problèmes liés à la non performance du plan de trésorerie de l'Etat, afin de proposer les solutions nécessaires à leur éradication.

Les résultats obtenus à l'issue de nos travaux de recherches effectuées sur ce thème ont été synthétisés en deux (2) chapitres. Le chapitre I présente le cadre contextuel de l'étude, les observations de stage au Service de la Trésorerie et le choix de la problématique. Le chapitre II traite du cadre théorique et méthodologique aux conditions de mise en œuvre des solutions.

**CHAPITRE I : CADRE CONTEXTUEL DE  
L'ÉTUDE, OBSERVATIONS DE STAGE AU  
SERVICE DE LA TRÉSORERIE ET CHOIX  
DE LA PROBLÉMATIQUE**

Ce chapitre abordera la description du cadre contextuel de l'étude et observations de stage, puis le choix du groupe de problèmes à résoudre (GPR) ainsi que la formulation de la problématique de l'étude.

## **SECTION I : Cadre contextuel de l'étude et observations de stage**

### **Paragraphe I : cadre contextuel de l'étude**

Ce paragraphe regroupe le cadre institutionnel, le cadre physique et le cadre environnemental de l'étude au Ministère de l'Economie et des Finances

#### **I. Cadre institutionnel de l'étude: Le Ministère de l'Economie et des Finances**

Il sera question de rappeler l'historique, les missions, les activités et l'organisation du Ministère de l'Economie et des Finances.

##### **A. Historique, Missions et Activités du MEF**

###### **1. Historique**

Créé au lendemain de l'accession de notre pays à la souveraineté nationale, le Ministère de l'Economie et des Finances a connu plusieurs appellations au cours du temps et suivant les politiques et ambitions mises en œuvre par les régimes qui se sont succédé. Du Ministère des Finances, il a pris successivement les désignations ci-après :

- Ministère des Finances et des Affaires Economiques (MFAE) ;
- Ministère des Finances et de l'Economie (MFE) ;
- Ministère de l'Economie et des Finances (MEF), son appellation actuelle ;
- Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances (MDEF) ;
- Ministère de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation (MEFPD).

###### **2. Missions du MEF**

Conformément aux dispositions de l'article 3 du décret n° 2016-421 du 20 juillet 2016, portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances, ce ministère a pour missions la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation

de la politique générale de l'Etat en matière économique, financière et monétaire, et en matière de constitution et de conservation du patrimoine foncier et immobilier de l'Etat.

Il élabore pour le compte de l'Etat des stratégies de mobilisation et de sécurisation des ressources, veille à la qualité des dépenses et à la bonne gestion du patrimoine ainsi qu'aux engagements financiers, nationaux et internationaux, conformément aux conventions internationales, lois et règlements en vigueur en République du Bénin.

### **3. Activités du MEF**

Le Ministère de l'Economie et des Finances mène des activités. Il s'agit notamment :

#### **❖ en matière de mobilisation de ressources :**

- d'élaborer et de suivre la mise en œuvre de la politique économique et financière du Gouvernement ;
- d'élaborer les projets de lois de finances ;
- d'assurer la préparation du budget général de l'Etat ;
- de définir et de mettre en œuvre la politique du gouvernement en matière d'endettement et de financement de programmes et projets ;
- de préparer, de négocier et de suivre les programmes économiques et financiers avec les institutions partenaires ;
- de négocier les prêts et les dons et de gérer la dette publique ;
- de rechercher et de mobiliser les ressources extérieures et intérieures pour le financement des programmes et projets, des appuis budgétaires et en assurer une bonne gestion ;
- de suivre l'exécution des conventions et des accords de financement relatifs aux projets, programmes et appuis budgétaires des partenaires extérieurs ;

#### **❖ en matière de contrôle des finances publiques :**

- d'assurer la gestion et le contrôle permanent des finances publiques ;
- d'assurer le contrôle de la régularité et de l'efficacité de la gestion de tous les fonds publics ;
- d'assurer le suivi financier des entreprises publiques et semi-publiques en collaboration avec les structures concernées ;
- de préparer et de suivre les dépenses en capital ;
- d'assurer l'exécution et le contrôle des recettes et des dépenses de l'Etat ;
- d'assurer le suivi et le contrôle des finances des collectivités publiques ;

- d'assurer la tenue et la réglementation de la comptabilité de l'Etat, des collectivités publiques, des postes diplomatiques et des consulats généraux ;
- de procéder à la reddition des comptes annuels de l'Etat et des collectivités publiques et d'assurer leur transmission à la Chambres des Comptes et à l'Assemblée Nationale ;
- ❖ **en matière de réforme et de maîtrise de l'environnement macroéconomique :**
  - d'élaborer les programmes et réformes économiques et de coordonner leur exécution ;
  - d'assurer la surveillance de la conjoncture économique ;
  - de veiller à l'établissement et au maintien d'un cadre macroéconomique cohérent et favorable à la croissance économique ;
  - d'assurer les fonctions relatives à la fiscalité, au crédit, à la monnaie et aux assurances ;
  - de centraliser et de coordonner toutes les actions visant à assurer une bonne exécution des politiques macroéconomiques ;
  - d'élaborer et de mettre en œuvre la politique d'intégration régionale économique, financière et monétaire du gouvernement ;
  - d'assurer, en liaison avec les ministères en charge du développement et des affaires étrangères, les relations avec les institutions financières nationales, régionales et internationales ;
  - d'assurer la surveillance et le contrôle des structures de financement décentralisées ;
  - de coordonner la mise en œuvre des réformes budgétaires, fiscales et comptables engagées dans le cadre des appuis budgétaires avec la communauté financière internationale ;
- ❖ **en matière de gestion, de sécurisation foncière et du patrimoine de l'Etat**
  - de gérer les domaines publics et privés de l'Etat ;
  - de mettre en œuvre la politique foncière et domaniale définie par l'Etat ;
  - d'assurer la gestion et l'entretien des biens meubles et des bâtiments administratifs, la maintenance et la réforme du parc automobile de l'Etat ;
  - d'auditer et d'évaluer la gestion foncière et domaniale sur le territoire national, en collaboration avec le ministère en charge du cadre de vie ;
  - de mettre en œuvre les opérations d'expropriation pour cause d'utilité publique au profit de l'Etat, en collaboration avec le ministère de la justice ;
  - d'assurer la conservation foncière et des hypothèques ;

---

❖ **en matière de dénationalisation des entreprises publiques et semi-publiques :**

- de définir la politique de dénationalisation et de réforme des entreprises publiques et semi-publiques ;
- de veiller à l'exécution des décisions du gouvernement en matière de dénationalisation.

**B. L'Organisation et le fonctionnement du MEF**

La structure du Ministère de l'Economie et des Finances comprend :

- ✓ **le Ministre** qui dirige l'ensemble des structures relevant de son département ministériel et qui a le leadership politique et institutionnel de son secteur et veille en permanence à la qualité de la gouvernance et à l'efficacité de l'action publique dans les domaines de compétence du ministère ;
- ✓ **les personnes et services** directement rattachés au Ministre constitués entre autres de son Secrétariat particulier, de son Assistant, de la Direction centrale de la supervision de la dépense publique, de la Direction centrale de supervision des régies financières, de la Cellule de contrôle des marchés publics, du Contrôle financier, de la Cellule de suivi des programmes économiques et financiers ;
- ✓ **le cabinet du Ministre** qui est un conseil de surveillance de l'accomplissement de la mission de sauvegarde de l'intérêt général confiée au Ministre. Il assiste le Ministre en vue d'assurer l'orientation, la gouvernance, le leadership, la bonne image et la performance globale du ministère ;
- ✓ **l'Inspection Générale des Finances** qui est un organe de contrôle à compétence nationale. Elle assiste le Ministre de l'économie et des finances dans l'exercice de sa mission de contrôle permanent des finances de l'Etat, des collectivités locales, des établissements et offices publics ou semi- publics ainsi que des organismes de toute nature recevant une aide financière ou matérielle des collectivités publiques ou concessionnaires d'un service public ;
- ✓ **le Secrétariat Général du Ministère** est l'organe chargé de l'exécution de la mission du ministère. Il veille à l'atteinte des résultats et la satisfaction des citoyens. Il assure la continuité de l'administration du ministère;
- ✓ **les directions centrales** sont les structures d'appui du ministère, chargées d'accompagner toutes les autres structures en leur assurant les ressources adéquates pour la réalisation de la mission du ministère, l'atteinte des résultats et l'amélioration des performances. Il s'agit notamment de la Direction de l'Administration et des

Finances (DAF), la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP) et de la Direction de l'Informatique et du Pré-archivage (DIP) ;

- ✓ **les directions techniques** sont les structures opérationnelles du ministère. Elles sont organisées en directions générales, en directions simples ou en directions départementales. Au nombre des directions générales, on cite la Direction Générale du Budget (DGB), la Direction Générale des Impôts (DGI), la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI), la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP), la Direction Générale du Matériel et de la Logistique (DGML), la Direction Générale des Affaires Economiques (DGAE) et la Direction Générale des Participations de l'Etat et de la Dénationalisation (DGPED) ;
- ✓ **les organismes sous tutelle** sont des structures désignées comme telles régies par des statuts ou textes législatifs et réglementaires. Il s'agit notamment de la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA), de la Loterie Nationale du Bénin (LNB), du Centre National de Formation Comptable (CeNaFoC), de la Direction du Palais des Congrès et du Centre International des Conférences de Cotonou (DPCCIC), de l'Agence Nationale de Surveillance des Systèmes Financiers Décentralisés (ANSSFD) et de l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier (ANDF).

## **II. Cadre physique et environnemental de l'étude**

Cette partie est consacrée d'une part au cadre physique de l'étude, la DGTCP dans son service de la Trésorerie et, d'autre part à l'environnement de l'étude.

### **A. Cadre physique de l'étude : LA DGTCP**

Le présent mémoire a trouvé comme cadre physique de réflexion, la DGTCP. Ce cadre comporte plusieurs services parmi lesquels nous avons le service de la trésorerie.

#### **1. Présentation de la DGTCP**

Le Trésor Public béninois a été créé par la loi n° 61-35 du 14 Août 1961 portant création du Trésor National du Dahomey. Actuellement Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique, il s'est vu confier depuis lors, deux missions essentielles que sont la mission « Trésor » et la mission « Comptabilité Publique ». A ce titre, il exerce trois fonctions principales :

- la fonction « Trésor »;
- la fonction « Réglementation de la Comptabilité Publique » ;
- la fonction « Comptable ».

La DGTCP est présentée à travers ses attributions d'une part et son organisation d'autre part.

**a. Attributions de la DGTCP**

Aux termes des dispositions de l'article 98 du décret n°2016-421 du 20 juillet 2016 portant attributions organisation et fonctionnement du MEF, la DGTCP exerce deux (2) missions principales : la mission « **Trésor** » et la mission « **Comptabilité Publique** ».

Au titre de sa mission de **Trésor**, elle est chargée de :

- gérer la trésorerie de l'Etat,
- étudier et suivre les problèmes liés à la gestion de la trésorerie de l'Etat et de procéder aux arbitrages nécessaires ;
- proposer et mettre en œuvre la politique financière de l'État ;
- réaliser l'équilibre des ressources et des charges publiques dans le temps et dans l'espace ;
- gérer la dette publique,
- émettre et négocier les effets publics,
- gérer le portefeuille de titres de l'Etat,
- exécuter en collaboration avec l'institution d'émission la politique monétaire de l'Etat.

Au titre de la mission de **Comptabilité Publique**, la DGTCP est chargée de :

- animer ses services extérieurs dont la fonction essentielle est l'exécution des opérations budgétaires de l'Etat et des Collectivités Locales ;
- initier ou étudier tous les dossiers relatifs à la réglementation, à l'organisation et au fonctionnement de tous les services comptables de l'Etat ou des autres collectivités publiques ;
- centraliser les comptes de tous les comptables publics ;
- élaborer le compte de gestion de l'Administration Centrale ;
- mettre en état d'examen les comptes des comptables principaux de l'Etat et des Collectivités Locales, et d'en assurer la transmission à la chambre des comptes de la Cour Suprême.

Pour assurer l'exercice de ces fonctions, il a été mis à la tête de la Direction deux (2) cadres qui sont d'une part, le Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique

nommé par décret pris en conseil des ministres sur proposition du Ministre en charge des Finances et d'autre part, le Directeur Général Adjoint du Trésor et de la Comptabilité Publique nommé par arrêté du ministre.

### **b. Organisation de la DGTCP**

Pour mener à bien les missions qui lui ont été dévolues, la DGTCP a été subdivisée en :

- ✚ services centraux,
- ✚ services extérieurs,
- ✚ directions techniques.

#### **❖ Services centraux**

Les services centraux, directement rattachés à la Direction Générale sont au nombre de deux (2) :

- l'Inspection Générale des Services (IGS) qui, sous l'autorité du Directeur Général est chargée du contrôle sur pièces et sur place de toutes les structures de la DGTCP du point de vue de l'application des règles et procédures en matière de comptabilité publique et de gestion administrative ;
- la Direction du Centre de Formation Professionnelle du Trésor (DCFPT) chargée, en liaison avec la Direction de la Gestion des Ressources (DGR) et sous la supervision de la Direction des Ressources Humaines (DRH) du ministère en charge des Finances, d'assurer la formation professionnelle, le perfectionnement et le recyclage des agents de la DGTCP.

#### **❖ Services extérieurs**

Les services extérieurs sont les suivants :

- la Recette des Finances de la Dette (RFD) chargée de :
  - assurer le service de la dette publique,
  - exécuter les dépenses relatives aux projets financés sur ressources extérieures ;
  - élaborer le compte de gestion de la Caisse Autonome d'Amortissement.
- la Recette des Finances des Postes Diplomatiques et Consulats Généraux (RFPDCG) chargée de :
  - centraliser toutes les opérations comptables et financières des postes diplomatiques et des consulats généraux en vue de leur insertion dans la comptabilité de l'Etat ;

- apurer la comptabilité des postes diplomatiques et des consulats généraux et suggérer des propositions d'instructions comptables spécifiques.
- les Recettes des Finances Départementales (RFD) chargées de l'exécution des opérations budgétaires et comptables de l'Etat au niveau des départements.
- les Recettes-Perception (RP) situées au niveau de chaque commune et ayant pour fonction d'exécuter les opérations du Budget Général de l'Etat au niveau local, d'exécuter les opérations du budget de la commune, et tenir une comptabilité desdites opérations.

#### ❖ **Directions techniques**

Au nombre de cinq (5), elles sont les suivantes :

- la Direction de la Gestion des Ressources (DGR) chargée de la gestion des ressources matérielles, financières et humaines de la DGTCP.
- la Direction des Etudes et de la Réglementation Comptable (DERC) chargée de:
  - étudier toutes les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services ;
  - participer à diverses missions d'étude et de recherche en matière de Finances Publiques ;
  - former l'assistance à l'organisation et à la modernisation des méthodes de travail ;
  - élaborer tous les projets de textes réglementant le fonctionnement des services centraux et extérieurs, et veiller à leur mise à jour permanente ;
  - diffuser, élaborer et contrôler la mise en œuvre de tous les textes se rapportant à la comptabilité publique ;
  - procéder à l'analyse financière et comptable des documents économiques et financiers.
- la Direction de la Centralisation des Comptes de l'Etat (DCCE) qui a pour rôle de :
  - centraliser les comptes de tous les comptables publics ;
  - élaborer le compte général de l'Administration Centrale ou compte général de l'Administration des Finances ;
  - procéder à l'analyse comptable des résultats ;
  - confectionner les agrégats des Finances Publiques ;

- mettre en état d'examen les comptes de gestion de l'Etat et des Collectivités Locales ;
  - élaborer les projets de lois de règlement.
- la Direction des Affaires Monétaires et Financières (DAMF) qui assure :
- la gestion de la trésorerie de l'Etat ;
  - l'analyse et les synthèses financières de la Direction Générale des Affaires Economiques ;
  - la recherche de financements publics ;
  - l'émission et la négociation des effets publics ;
  - la prise et la gestion des participations ;
  - le suivi des problèmes liés à la balance des paiements ;
  - la détermination et le suivi de la politique des changes ;
  - le suivi des entreprises du secteur public et parapublic ;
  - les relations avec les banques ;
  - le suivi de l'amortissement de la dette publique.
  - l'étude des agrégats macro-économiques, en liaison avec la Direction de la Prévision.
- la Recette Générale des Finances (RGF) chargée de :
- l'exécution des opérations budgétaires de l'Etat dont la liquidation et le paiement sans ordonnancement préalable des soldes et accessoires courants des agents permanents de l'Etat.
  - l'exécution des opérations hors budget ou opérations de trésorerie ;
  - la tenue de la comptabilité de l'Etat ;
  - la reddition du compte de gestion de l'Etat ;
  - la coordination du réseau du Trésor ;
  - la mise en état d'examen des comptes de gestion des Collectivités Locales et de leur transmission à la DCCE.

Ces différentes tâches de la RGF sont réparties entre les huit (8) services qui la composent dont sept (7) fonctionnels à savoir :

- le Service de la Recette (SR) ;

- le Service de la Dépense (SD) ;
- le Service de la Solde (SS) ;
- le Service de la Trésorerie (ST) ;
- le Service de l'Épargne (SE) ;
- le Service des Collectivités Locales (SCL) ;
- le Service de la Comptabilité Publique (SCP) ;
- Le Service des Moyens (SM) qui n'est pas fonctionnel.

En dehors de ces sept (7) services sus cités, on retrouve également sous la RGF les services extérieurs de la DGTCP énumérés plus haut.

## **B. Cadre environnemental de l'étude**

L'environnement est l'ensemble des facteurs aussi bien internes qu'externes à une structure et qui influencent les activités de cette dernière. Nous distinguons deux (02) sortes d'environnement à savoir : le microenvironnement et le macro-environnement.

### **1. Microenvironnement**

L'environnement immédiat de la DGTCP est l'ensemble des acteurs physiques et moraux qui influencent les réalités et le fonctionnement de la structure d'accueil de stage ; sans lesquels elle ne pourrait exister. Il s'agit entre autres de ses fournisseurs, ses partenaires et bénéficiaire de prestations, ainsi que ses usagers.

#### **a. Fournisseurs**

Ils sont des tierces personnes qui peuvent être des personnes physiques ou morales qui fournissent des prestations à une structure de l'Etat et qui détiennent des titres à son encontre. Ces fournisseurs sont tous les prestataires qui lui livrent les fournitures nécessaires ou des services pour le bon fonctionnement de ses activités. Ainsi, nous pouvons citer les prestataires de service tels que la structure ayant à charge de confectionner les chèques ou les quittances au Trésor Public et d'autres plus connus tels que la SBEE, la SONEB, les réseaux de communications (MOOV, MTN, BBC, LIBERCOM) etc.... Il s'agit notamment des établissements de crédits qui souscrivent aux titres publics, les banques auprès desquelles l'État obtient le financement bancaire direct, les spécialistes en valeurs du Trésor, les autres investisseurs, personnes physiques et morales qui interviennent par l'intermédiaire d'établissements de crédit et de SGI.

**b. Partenaires et bénéficiaires des prestations**

Ils sont les personnes physiques ou morales grâce à qui ces services doivent leur existence. Nous pouvons citer les régisseurs des différents ministères et institutions de l'Etat, les différents prestataires de ses ministères et institutions.

Dans la conduite de ses opérations la DGTCP se fait assister par des structures aussi bien nationales que régionales, publiques que privées. Il s'agit notamment de la Direction Nationale de la BCEAO, de l'Agence UMOA-Titres, des Sociétés de Gestion et d'Intermédiation (SGI), du Fonds de Stabilité Financière dans l'UMOA, du Conseil Régional de l'Epargne Publique et des Marchés Financiers (CREPMF) et de la Bourse Régionale des Valeurs Mobilières (BRVM).

**c. Usagers**

Les usagers de la DGTCP sont constitués des ministères sectoriels qui initient les projets et programmes objet de demande de financement, les agents permanents de l'Etat ainsi que les pensionnés.

Les pays membres de l'UEMOA opèrent sur le même marché régional en émettant aussi des bons et obligations du Trésor en vue du financement de leur développement. Il en est de même des autres intervenants sur le marché de la dette.

**2. Macro-environnement**

Le macro-environnement est l'ensemble des facteurs externes à la structure d'accueil de stage ayant des influences sur les réalités et le fonctionnement de la structure d'accueil de stage. Au nombre de ces facteurs, nous distinguerons le cadre juridique et réglementaire ; socioculturel, géographique et celui technologique et en fin le cadre socio-économique.

**a. Environnement juridique et réglementaire**

Il s'agit ici des différents textes tels que les lois, conventions, décrets, règlements, arrêtés, décisions et circulaires qui régissent les activités de ce service.

Conformément à l'Arrêté n°1198/MF/DC/SGM/DA portant Attributions, Organisation et Fonctionnement de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique, le service de la Trésorerie doit se conformer à tout ce qui régit la DGTCP et en particulier toutes lois ou règlements régissant le secteur bancaire béninois.

**b. Environnement socioculturel, géographique et celui technologique**

Le service de la Trésorerie exerce ses activités dans un environnement où toutes les ethnies existantes au Bénin se côtoient. Ils se retrouvent dans un cadre approprié.

Le Service de la Trésorerie quant à lui se retrouve à l'intérieur de la DGTCP, située à gauche en allant vers l'Aéroport International de COTONOU.

En ce qui concerne l'environnement technologique, il est constitué de l'ensemble des moyens matériels et des organisations structurelles qui permettent de mettre en œuvre les découvertes et les applications scientifiques les plus récentes. Il s'agit ici des moyens technologiques dont disposent ces services tels MATKOSS (utilisé pour la compensation des chèques), ASTER et Fleurette qui sont respectivement utilisés pour la comptabilisation et le traitement des chèques.

### **c. Environnement socio-économique**

Il est marqué par une stabilité politique propice à un bon climat des affaires dans les pays membres de l'UEMOA en dépit de quelques foyers de tension encore observés au Mali et au Nigéria. De même, la croissance économique évolue ces dernières années en dent de scie en raison essentiellement des chocs extérieurs inattendus notamment les mesures économiques prises par le Nigéria ainsi que la dépréciation récente du naira.

## **Paragraphe II : Observations de stage sur les activités du Service de la Trésorerie à la DGTCP**

La restitution des observations au niveau du Service de la Trésorerie se fera à travers les différentes divisions, composantes dudit service et constituera ainsi nos observations de stage à travers les états des lieux.

### **I. Etats des lieux sur les réalisations des activités au Service de la Trésorerie**

#### **A. Observations de stage au service de la Trésorerie**

##### **1. Observations de stage relatives aux activités réalisées à la Division Caisse**

Elle a pour rôle fondamental le paiement à vue des dépenses publiques et l'encaissement des recettes en numéraires. Avant de procéder à tout décaissement ou paiement, le ou la caissier (ère) s'assure du caractère libératoire de la dépense. Pour cela l'identité de la partie prenante est suffisamment vérifiée. Vu la sensibilité de cette division, il ne nous est pas permis d'avoir accès à celle-ci.

## **2. Observations de stage relatives aux activités réalisées à la Division des Opérations Financières (DOF)**

### **a. Section des chèques à l'encaissement**

Elle se charge de recouvrer toutes les recettes dont le mode de recouvrement se fait par chèque. En effet, elle est chargée d'encaisser les chèques remis par les autres régies financières que sont la DGDDI et la DGI au titre de recouvrements effectués. A la réception des chèques, la section est chargée de les traiter à partir des bordereaux accompagnant lesdits chèques. Ce traitement consiste à faire un rapprochement entre les mentions inscrites sur le chèque et celles du bordereau puis à passer les écritures de prise en charge qui en découlent grâce à un logiciel de traitement comptable appelé ASTER. Nous notons ainsi **un traitement quotidien des chèques remis à l'encaissement (force)**.

A l'issue de ce traitement, des irrégularités peuvent être décelées ou non. Lorsqu'aucune irrégularité n'est décelée, les chèques sont envoyés à la BCEAO pour compensation le lendemain de leur remise à l'encaissement.

En cas d'irrégularité décelée, la section procède à un rejet systématique du chèque appuyé du motif de rejet. En réalité, lorsque les banques primaires sont détentrices d'un chèque trésor, elles les déposent au Service Epargne du Trésor public contre un reçu. Ce reçu détenu par les banques primaires et les chèques détenus par le Trésor Public servent de base à la compensation.

A la fin de chaque journée, la section procède à un rapprochement entre le montant total des chèques recouverts et celui des pièces justificatives reçues en vue d'établir journallement une situation des chèques remis à l'encaissement. Ce qui traduit **un suivi journalier des encaissements de recettes de l'Etat (force)**.

### **b. Section des transferts**

Elle est chargée d'exécuter les opérations financières qui donnent lieu à des mouvements de fonds entre le Bénin et l'extérieur par le biais de la BCEAO. Au nombre de ces opérations, nous pouvons citer :

- les évacuations sanitaires ;
- le paiement de bourses extérieures ;
- l'envoi de fonds dans les postes diplomatiques et consulats généraux;

- le paiement des pensions étrangères ;
- le paiement des fournisseurs ayant des comptes domiciliés à l'extérieur ;
- les frais de télex.

Outre le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFIP), l'exécution de ces opérations se fait à partir d'un logiciel appelé MATKOSS, et sur la base d'un ordre de transfert envoyé à la section par la BCEAO qui sert d'intermédiaire pour la réalisation desdites opérations ; d'où **les opérations financières entre l'Etat et l'extérieur s'effectuent aisément par le biais de la BCEAO (opportunité).**

#### **c. Section de virement bancaire et postal**

Elle s'occupe du paiement de tous les titres de dépenses dont le mode de règlement retenu est le virement bancaire et postal. En effet, la section est chargée de payer tous les créanciers de l'Etat qui ont leur compte dans les banques primaires de la place ou au Centre des Chèques Postaux, d'approvisionner les caisses des receveurs des finances, des receveurs percepteurs et la caisse de la RGF. Elle procède également à la couverture des chèques du trésor qui leur sont envoyés par les banques primaires pour compensation.

Enfin la section s'occupe du traitement des titres de règlement. Toutes ces opérations s'effectuent à base d'un logiciel appelé MATKOSS. Nous en concluons **l'existence d'un dispositif de virement bancaire des opérations de l'Etat (force).**

#### **d. Section de virement interne et bons de caisse**

Elle se charge non seulement de convoier vers le service Epargne les créances devant impacter les comptes ouverts au sein dudit service mais aussi de traiter les bons de caisse pour assurer le paiement à vue. Par ailleurs, cette division s'occupe de la consignation des mandats de paiement sur les comptes de dépôts (comptes de tiers tenus par le service de la comptabilité publique). Il en est de même des consignations sur des comptes des tiers ouverts au niveau du service Epargne. Elle s'occupe également des ordres de paiement (OP trésor et OP SIGFIP).

#### **e. Section de la comptabilité**

Elle procède à la comptabilisation des chèques à l'encaissement reçus par le Trésor Public, des virements reçus sur les comptes bancaires, de même que celle des titres de paiement envoyés au ST pour paiement. Cette comptabilisation est faite à partir d'un progiciel appelé ASTER. On en déduit un **traitement comptable informatisé des opérations financières de l'Etat (force).**

Par ailleurs il faut noter un arrêt brusque lors de l'enregistrement comptable des opérations de trésorerie. Cet arrêt est dû à **une défaillance du réseau informatique (faiblesse)**.

### **3. Observations de stage relatives aux activités réalisées à la Division des Etudes et Statistiques**

Cette division est chargée de faire des études et de produire à bonne date toutes les statistiques des situations du Service de la Trésorerie. Elle est un élément important dans la gestion de la trésorerie de par le rôle qu'elle joue.

Par sa Section Etudes, elle analyse et commente les situations statistiques produites.

De part sa Section Statistique, elle collecte et assure le traitement des données ainsi que la production des différentes situations.

Cette division joue un rôle important dans la gestion de la trésorerie en ce sens qu'elle établit :

- la situation journalière de la trésorerie,
- le plan de trésorerie,
- le tableau des opérations de trésorerie,
- le point des ressources extérieures,
- le point des dettes de l'Etat vis-à-vis des tiers,
- le point des dettes des tiers vis-à-vis de l'Etat,
- l'état de rapprochement bancaire.

Le Trésor public béninois est souvent confronté à d'énormes difficultés. Elles sont dues à **la non régulation entre les engagements et la disponibilité de la trésorerie (faiblesse)**

En ce qui concerne les ressources extérieures, la DES procède au suivi de leur encaissement pour en déterminer le niveau de recouvrement et pouvoir ressortir en fin d'année le taux de recouvrement des ressources extérieures, ce qui nous fait constater **le bon suivi de la mobilisation des ressources extérieures (force)**.

Parlant des dettes de l'Etat vis-à-vis des tiers, la DES retrace dans un tableau récapitulatif les dettes selon leur échéance. Dans cette vision, lorsqu'à une échéance donnée une dette est payée, elle vient en diminution du montant globale des dettes, dans le même temps, lorsqu'une autre dette est contractée, elle vient en augmentation du montant global, nous notons ainsi **la bonne gestion du paiement des dettes de l'Etat (force)**.

En ce qui concerne les dettes des tiers vis à vis de l'Etat, la DES n'en assure pas un suivi régulier. En effet, ces dettes constituent des prêts ou avances accordés (es) par l'Etat à des organismes et à des particuliers qui pour la plupart n'entendent pas honorer à leur engagement, nous remarquons ainsi **un recouvrement partiel des dettes des tiers vis-à-vis de l'Etat (faiblesse).**

Dans le cas des situations journalières de la trésorerie, les situations de trésorerie des Receveurs Percepteurs et des Receveurs Départementaux ne sont connues qu'après plusieurs jours. Nous soulignons en ce sens **le retard dans l'élaboration de la situation des décaissements et des encaissements des postes comptables vers la RGF pour la centralisation (faiblesse).**

Lors de l'exécution du budget, les outils d'opérationnalisation que sont le plan annuel de travail, le plan de passation des marchés publics, le plan de consommation des crédits des ministères sectoriels ne sont pas élaborés à bonne date. Nous concluons ainsi **l'élaboration tardive des outils d'opérationnalisation par les ministères sectoriels (faiblesse)**

Les situations produites au niveau de cette division sont détaillées dans le tableau suivant :

**Tableau n°1 : Situations produites par la DES**

N° d'Ordre	Situations produites	Périodicité
1	Situation de suivi journalière de trésorerie	Journalier
2	Situation des recettes	Journalier
3	Situation journalière des encaissements et décaissements	journalier
4	Point des versements SEGUB	Hebdomadaire
5	Situation des recettes hebdomadaires des Impôts	Hebdomadaire
6	Tableau récapitulatif des recettes de la semaine	hebdomadaire
7	Point de la gestion des certificats spéciaux de créances sur l'Etat(CSCE)	Hebdomadaire et mensuelle
8	Situation des versements directs de la douane port	mensuelle
9	Situation de versement de la TVA	mensuelle
10	Situation des versements pour le compte de la filière "véhicule d'occasions"	mensuelle
11	Point des CSCE payés ou en instance de paiement du mois	mensuelle
12	Situation des décaissements du mois	mensuelle
13	Situation de mobilisation des ressources extérieures	mensuelle
14	Situation des décaissements effectués (dépenses à régulariser)	mensuelle
15	Point des remboursements des avances consenties par le Trésor Public à divers organismes de l'Etat	mensuelle
16	Situation des encaisses et avoirs des postes comptables	mensuelle
17	Le Plan de trésorerie Prévisionnel	En début d'année
18	Tableau des opérations de trésorerie(TOT)	mensuelle
19	Rapport d'activité du service	Trimestrielle
20	Tableau des Opérations Financières de l'Etat(TOFE)	Mensuelle

**Source :** Résultats de nos investigations de stage

#### **4. Observations de stage relatives aux activités réalisées à la Division de la Gestion des Valeurs Mobilières**

Chargée de la gestion des valeurs mobilières, cette division a vu le jour au cours de l'année 2008 avec la titrisation de la dette salariale de l'Etat.

En collaboration avec la SGI (Société de Gestion Immobilière), la division s'occupe de toutes les opérations sur les titres telles que : le paiement à échéance de ces titres par le biais de la caisse du RGF, les opérations de cession de titres qui consistent pour les bénéficiaires de vendre librement leur(s) titre(s) et d'entrer en possession de leur fonds avant l'échéance, et de tous autres problèmes liés aux titres. Cependant nous constatons **l'absence d'un comité de sensibilisation (faiblesse)**, capable de mieux informer les bénéficiaires. Nous avons

constaté au niveau de cette nouvelle division qu'il y a plusieurs titres non traités en collaboration avec la SGI, nous déduisons qu'il y a ainsi **un traitement tardif des titres (faiblesse)**.

#### **5. Observations de stage relatives aux activités réalisées à la Division de la Centralisation Comptable**

Elle élabore le compte de gestion relatif aux différentes opérations de dépenses effectuées au niveau du ST. Pour ceci, chacune des sections la composant joue un rôle spécifique.

- **La section caisse RGF** : elle établit par jour, de différentes fiches d'écritures relatives à chacune des opérations de décaissement de deniers publics effectuées au niveau de la caisse RGF. D'où l'existence d'un **suivi journalier des opérations de décaissement à la caisse RGF (force)**.
- **La section code 2** : elle reçoit les ordres de transfert et les ordres de paiement envoyés par la DOF. Après cette réception, elle établit les fiches d'écritures y afférentes, les expédie vers d'autres services de la RGF (le Service Epargne et le Service de la Comptabilité Publique).
- **La section code 23** : elle reçoit les pièces relatives aux différentes oppositions sur paiement envoyées par la DOF. Ces oppositions concernent notamment : des impôts, des pensions alimentaires ou diverses retenues. Après réception desdites pièces, elles sont dépouillées et font l'objet d'une comptabilisation par l'intermédiaire des fiches d'écritures.
- **La section comptabilité auxiliaire** : elle vérifie les opérations de dépenses effectuées dans les Recettes des Finances et Recettes Perception. En effet, elle reçoit par décade les pièces relatives aux dépenses payées par les receveurs des finances et receveurs percepteurs, et préalablement déposées au Service de la Comptabilité Publique. La transmission de ces pièces par les receveurs des Finances est faite par deux (2) bordereaux de transfert de dépenses : un pour les dépenses payées par le receveur des finances et un autre pour celles payées par les receveurs percepteurs de son arrondissement financier. A la réception de ces pièces, les données qui y sont inscrites sont comparées à celles reçues à partir du logiciel **WMONEY** utilisé dans les Recettes des Finances. Si ce rapprochement est concluant, il est procédé au dépouillement des pièces par fiche d'écriture accompagnée d'un relevé récapitulatif de dépenses. En ce

qui concerne spécialement les salaires payés, on vérifie d'abord si le nombre de fiches de paie correspond au nombre de salaires payés d'après le relevé récapitulatif. Ensuite, ces dépenses sont classées par compte et par chapitre après vérification de l'exactitude des calculs, il est procédé à l'établissement des fiches d'écritures par décade. Enfin, un rapprochement est effectué entre les données du logiciel **WMONEY** et celles inscrites au progiciel **ASTER** par cette section. Toutefois, il faut noter le retard lors de l'exécution des opérations dû à **une insuffisance du matériel informatique (faiblesse)**.

## **B. Modalités actuelles de prévision, de financement et de gestion de la trésorerie de l'Etat.**

Conformément au décret 2014- 571 du 07 octobre 2014 portant règlement général sur la comptabilité publique, les opérations de trésorerie sont définies comme « tous les mouvements de numéraires, de valeurs mobilisables, de comptes de dépôts et comptes courants ainsi que ceux des comptes de créances et de dettes à court terme ».

Ces opérations de trésorerie comprennent notamment :

- ✚ les opérations d'encaissement et de décaissement ;
- ✚ l'approvisionnement et le dégagement de fonds des caisses publiques;
- ✚ l'escompte et l'encaissement des traites et obligations émises au profit de l'Etat;
- ✚ la gestion des fonds des correspondants et les opérations faites pour leur compte ;
- ✚ l'émission, la conversion, la gestion et les remboursements des dettes de l'Etat.

Les objectifs visés en matière de gestion de la trésorerie publique sont triple:

- minimiser les frais financiers ;
- assurer une rapidité acceptable des paiements ;
- valoriser les excédents inutilisés.

En effet, gérer la trésorerie, c'est assurer à tout instant et à moindre coût, l'équilibre des ressources et des charges. Ainsi les opérations de trésorerie sont réalisées pour ajuster les soldes excédentaires ou déficitaires qui se dégagent de l'exécution budgétaire. Il s'agit d'obtenir la certitude de pouvoir faire face aux besoins à tout moment et de rechercher les moyens de financement les moins coûteux, car

aujourd'hui, les Trésors Publics de l'UEMOA ne bénéficient plus de découvert auprès de la BCEAO pour le soutien de leur trésorerie. Cet état de chose amène donc les Trésors Nationaux à se porter sur le marché financier en cas de besoin. C'est ainsi que le Ministre chargé des finances a mis en place un comité de Trésorerie par l'arrêté n°571/MEF/DC/SGM/DGTCP/SP du 23/04/2008 portant création, attributions, organisation et fonctionnement des comités restreints et élargis de trésorerie du Ministère de l'Economie et des Finances et du comité intersectoriel de planification de la trésorerie.

### **1. Modalités de prévision de la trésorerie**

La gestion de la trésorerie suppose une bonne prévision des échéances. Ces prévisions se font sur la base d'informations concernant les comptes des correspondants, les opérations en devises, les recettes mobilisées par les administrations financières (DGTCP, DGI, DGDDI), et les dépenses budgétaires (personnel, investissement, pension, service de la dette) faites pour une période d'un jour, d'un mois ou d'un trimestre. De même, des prévisions peuvent être faites sur l'évolution tendancielle des dépenses et des recettes budgétaires et sur les échéances des dettes à court, moyen et long terme. La connaissance de la loi de finances et le suivi de son évolution permettent de prévoir le besoin de financement au cours d'une année.

Deux éléments servent dans les prévisions de trésorerie, il s'agit :

- de la situation journalière de trésorerie ;
- du tableau prévisionnel de trésorerie.

#### **❖ Situation journalière de la trésorerie**

Elle présente les recettes à encaisser par les administrations financières et les dépenses à payer. Elle permet de connaître la situation des disponibilités du RGF au niveau de la BCEAO. Elle est déterminée à partir du tableau de suivi journalier de la trésorerie qui comporte les trois étapes suivantes présentées en annexe 1 :

- la situation BCEAO, présentée sous forme d'un tableau retraçant les recettes et les dépenses. Ce tableau permet de connaître l'impact des mouvements de la journée sur le solde total du compte du Trésor à la BCEAO.
- le solde de trésorerie qui correspond au solde des opérations effectuées sur l'encaisse du RGF, l'avoir en compte courant postal (CCP) et dans les banques primaires.
- la situation des disponibilités qui est obtenue à partir de la somme des éléments

ci-après : le solde de trésorerie, le montant des chèques CCP à l'encaissement et l'avoir en compte ordinaire à la BCEAO.

### ❖ **Tableau prévisionnel de trésorerie**

Il est établi soit de façon décadaire, mensuelle, trimestrielle, semestrielle ou annuelle. Il permet de mesurer la capacité du Trésor Public à faire face aux dépenses envisagées pour la période retenue.

## **2. Utilisation du Tableau des Opérations de Trésorerie (TOT)**

Le TOT est un tableau statistique d'exécution des opérations de trésorerie. Il est élaboré dans le but de déterminer le taux des réalisations par rapport aux prévisions. Il permet de donner une appréciation sur la capacité de la trésorerie de l'Etat à faire face aux charges. Ce tableau présenté en annexe 2 comporte les rubriques suivantes:

- les encaissements qui retracent les recettes effectivement recouvrées par les différentes administrations financières au cours de la période considérée, au titre des recettes du Budget Général de l'Etat (BGE) et les autres ressources hors budget ;
- les décaissements : cette rubrique comporte le montant des dépenses budgétaires telles que les dépenses de personnel, d'investissement, de pensions, de bourses, de service de dette ;
- le déficit ou l'excédent : il est obtenu à partir du solde des opérations d'encaissement et de décaissement ;
- le financement : il s'agit des diverses opérations non budgétaires ayant affecté les disponibilités du Trésor Public pendant la période étudiée. Au nombre de ces opérations nous pouvons citer:
  - les aides obtenues en raison de la coopération bilatérale et multilatérale ;
  - les disponibilités en début de période ;
  - les autres financements qui retracent les opérations non budgétisées n'ayant pas trouvé une place dans l'une des rubriques ci-dessus.

Pour des raisons de confidentialité, nous n'avons pas pu vous présenter des chiffres dans ces différents tableaux. Mais notons qu'à l'analyse des TOT des cinq (05) dernières années, on note de grands écarts surtout négatifs, ce qui fait apparaître que **les prévisions ne sont pas sincères.**

### **3. Financement de la trésorerie de l'Etat**

#### **a. Plan de trésorerie.**

C'est un document purement technique destiné à évaluer et à définir toutes les ressources du budget dans le but d'établir une planification journalière, hebdomadaire, mensuelle des besoins de trésorerie. C'est également un outil moderne de gestion de la trésorerie qui permet de réguler les différents problèmes de trésorerie qui sont pour la plupart du temps dus aux décalages entre les encaissements et les décaissements. Son élaboration passe par une programmation des recettes et des dépenses.

En matière de recettes, la programmation est faite à partir des données budgétaires, des conventions ou accords signés par l'Etat avec les tiers, des programmes de privatisation, des programmes de lancement d'emprunt sur les marchés financiers et des dates de mobilisations des ressources communiquées par les bailleurs.

Quant aux dépenses, elles sont programmées à partir des données budgétaires et le plan de trésorerie intervient comme un véritable instrument de rationalisation de la gestion budgétaire car, sa confection doit être un exercice naturel et quotidien aidant à adosser les dépenses à effectuer à la trésorerie effectivement mobilisée, à l'opposé du budget pour lequel les ressources à mobiliser sont fonction des besoins ou charges. 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'arriéré de paiement, de pression de trésorerie et le déficit budgétaire et d'entrevoir des ajustements budgétaires. La contexture du plan de trésorerie est présentée en annexe 3.

Il est à remarquer que le service de la trésorerie continue d'élaborer le plan de trésorerie mais ce dernier n'est pas pour autant respecté du fait des injonctions des pouvoirs politiques.

#### **b. Moyens de financement de la trésorerie de l'Etat**

La recherche des moyens de financement intervient lorsque le Trésor Public, pour faire face aux charges en cas de difficultés budgétaires, se trouve dans l'obligation de mobiliser des ressources supplémentaires. Au titre des moyens de financement, nous avons le financement direct et le financement indirect.

##### **➤ Financement indirect**

Il s'agit de moyens de financement mobilisés par le Trésor Public sans avoir signé un contrat. Il intervient lorsque, pour couvrir ses besoins de financement, le Trésor Public utilise

---

les dépôts de ses correspondants ou diffère le paiement de certaines dépenses.

En ce qui concerne les correspondants du Trésor Public, l'article 83 du décret n°2014-571 du 07 octobre 2014 portant règlement général sur la comptabilité publique dispose :« les correspondants du Trésor public sont des organismes et particuliers qui, soit en application des lois et règlements, soit en vertu de conventions, déposent à titre obligatoire ou facultatif des fonds au Trésor ou sont autorisés à procéder à des opérations de recettes et de dépenses par l'intermédiaire des comptables du Trésor ». A cet effet, nous avons des déposants obligatoires et des déposants facultatifs.

Les déposants obligatoires sont des organismes qui sont tenus de déposer l'ensemble de leurs disponibilités auprès du Trésor Public en vertu de l'étroitesse des liens qui les unissent. En contrepartie, ils sont assurés en cas de difficultés, d'un soutien financier automatique sous forme de prêts, d'avances etc.

Quant aux déposants facultatifs, ils sont constitués par les entreprises publiques, privées ou à statut spécial. Ces organismes jouissent d'une indépendance à l'égard de l'Etat et ne sont pas tenus de verser auprès du Trésor Public l'intégralité de leurs disponibilités. Contrairement aux déposants obligatoires, ils ne bénéficient pas d'avances du Trésor Public en cas de difficultés de trésorerie.

Quelle que soit l'origine des dépôts des correspondants, et en vertu du principe de l'unité de caisse, le Trésor Public peut, pour faire face à ses besoins, utiliser lesdits dépôts par une politique lui permettant de satisfaire à tout moment ses correspondants sur demande de fonds de ces derniers. L'utilisation de ces dépôts par le Trésor Public lui permet de réduire le coût de la dette publique.

Toutefois, la majorité des Agents Permanents de l'Etat domicilie leur salaire dans les banques primaires qui, sans doute, procurent certains avantages à ces dernières. Le Trésor public pourrait disposer d'assez de ressources dans sa caisse si les comptes des particuliers étaient opérationnels ; mais nous remarquons **l'inexistence des fonds des particuliers au Trésor public. (Faiblesse).**

S'agissant des arriérés de paiement, ils constituent un mode de financement indirect utilisé par le Trésor Public (TP). En effet, lorsque le Trésor Public diffère le paiement d'une dépense budgétaire ou lorsqu'il bénéficie d'un rééchelonnement de dettes, les ressources devant lui permettre de payer ces dépenses et dettes sont utilisées pour faire face à d'autres charges de l'Etat. Lorsque le différé intervient, ces charges font l'objet d'une nouvelle programmation. Il est important de noter que le Trésor public évite ce mode de financement

par les arriérés de paiement car, des fournisseurs qui assurent des prestations à l'Etat sont réticents lorsqu'ils n'obtiennent pas la contrepartie. De plus, le cumul des arriérés de paiement constitue un frein au développement des activités desdits fournisseurs.

➤ **Financement direct**

Contrairement au financement indirect le financement direct amène l'Etat à s'engager directement en empruntant auprès des organismes nationaux ou internationaux, ou auprès des particuliers. Alors, ce financement comprend : les bons et obligations du Trésor et les emprunts obligataires.

✓ **Bons et obligations du Trésor :**

Les bons et obligations du Trésor sont des titres émis par le Trésor Public sous la responsabilité du Ministre en charge des Finances, dans le but de mobiliser l'épargne intérieure.

Les bons du Trésor sont émis à court terme (durée comprise entre 7 jours et 2 ans). Leur émission fournit au Trésor public, des liquidités dont il a besoin pour assurer de façon occasionnelle l'équilibre entre les recettes et les dépenses.

Quant aux obligations du trésor, elles sont des titres émis pour le moyen ou long terme (durée strictement supérieure à 2ans). L'émission d'une obligation est un emprunt public à but financier car il répond à la nécessité d'assurer l'équilibre du Budget Général de l'Etat. L'émission des bons et obligations peut être faite par voie d'adjudication ou par voie négociée. Lorsqu'elle est faite par voie d'adjudication, le taux est variable, alors qu'il est fixe lorsque l'émission est faite par voie négociée. Pour leur émission, l'Etat émetteur fournit à la BCEAO les caractéristiques de ses titres, relatives à la durée, à la valeur nominale, à la qualité du souscripteur, etc. Sur la base de ces données, la BCEAO procède à la publication de ces informations dans les autres pays de l'UEMOA. A partir de cette notification, les souscripteurs intéressés souscrivent. La procédure d'émission des bons et obligations du trésor par voie d'adjudication est décrite dans les dispositions du Règlement n°06-2001/CM/UEMOA du 06 juillet 2001 portant sur les bons et obligations du Trésor émis par voie d'adjudication par les Etats de l'UEMOA. Aux termes des dispositions des articles 13 et 26 du règlement suscité, peuvent souscrire ces titres, les banques, les établissements financiers et les organismes financiers régionaux. Quant aux personnes physiques et morales, elles peuvent souscrire par l'intermédiaire des souscripteurs ci-dessus cités.

A la suite de la souscription, le montant total retenu peut être inférieur, supérieur ou égal au besoin exprimé par l'Etat émetteur.

Spécialement en ce qui concerne les bons et obligations du Trésor émis par voie d'adjudication, c'est le souscripteur qui propose à la soumission le taux auquel il veut les acheter. Il faut rappeler qu'à la fin de la soumission, tous les souscripteurs peuvent être ou pas retenus.

La situation des obligations émises courant les quatre dernières années est présentée dans le tableau suivant :

**Tableau n°2 : Situation des émissions des obligations du Trésor (en millions de FCFA)**

<u>Eléments</u> / <u>Années</u>	2011	2012	2013	2014
<u>Montant Retenu</u>	68 810	-	-	116 716
<u>Montant remboursé</u>	9 737	17 066	34 268	34 268

Source: DES/ST/DGTCP

**Tableau n°3 : Situation des émissions des bons du Trésor (en millions de FCFA)**

Années	Nombre d'émissions	Montant mobilisé	Montant remboursé
2011	09	245 712	201 313
2012	10	246 000	207 150
2013	10	247 100	246 000
2014	09	312 695	247 100
2015	04	121 000	232 695
Total	42	1 172 507	1 134 258

Source: DES /ST/DGTCP

Il faut rappeler qu'en Juillet 2001, l'autorisation a été donnée aux Etats membres de l'UEMOA de procéder à des émissions de titres sur le TP pour le renforcement de leur trésorerie. Ceci suppose qu'en fin d'exercice budgétaire, ces Etats peuvent procéder à l'émission de titres sur le Trésor Public afin de renforcer leur trésorerie en cas de déficit budgétaire. Il ressort du tableau ci-dessus que de 2011 à 2015, le Bénin a procédé à quarante-deux (42) émissions de bons du trésor. Il en résulte **une mobilisation excessive de bons de Trésor ces cinq (5) dernières années.**

### ✓ **Emprunts obligataires**

Ce sont des titres émis à long terme par le Trésor public du Bénin pour couvrir les besoins de trésorerie de l'Etat. Ces emprunts font appel à des souscripteurs aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UEMOA. Le Bénin a émis le 28 juin 2016 sur le marché financier l'emprunt obligataire de 150 milliards de francs CFA avec un taux d'intérêt de 6,21% pour financer les dépenses prioritaires inscrites dans le collectif budgétaire et pour engager l'apurement des instances de paiement. Le montant souscrit par les acteurs du marché financier était de 202 milliards de francs CFA, soit un surplus de 52 milliards de francs CFA.

Quelques semaines plus tard le Bénin a lancé un nouvel emprunt obligataire de 35 milliards de francs CFA à taux multiples. Celui-ci a été émis le 13 juillet et a permis la mobilisation de 40,995 milliards de francs CFA, soit un taux de couverture de 117,13 %.

**Il en découle qu'il y'a une confiance des investisseurs à l'endroit du trésor public du Bénin.**

## **II. Bilan des observations : Atouts et problèmes**

Il sera présenté à ce niveau l'inventaire des forces, des faiblesses, des menaces et des opportunités ayant retenu notre attention pendant le stage.

### **A. Atouts et problèmes**

#### **1. Atouts**

- un traitement quotidien des chèques remis à l'encaissement (Force) ;
- un suivi journalier des encaissements de l'Etat (Force) ;
- les opérations financières entre l'Etat et l'extérieure s'effectuent aisément par le biais de la BCEAO (opportunité) ;
- l'existence d'un dispositif de virement bancaire des opérations de l'Etat (Force) ;
- le traitement comptable informatisé des opérations financières de l'Etat (Force) ;
- la bonne gestion du traitement des dettes de l'Etat (Force) ;
- le suivi journalier des opérations de décaissement à la caisse RGF(Force) ;

#### **2. Problèmes**

- le non arrimage entre les engagements et la disponibilité de la trésorerie (Faiblesse) ;
- le recouvrement partiel des dettes des tiers vis-à-vis de l'Etat (Faiblesse) ;
- le retard dans l'élaboration de la situation des décaissements et des encaissements des

- postes comptables vers la RGF pour la centralisation (Faiblesse) ;
- l'élaboration tardive des outils d'opérationnalisation par les ministères sectoriels (Faiblesse) ;
- l'absence d'un comité de sensibilisation à la DGVM (Faiblesse) ;
- le traitement tardif des titres (Faiblesse) ;
- la défaillance du réseau informatique du Trésor (Faiblesse) ;
- le manque de personnel qualifié (Faiblesse) ;
- l'insuffisance du matériel informatique (Faiblesse) ;
- le manque de sincérité budgétaire (Faiblesse) ;
- l'inexistence des fonds des particuliers au Trésor Public (Faiblesse) ;
- Il en découle qu'il y'a une confiance des investisseurs à l'endroit du trésor public du Bénin

## **B. Identification de groupes possibles de problèmes à résoudre**

Nous allons procéder ici à un regroupement par centres d'intérêt des problèmes décelés lors de nos observations de stage afin d'aboutir à une synthèse des groupes de problèmes possibles.

### **1. Regroupement des problèmes spécifiques par centres d'intérêt**

Les centres d'intérêt retenus se présentent comme suit:

- Centre d'intérêt n°1: la gestion des ressources humaines et matérielles ;
- Centre d'intérêt n°2: la gestion des bons et emprunts obligataires
- Centre d'intérêt n° 3: le plan de trésorerie de l'Etat

**Tableau n°4: regroupement des problèmes spécifiques**

Centres d'intérêt	Groupes de problèmes à résoudre		Libellés des PAR
	Problèmes spécifiques	Problèmes	
Gestion des ressources humaines et matérielles (CI 1)	-L'insuffisance de personnel qualifié ; -la défaillance du réseau informatique ; -l'insuffisance du matériel informatique	Gestion non optimale des ressources humaines et matérielles(PG1)	Problème de gestion non optimale des ressources humaines et matérielles (PAR 1)
Gestion des bons et emprunts obligataires (CI 2)	-La mobilisation excessive des bons et obligations du Trésor ; -la mobilisation d'emprunts obligataires non affectés à un véritable projet d'investissement.	Gestion non efficace des bons et emprunts obligataires(PG2)	Problème de l'efficacité de la gestion des bons du trésor et emprunts obligataires (PAR 2)
Le plan de trésorerie de l'Etat (CI 3)	-Le manque de sincérité budgétaire ; -le non arrimage entre les engagements et la disponibilité de trésorerie ; -l'élaboration tardive des outils d'opérationnalisation par les ministères sectoriels et institutions de l'Etat.	Non performance du plan de trésorerie de l'Etat (PG3)	Problème de l'efficacité du plan de trésorerie de l'Etat (PAR 3)

**Source:** Réalisé à partir des observations de stage

## **SECTION II : Choix du groupe de problèmes à résoudre (PAR) et de la perspective théorique de réflexion y relative: la problématique de l'étude**

Dans cette section, nous avons opéré le choix du groupe de problème le plus pertinent selon nous et dégagé la perspective théorique y relative.

### **Paragraphe I : Choix du problème à résoudre et du thème de l'étude**

#### **I. Choix et spécification du problème à résoudre**

##### **A. Choix du problème à résoudre**

Une analyse des différents problèmes identifiés laisse percevoir que tous les centres d'intérêt aboutissent à des problématiques auxquelles on doit faire face en vue de l'efficacité du plan de trésorerie de l'Etat.

Il s'agit des groupes de problèmes ayant pour problèmes généraux (PGi) :

- Gestion non optimale des ressources humaines et matérielles (PG1)
- Gestion non efficace des bons et emprunts obligataires (PG2)
- La non performance du plan de trésorerie de l'Etat (PG3)

Toutefois, ne pouvant pas résoudre tous ces groupes de problèmes dans le délai à nous imparti, nous avons choisi le groupe de problèmes que nous avons jugé le plus pertinent. La pertinence d'un tel groupe de problèmes est caractérisée par des éléments à savoir notre aptitude à mieux traiter le sujet et les réelles préoccupations des acteurs impliqués dans l'élaboration du plan de trésorerie de l'Etat.

En effet, le groupe de problèmes n°1 lié aux ressources nécessite des connaissances sur la façon de recruter le personnel et des notions en gestion des ressources en général. N'ayant pas reçu une formation spécifique en gestion des ressources, le groupe de problèmes n°1 n'a pas pu être résolu dans le cadre de la présente recherche.

Ensuite le groupe de problèmes n°2 lié à la gestion non efficace des bons et emprunts obligataires peut avoir des solutions suite à un règlement de tensions de trésorerie par les dirigeants.

Par contre, le groupe de problèmes n°3 lié à la non performance du plan de trésorerie de l'Etat relève de notre domaine de compétence. Pour ce faire, mener des réflexions sur ce groupe de problèmes sera notre apport à la structure qui nous a servi de cadre de stage. C'est

pourquoi ce groupe de problèmes à résoudre a fait l'objet de notre étude.

Les problèmes spécifiques bruts y relatifs sont :

- ✓ le manque de sincérité budgétaire ;
- ✓ le non arrimage entre les engagements et la disponibilité de trésorerie;
- ✓ l'élaboration tardive des outils d'opérationnalisation par les ministères sectoriels et institutions de l'Etat.

La prochaine étape passe par la précision des contours du groupe de problèmes choisis et à se débarrasser des problèmes qui ne méritent pas ou ne méritent plus d'être résolus. Il s'agit de la spécification du groupe de problèmes à résoudre.

### **B. Spécification du PAR choisi**

La spécification du groupe de problèmes à résoudre passe d'abord par la précision des contours du groupe de problèmes choisis et finit par l'exposition des problèmes spécifiques. Le choix du groupe de problèmes à résoudre n°3 relatif à la non performance du plan de trésorerie de l'Etat nous renseigne sur les difficultés qui existent lors de son exécution.

Partant de la spécification de la problématique, les différentes étapes de sa résolution sont déterminées. La résolution des différents problèmes qui constituent la problématique d'une performante mise en œuvre du plan de Trésorerie de l'Etat permettra au Trésor public d'améliorer ses prestations en matière de gestion de la trésorerie de l'Etat. En effet, le plan de trésorerie est conçu par le Trésor Public, en référence à la loi de finances de l'Etat qui est lui-même la traduction du cadrage macroéconomique élaboré par la Direction de la Prévision et de la Conjoncture ; d'informations fournies par tous les services concernés. Le Budget Général de l'Etat est exécuté aussi bien au niveau central, qu'aux niveaux déconcentré et décentralisé. Pour ce faire, le bon suivi des prévisions faites doit prendre en considération les données aussi bien au niveau de la RGF, de la DGI, de la DGDDI, que des postes comptables (Recettes des Finances et Recettes Perceptions). Mais des révisions budgétaires sont réalisées au cours de l'année sans que le plan de trésorerie ne soit modifié. Ce qui met en cause l'efficacité du plan.

Ensuite l'absence de rigueur et de contrôle observée au niveau du plan est due au fait que les administrations chargées de fournir des informations sur les prévisions de recettes ne sont plus, par la suite, consultées et sont souvent mises devant le fait accompli pour des décisions auxquelles elles doivent s'adapter.

Enfin, les prévisions inscrites dans le plan de trésorerie en début d'année peuvent être aménagées en raison des aléas et de la conjoncture. Au fur et à mesure que ces aménagements ont lieu, le plan de trésorerie doit être actualisé afin de cadrer avec la réalité.

Au total, l'analyse de l'efficacité du plan de trésorerie de l'Etat passera par la recherche de solutions aux problèmes relatifs :

- au manque de sincérité budgétaire;
- au non arrimage entre les engagements et la disponibilité de trésorerie ;
- à l'élaboration tardive des outils d'opérationnalisation par les ministères sectoriels et institutions de l'Etat.

## **II. Enonciation du thème de l'étude**

### **A. Rappel du PAR**

Ici, il importe de rappeler que le groupe de problèmes choisis relatif au plan de trésorerie de l'Etat et les différents problèmes se présentent comme suit :

#### **❖ Problème général :**

- La non performance du plan de trésorerie de l'Etat

#### **❖ Problèmes spécifiques :**

- le manque de sincérité budgétaire ;
- le non arrimage entre les engagements et la disponibilité de trésorerie ;
- l'élaboration tardive des outils d'opérationnalisation par les ministères sectoriels et institutions de l'Etat.

### **B. Formulation du thème**

Formuler la problématique de l'étude revient à rappeler le PAR choisi et la perspective y relative. Dans le but d'apporter notre modeste contribution à la résolution des problèmes spécifiques ci-dessus énumérés et du problème général lié à la non performance de l'outil de gestion de la trésorerie de l'Etat, notre étude consistera à prouver l'intérêt que constitue cet outil pour la gestion de la trésorerie de l'Etat béninois. C'est pourquoi, le thème de notre étude s'intitule : « **Analyse de l'efficacité du plan de trésorerie de l'Etat.** »

## **Paragraphe II : Perspective théorique de réflexion sur le problème à résoudre et formulation de la problématique de l'étude**

Une fois le thème de l'étude choisi, il est nécessaire de présenter la perspective théorique pouvant permettre d'identifier les angles de réflexion aussi bien pour le problème général que pour les problèmes spécifiques, mais aussi et surtout celui de la problématique de l'étude dans sa dimension problème et perspective théorique.

### **I. Perspective théorique de réflexion sur le problème à résoudre**

La perspective théorique de réflexion sera présentée par rapport au problème général et aux problèmes spécifiques.

#### **A. Perspective théorique de réflexion sur le problème général**

Il faut rappeler que le problème général est la non performance du plan de trésorerie de l'Etat. Sa résolution exige la mise en place d'outils de centralisation automatique de l'exécution des opérations de recettes et de dépenses du Budget Général de l'Etat effectuées à la DGTCP, à la DGI, à la DGDDI et dans les postes comptables. La résolution de ce problème sera donc basée sur la centralisation automatique de l'exécution des opérations de recettes et de dépenses du Budget Général de l'Etat effectuées aux niveaux central et des postes comptables.

Ainsi, la perspective théorique de réflexion sur le problème général est fondée sur la performance du plan de trésorerie de l'Etat.

#### **B. Perspective théorique de réflexion sur les problèmes spécifiques**

Cette perspective s'articulera autour des 3 problèmes spécifiques. Il s'agira ici d'identifier pour chaque problème spécifique, l'approche générique sans nom et sans auteur c'est-à-dire le cœur scientifique autour duquel se fera la revue de littérature.

##### **1. Perspective théorique de réflexion sur le problème spécifique n°1**

En guise de rappel, le problème spécifique n°1 en étude est le manque de sincérité budgétaire. Il est interdit à l'Etat de sous-évaluer les charges et de surestimer les ressources qu'il présente dans la loi de finances chaque année. La sincérité exige de tenir compte des situations antérieures du budget de l'Etat, des effets de l'environnement et de la conjoncture économique. Il prend en compte des prévisions mensuelles des recettes budgétaires à recouvrer, du plan d'engagement au titre du service de la dette et du fonctionnement, le

chronogramme de décaissement des appuis budgétaires accordés. Les informations budgétaires doivent être disponibles et fiables.

De ce point de vu, le cœur théorique de réflexion s'est inspiré ici de l'approche spécifique du **respect du principe de sincérité budgétaire**.

## **2. Perspective théorique de réflexion sur le problème spécifique n°2**

Le problème spécifique n°2 à résoudre par la présente étude est celui du non arrimage entre les engagements et la disponibilité de trésorerie. Tout organisme est confronté à plusieurs difficultés en matière de gestion de la trésorerie. Ainsi la DGTCP assure dans le temps et dans l'espace l'équilibre entre les ressources financières et les charges de l'Etat. Pour que les dépenses soient exécutées, il faut que les recettes soient supérieures ou égales aux dépenses prévues ; ce qui n'est pas toujours possible. C'est l'inverse qui se produit le plus souvent. Les recettes qu'on espère pour pouvoir financer les dépenses ne suffisent pas. Il faut alors ajuster constamment les ressources aux charges dans le temps et dans l'espace. Sur ce, la réflexion de ce problème a fait référence à l'approche spécifique de **la régulation ou de l'arrimage entre les engagements et la disponibilité de la trésorerie**.

## **3. Perspective théorique de réflexion sur le problème spécifique n°3**

Le problème spécifique à résoudre à ce niveau est celui de l'élaboration tardive des outils d'opérationnalisation par les ministères sectoriels et institutions de l'Etat. L'existence de ce problème ne permet pas d'établir avec précision les prévisions de la trésorerie de l'Etat. Le budget étant élaboré doit tenir compte lors de son exécution des outils d'opérationnalisation que sont le Plan de Travail Annuel, le Plan de Passation des Marchés Publics, le Plan de Consommation des Crédits. Ces différents types de plans doivent être élaborés en amont par chaque ministère sectoriel et institution. Mais fort est de constater que ces outils d'opérationnalisation sont élaborés tardivement. Ceci rend difficile leur compilation en vue d'une bonne prévision. Ce retard pourrait justifier la non performance du plan de trésorerie. L'amélioration de ce problème nécessite **le renforcement de capacités et la restitution des expériences acquises**.

## **II. Formulation de la problématique de l'étude**

La problématique dans sa double dimension est synthétisée après son esquisse théorique.

### **A. Libellé de la problématique**

La problématique d'une étude est l'ensemble des préoccupations à caractère structuré et à vision actionnelle liées à une situation, un phénomène, une thématique non positive, et ce

en termes de Problème Général (PG) et de Problèmes Spécifiques (PSj), les PSj étant les manifestations ou les conséquences mais jamais les causes de ce Problème Général. Ce que l'on appelle ici les Problème à Résoudre (PAR). C'est d'autre part la Perspective Théorique (PT) de traitement de ce PAR. Ainsi, le problème à résoudre par la présente étude est celui de la non performance du plan de trésorerie de l'Etat. Ce problème est issu du manque de sincérité budgétaire, de la non régulation ou du non arrimage entre les engagements et la disponibilité de trésorerie, et de l'élaboration tardive des outils d'opérationnalisation par les ministères sectoriels et institutions de l'Etat.

Pour renforcer l'efficacité du plan de trésorerie de l'Etat, il s'agira de rendre plus performant ce plan trésorerie de l'Etat. Cette performance passe d'abord par le respect du principe de la sincérité budgétaire, ensuite la régulation ou l'arrimage entre les engagements et la disponibilité de trésorerie, et enfin l'élaboration dans le délai le plus court des outils d'opérationnalisation afin d'éradiquer les causes de la non performance du plan de trésorerie.

Cet ensemble de problèmes à résoudre et de perspectives théoriques de résolution a permis de libeller la problématique comme suit : « **Analyse de l'efficacité du plan de trésorerie de l'Etat** ».

## **B. Synthèse du contenu théorique de la problématique**

Le tableau suivant de la page 38 rend compte de façon plus explicite la formulation et le contenu de la problématique de l'étude.

**Tableau n°5 : Formulation de la problématique choisie**

Niveaux		Eléments de la problématique de l'étude		Libellé de la problématique choisie
		Eléments du PAR	Perspectives théoriques retenues (PTR)	
Niveau général		La non performance du plan de trésorerie de l'Etat <b>(PG)</b>	L'Efficacité du plan de trésorerie de l'Etat	Problématique de l'efficacité du plan de trésorerie de l'Etat.
Niveaux spécifiques	1	Le manque de sincérité budgétaire. <b>(PS1)</b>	Respect du principe de sincérité budgétaire.	
	2	Le non arrimage entre les engagements et la disponibilité de trésorerie <b>(PS2)</b>	La régulation entre les engagements et la disponibilité de la trésorerie.	
	3	L'élaboration tardive des outils d'opérationnalisation par les ministères sectoriels et institutions de l'Etat. <b>(PS3)</b>	Le renforcement de capacités et la restitution des expériences acquises.	

**Source :** Résultats de nos investigations

**CHAPITRE II : Du cadre théorique et  
méthodologique aux conditions de mise en  
œuvre des solutions**

Ce chapitre qui constitue le cadre théorique et méthodologique de notre travail, traite non seulement des objectifs et hypothèses de recherche, mais aussi la revue de la littérature relative à la problématique d'une part, le choix de la méthodologie et conditions de vérification des hypothèses d'autre part.

## **Section I : Objectifs, hypothèses et revue de littérature de l'étude**

Dans cette section, il est abordé successivement le cadre théorique de base de la recherche (objectifs et hypothèses), le tableau de bord de l'étude et la revue de littérature.

### **Paragraphe I : Cadre théorique de base et tableau de bord de l'étude**

#### **I. Cadre théorique de base de l'étude: Objectifs et hypothèses de recherche**

##### **A. Objectifs de l'étude**

La présente étude vise des objectifs qui sont fixés par rapport aux problèmes à résoudre qui se déclinent en objectifs général et spécifiques. Les objectifs de l'étude rentrent dans une triple vision de développement, de recherche et de résultats attendus. C'est ainsi qu'il a été déterminé des objectifs de développement, des objectifs de recherche et les résultats attendus.

Rappelons que le problème général de l'étude est la non performance du plan de trésorerie de l'Etat auquel sont associés les problèmes spécifiques que sont :

- ✓ le manque de sincérité budgétaire;
- ✓ le non arrimage entre les engagements et la disponibilité de trésorerie;
- ✓ l'élaboration tardive des outils d'opérationnalisation par les ministères sectoriels et institutions de l'Etat.

##### **1. Objectifs de développement**

Il s'agit ici de faire des déclarations d'intention en termes de réalisation de chaque problème suivant un objectif général et des objectifs spécifiques.

##### **❖ Objectif Général de Développement (OGD)**

Cet objectif est de **suggérer les conditions de performance du plan de trésorerie de l'Etat.**

### ❖ Objectifs spécifiques de développement (OSD)

Chaque objectif spécifique de développement est relié à un problème spécifique.

- pour le problème spécifique n°1 : **proposer les conditions du respect du principe de sincérité budgétaire (OSD1).**
- pour le problème spécifique n°2 : **soumettre les conditions d'arrimage entre les engagements et la disponibilité de trésorerie (OSD2).**
- pour le problème spécifique n°3 : **recommander les conditions de production à bonne date des outils d'opérationnalisation par les ministères sectoriels et institutions de l'Etat (OSD3)**

## 2. Objectif Général de Recherche (OGR)

Il s'agit ici de **déterminer les conditions de performance du plan de trésorerie de l'Etat.**

### ❖ Objectifs Spécifiques de Recherche (OSR)

Ils sont les suivants :

- Pour le problème spécifique n°1 : **chercher les conditions du respect du principe de sincérité budgétaire (OSR1) ;**
- Pour le problème spécifique n°2 : **proposer les conditions d'arrimage entre les engagements et la disponibilité de trésorerie (OSR2).**
- Pour le problème spécifique n°3 : **Identifier des conditions d'élaboration à bonne date des outils d'opérationnalisation par les ministères sectoriels et institutions de l'Etat (OSR3).**

## 3. Résultats Attendus de l'Etude (RAE)

Les résultats attendus de l'étude se présentent en termes général et spécifiques liés aux problèmes spécifiques. Nous avons :

### ❖ Résultat Général Attendu (RGA)

Au terme de l'étude, les conditions de performance du plan de trésorerie de l'Etat sont déterminées et suggérées.

### ❖ Résultats Spécifiques Attendus (RSA)

Ils sont les suivants:

- Par rapport à PS1 : A la fin de l'étude, les conditions du respect du principe de sincérité budgétaire sont recherchées et proposées (RSA1);
- Par rapport au PS2 : Au terme de l'étude, les conditions d'arrimage entre les

engagements et la disponibilité de trésorerie sont proposées et soumises (RSA2) ;

- Par rapport au PS3 : A l'issue de l'étude, les conditions d'élaboration à bonne date des outils d'opérationnalisation par les ministères sectoriels et institutions sont identifiées et suggérées (RSA3).

## **B. Causes supposées et hypothèses de l'étude**

Il s'agira de déterminer d'abord les causes supposées être à la base des différents problèmes spécifiques, de dégager ensuite les causes les plus plausibles avant de formuler les hypothèses.

Signalons que la recherche d'une cause générale qui traduirait fidèlement les causes spécifiques a été infructueuse. Mais, nous avons la conviction que, si les problèmes spécifiques sont résolus, le problème général disparaîtrait.

### **1. Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°1**

Le problème spécifique n°1 est le manque de sincérité budgétaire. Les causes supposées être à la base de ce problème se déclinent en trois points :

- ❖ l'absence d'informations fiables;
- ❖ la conjoncture économique défavorable;
- ❖ la sous-évaluation des charges et la surestimation des ressources présentées dans la loi de finances.

Au sujet du problème spécifique (PS1), s'il est vrai que l'absence d'informations fiables, la conjoncture économique défavorable peuvent agir sur la sincérité budgétaire, il n'en demeure pas moins vrai qu'une sous-évaluation des charges et une surestimation des ressources ne fassent pas subsister le problème, voir même créer un écart considérable entre les charges et les ressources car toutes les prévisions sérieuses et rigoureuses ne doivent en aucun cas être sous-évaluées ou surestimées. Nous estimons que, si toutes les informations dont dispose la DGB sont fiables et que la conjoncture économique défavorable comme nous l'observons présentement par la chute du Naïra sont prises en compte lors de l'élaboration de la loi de finances, permettraient de respecter le principe de sincérité budgétaire.

La sous-évaluation des charges et la surestimation des ressources paraissent plus réalistes et complètes parce qu'ils prennent en compte non seulement la conjoncture économique, mais aussi l'effet de l'environnement et des situations antérieures du budget. Il s'en suit donc que la sous-évaluation des charges et la surestimation des ressources sont retenues comme la cause la plus plausible du problème spécifique n°1.

Nous retenons comme hypothèse spécifique n°1 : **la sous-évaluation des charges et la surestimation des ressources sont à l'origine du manque de sincérité budgétaire.**

## **2. Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°2**

Le problème spécifique n°2 est celui du non arrimage entre les engagements et la disponibilité. Il peut avoir comme causes:

- ❖ le non respect du plan d'engagement;
- ❖ les difficultés de recouvrements des recettes
- ❖ le manque d'outil de régulation.

Pour ce qui est du deuxième problème spécifique (PS2), il est vrai que le manque d'outil de régulation peut agir sur l'arrimage entre les engagements et la disponibilité de trésorerie. En outre, les difficultés de recouvrement des recettes constituent une cause transversale, donc moins déterminante dans la mesure où ce problème peut trouver une solution par la politique d'élargissement de l'assiette fiscale accompagnée de la réduction du taux de l'impôt car trop d'impôt tue l'impôt. Ceci entraîne l'évasion fiscale et la fuite devant l'impôt. Il existe en effet, en dehors des recettes fiscales et des droits de douanes, d'autres ressources aussi insuffisantes qui alimentent le budget général de l'Etat. Par conséquent, un recouvrement efficace au titre d'une année donnée peut normalement entraîner des rentrées additionnelles, substantielles et contribuer à améliorer la trésorerie.

Par ailleurs, le non respect du plan d'engagement par l'émission des titres de paiement supplémentaires entraîne un déséquilibre total de la trésorerie. Ce qui ne permet pas ; même en cas d'inexistence de difficultés de recouvrements et en présence d'outil de régulation de pouvoir honorer aux engagements initialement pris. Ainsi, le non respect du plan d'engagement constitue la cause la plus plausible.

C'est pourquoi, notre hypothèse spécifique n°2 est : **le non arrimage entre les engagements et la disponibilité de trésorerie s'explique par le non respect du plan d'engagement.**

## **3. Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°3**

Le problème spécifique n°3 est relatif à l'élaboration tardive des outils d'opérationnalisation par les ministères sectoriels et institutions de l'Etat. Les causes qui retiennent notre attention à ce niveau sont les suivantes

- ❖ le manque de renforcement de capacités ;
- ❖ la lenteur administrative ;
- ❖ le manque de personnel .

Il est évident que, vu la densité des travaux exécutés par les services compétents dans l'élaboration des outils d'opérationnalisation, qu'il y ait un ressentiment d'un besoin de personnel supplémentaire ; ce qui se traduit simplement par le manque de personnel.

S'il est vrai que la lenteur administrative entrave l'élaboration des outils d'opérationnalisation, sans tenir compte du manque de renforcement de capacités, fera exister le problème, car un personnel bien formé peut, même avec un nombre restreint, permettre d'élaborer dans un bref délai les outils d'opérationnalisation. Donc, la cause la plus plausible est le manque de renforcement de capacités.

L'hypothèse spécifique de notre étude est : **le manque de renforcement de capacités est à la base de l'élaboration tardive des outils d'opérationnalisation par les ministères sectoriels et institutions de l'Etat.**

En l'absence d'une cause générale, l'hypothèse générale n'est pas formulée.

Ces hypothèses peuvent être confirmées ou infirmées à l'issue des données de l'enquête.

## II. **Tableau de bord de l'étude (TBE)**

### A. **Contenu d'un TBE**

Le tableau de bord est un outil récapitulatif des principaux repères de la recherche effectuée. Il est constitué de la problématique choisie, des problèmes spécifiques retenus, des objectifs, des causes supposées et des hypothèses de l'étude. Aussi, sert-il de repère à l'évolution future de l'étude en termes de la méthodologie à adopter, de la revue de littérature, du diagnostic, puis des solutions à proposer

### B. **Présentation du TBE de l'étude**

Il se présente de la manière suivante dans le tableau n°6 de la page 45.

**Tableau n°6 :** Tableau de bord de l'étude

Niveau d'analyse		Problématique de l'étude	Objectifs de recherché	Causes supposes	Hypothèses
Niveau général		<b>Problème général</b> Non performance du plan de trésorerie de l'Etat	<b>Objectif Général :</b> Déterminer les conditions de performance du plan de trésorerie de l'Etat.		
Niveau Spécifiques	1	<b>Problème spécifique 1 :</b> Le manque de sincérité budgétaire	<b>Objectif de recherche1 :</b> Chercher les conditions du respect du principe de sincérité budgétaire	<b>Cause spécifique1</b> La sous-évaluation des charges et la surestimation des ressources	<b>Hypothèse1</b> La sous-évaluation des charges et la surestimation des ressources sont à l'origine du manque de sincérité budgétaire
	2	<b>Problème spécifique 2 :</b> Le non arrimage entre les engagements et la disponibilité de trésorerie	<b>Objectif de recherche2 :</b> Proposer les conditions d'arrimage entre les engagements et la disponibilité de trésorerie	<b>Cause spécifique2</b> Le non respect du plan d'engagement	<b>Hypothèse2</b> Le non arrimage entre les engagements et la disponibilité de trésorerie s'explique par le non respect du plan d'engagement
	3	<b>Problème spécifique 3 :</b> L'élaboration tardive des outils d'opérationnalisation par les ministères sectoriels et institutions de l'Etat	<b>Objectif de recherche 3 :</b> Identifier des conditions d'élaboration à bonne date des outils d'opérationnalisation par les ministères sectoriels et institutions de l'Etat	<b>Cause spécifique3 :</b> Le manque de renforcement de capacités	<b>Hypothèse3</b> Le manque de renforcement de capacités est à la base de l'élaboration tardive des outils d'opérationnalisation par les ministères sectoriels et institutions de l'Etat

**Source :** synthèse des éléments de l'état des lieux et repères à mis-parcours de l'étude

## **Paragraphe II : Revue de littérature**

La revue de littérature est un exercice de lecture de la documentation mobilisée afin de faire le point des connaissances antérieures sur les problèmes en résolution en termes d'outil de mobilisation et d'analyse de données. Elle permet, dans le cadre de toute recherche, de s'assurer au préalable de l'état des connaissances acquises sur les problèmes identifiés.

### **I. Revue de littérature par rapport au problème général de la non performance du plan de trésorerie de l'Etat**

Notre objectif général est de déterminer les conditions de performance du plan de trésorerie de l'Etat.

Le travail de recherche de J. Franck QUENUM a dans ce cadre abordé le problème à travers son thème intitulé *Problématique d'une gestion performante de la trésorerie de l'Etat*. Pour un plan de trésorerie performant, il préconise la mise en place d'un réseau informatique entre les Recettes Perceptions et les Recettes des Finances d'une part, et entre les Recettes des Finances et la RGF d'autre part ainsi que l'installation du progiciel ASTER dans les postes comptables.

Dans le cadre d'une bonne gestion de la trésorerie, il est nécessaire de prendre des dispositions nécessaires en vue de prévoir les difficultés de trésorerie qui pourraient arriver. Selon J. DEBOULE, gérer la trésorerie de l'entreprise c'est « faire en sorte qu'à chaque instant, l'entreprise ait la possibilité d'honorer sa signature ». Cette précaution permet d'envisager à l'avance les moyens de financement les plus appropriés. Ainsi, la détermination des différents besoins de financement suppose l'existence d'un plan de trésorerie.

L'utilité d'un plan de trésorerie est pertinente à plus d'un titre pour la simple raison qu'il permet aux pouvoirs publics de savoir s'ils doivent contracter de nouveaux emprunts, et par conséquent de disposer d'un maximum de temps pour la négociation et l'obtention du financement le plus adéquat. Il permet également d'identifier les périodes de besoins afin d'élaborer le programme d'émission des titres publics.

C'est dans ce sens que P. HUNAULT (1977, P79) définit le plan de trésorerie comme « un instrument fondamental d'information et d'aide à la prise de décision du trésorier ». Il indique les flux de trésorerie journaliers sur un horizon donné, ces informations étant mises à jour quotidiennement pour améliorer les prises de décision. Son élaboration et son suivi nécessitent la collecte d'informations adéquates, une bonne organisation dont la fonction est de transmettre le plus rapidement possible les chiffres nécessaires. Le trésorier doit effectuer

le contrôle de la qualité du plan qu'il élabore en déterminant les erreurs et omissions qui peuvent s'y glisser et à les analyser en vue de déterminer leurs causes et, si possible, les éliminer de la prévision.

C'est dans ce sens que P. HUNAULT (1977) affirme dans son ouvrage intitulé *Gestion de la trésorerie au jour le jour* que si le plan de trésorerie est principalement destiné à servir la gestion de la trésorerie au jour le jour, il n'en faut pas moins intégré, l'ensemble des prévisions de l'entreprise qui doivent former un tout cohérent. Il va plus loin en disant que les prévisions des services financiers d'une entreprise sont destinées à les aider à optimiser leur choix en matière de financement.

R. MUZELLEC affirme dans son ouvrage intitulé *Finances Locales* que : « Toutes les collectivités peuvent établir une prévision mois par mois puisque l'essentiel des recettes est versé mensuellement et que la majorité des charges courantes sont également mensuelles. Dans cette logique, cette prévision aboutira à la détermination d'un plan de trésorerie fixant les soldes de trésorerie de la collectivité mois par mois. Il convient de préciser que l'établissement d'un plan de trésorerie doit permettre aux responsables de prévoir avec une certaine précision les encaissements et décaissements qui vont, mois après mois affecter le niveau de la trésorerie de la collectivité et d'anticiper les éventuels déséquilibres qui risquent de se produire entre les deux séries de flux. La mobilisation des ressources doit donc être suffisante afin de renforcer toute collectivité publique à faire face aux dépenses ».

En matière de prévision des dépenses, il est recommandé d'affiner les études relatives à la réalisation des travaux, d'évaluer plus raisonnablement les coûts, d'en tenir un planning précis, de prévoir correctement le montant des dépenses que l'on effectuera pendant l'exercice. Cela permet aux dirigeants d'opérer des ajustements, de satisfaire les engagements de l'entreprise vis-à-vis des fournisseurs. Ensuite, pour parvenir à programmer les dépenses, les trésoriers s'appliquent à prévoir les dépenses que l'entreprise devrait effectuer à court terme. Ceci conduit à l'établissement d'un plan de trésorerie à l'horizon d'un an et généralement détaillé en prévisions mensuelles. (E. COHEN, 2001).

## **II. Revue de littérature par rapport aux problèmes spécifiques**

### **A. Revue de littérature par rapport au manque de sincérité budgétaire**

A ce titre, notre objectif est de chercher les conditions du respect du principe de sincérité budgétaire. Pour mener à bien l'étude sur ce problème nous avons posé l'hypothèse selon laquelle, la sous-évaluation des charges et la surestimation des ressources sont à l'origine du manque de sincérité budgétaire.

Le travail de recherche de M. AZONDOGA (2010) a dans ce cadre abordé ce problème à travers son mémoire dont le thème est intitulé *Contribution à une gestion optimale de fonds dans le temps et dans l'espace au service de la trésorerie*. Dans son travail, il a retenu que l'influence de l'environnement politique et social sur l'exécution du plan de trésorerie comme la cause réelle se trouvant à la base du problème du manque de sincérité budgétaire. Ainsi pour trouver de solutions à ce problème, il revient à la DGTCP de prendre diverses mesures pouvant lui permettre de mieux faire ses prévisions de trésorerie. Il s'agira pour elle de :

- dynamiser à nouveau le rôle du comité de suivi du plan de trésorerie ;
- amener tous les acteurs intervenant dans la gestion de la trésorerie à être efficace à travers des formations régulières sur l'instrument qu'est le plan de trésorerie;
- revoir le mode de fonctionnement de la Division des Etudes et de la Statistique pour qu'elle soit beaucoup plus présente dans la conception du plan de trésorerie et surtout de l'élaboration des prévisions de trésorerie.

Ces différentes mesures permettront à la DGTCP de mieux suivre son plan de trésorerie afin d'aboutir à la gestion efficace de la trésorerie de l'Etat.

Dans son ouvrage intitulé *Gestion financière de l'entreprise*, G. DEPALLENS (1977) préconise la nécessité de calculer par mois les coefficients d'encaissement et de décaissement. Ce calcul doit tenir compte des encaissements et des décaissements effectifs antérieurs pour que les prévisions se rapprochent un peu plus de la réalité. Pour parvenir à de bonnes prévisions, J. AUBERT-KRIER et al. (1977) proposent dans *Gestion de l'entreprise*, Tome 2, que celles-ci soient faites sur une inégalité de périodes. Selon eux, l'inégalité de périodes permet une meilleure comparaison entre la prévision et la réalité.

De même, M. Bruno AKAKPO (2015), dans son ouvrage intitulé *Démocratie financière en Afrique occidentale francophone* affirme que : « en application du principe de sincérité budgétaire, le pouvoir exécutif a l'obligation de fournir au parlement une

information complète et fiable dans la loi de finances de l'année soumise à son examen et son vote. A cet égard, le parlement, plus que par le passé, a une latitude pour s'interroger, notamment sur les cas de surestimation des ressources et de sous-estimation de dépenses, éventuellement mentionnées dans les lois de finances, sur les cas de dissimulation d'éléments financiers ou patrimoniaux. Le principe de sincérité est fondé sur l'amélioration de la transparence dans la gestion des finances publiques ».

### **B. Revue de littérature par rapport au non arrimage entre les engagements et la disponibilité de trésorerie**

Dans presque tous les pays du monde, le déséquilibre de la trésorerie de l'Etat n'est pas un phénomène rare. C'est pourquoi notre objectif par rapport à ce problème est de déterminer les conditions d'arrimage entre les engagements et la disponibilité de trésorerie. Pour nous le non arrimage entre les engagements et la disponibilité de trésorerie s'explique par le non respect du plan d'engagement. Le profil de la trésorerie de l'Etat, c'est-à-dire le niveau de l'ensemble des disponibilités, présente d'amples variations tout au long de l'année. Ces variations résultent, d'une part, du déphasage entre les calendriers de recouvrement des recettes, d'exécution des dépenses et, d'autre part, du calendrier d'amortissement de la dette à moyen et long terme. Si les dépenses présentent une certaine régularité au cours de l'année, l'encaissement des recettes fiscales reste assez concentré autour de quelques échéances malgré l'effet de la mensualisation de l'impôt sur le revenu.

Sur le marché monétaire, se nouent les opérations de prêts et d'emprunts à moins d'un an. L'Etat est à la fois le premier emprunteur et un prêteur régulier. Lorsque les prévisions, montrent que les disponibilités du compte du Trésor ne couvriront pas le montant des dépenses à exécuter à une date ultérieure très proche, le Trésor Public émet des emprunts à court terme (moins d'un an) afin que l'Etat dispose des ressources nécessaires à cette échéance. C'est dans cette logique que M. PRADA et R. BARBEYE dans leur ouvrage intitulé *la comptabilité publique* parlent de la tâche qui consiste à ajuster constamment les ressources aux charges ou soit le volant de ressources grâce auquel cet ajustement est possible.

Par ailleurs, ces emprunts ainsi que les dépôts des correspondants permettent à l'Etat d'avoir toujours une position prêteuse sur le marché interbancaire, compartiment du marché monétaire sur lequel les banques se prêtent et empruntent entre elles de disponibilités à court terme. L'Etat place ses excédents de trésorerie sous la forme de prêts aux banques à très court terme. C'est dans cette logique que la cour des comptes française dans son rapport *La gestion*

*de la trésorerie : une fonction vitale pour l'Etat* (2010) signalait que : « Optimiser la gestion de la trésorerie appelle désormais la poursuite de l'amélioration des prévisions et, au-delà, l'établissement d'une fonction de pilotage ». Elle ajoute à cet effet que la gestion de la trésorerie et celle de la dette sont naturellement liées car d'une part, des instruments de dette, les bons à taux fixe, financent la majeure partie des besoins de trésorerie, d'autre part l'encours de la trésorerie finance le remboursement d'échéances de plus en plus élevées de dette à moyen et long terme. Ce rapport propose à l'Etat que les fondements du système de centralisation des dépôts soient repensés afin d'intensifier la mobilisation des ressources de trésorerie des administrations publiques. La centralisation des dépôts sur le compte du Trésor, en général non rémunérée, concerne à titre principal les collectivités locales et leurs établissements ainsi que les établissements publics nationaux.

Pour C. LAGARDE, ancienne ministre française chargée de l'économie, de l'industrie et de l'emploi (2010), la maîtrise du déséquilibre de la trésorerie de l'Etat à travers une action sur le volet « prévision de recettes » n'est pas efficace car, d'un point de vue structurel, les prévisions des recettes fiscales sont par nature volatiles, et dépendent d'une part de la nature du prélèvement (impôt sur rôle ou impôt déclaratif), mais également des moyens de paiement utilisés. A titre d'exemple, la TVA est en grande partie payée par virements spontanés, ces crédits échappant ainsi à tout dispositif d'annonces.

Le problème du déséquilibre de la trésorerie de l'Etat est d'autant plus crucial que le Gouvernement français y a consacré en 2011 un programme budgétaire entier : Programme n° 117 : Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs). L'objet du programme est de permettre à l'État d'honorer ses engagements financiers en toutes circonstances. Cette mission doit être réalisée au meilleur coût pour le contribuable, dans des conditions de contrôle maximal des risques financiers et techniques, tout en veillant à ne pas peser excessivement sur la dette et le déficit public. Elle se traduit par l'émission régulière de titres de dette, afin de couvrir le besoin de financement annuel de l'État qui comprend principalement le remboursement de la dette venant à échéance ainsi que la couverture du solde budgétaire. Le programme vise également à assurer le financement quotidien de l'État, lui permettant de faire face à l'ensemble de ses obligations financières, et à placer au mieux ses excédents ponctuels de trésorerie. Le responsable du programme est le Directeur Général du Trésor. Ce programme budgétaire se décompose en trois actions, relatives à la dette négociable, à la dette financière non négociable et à la trésorerie de l'État.

### **C. Revue de littérature par rapport à l'élaboration tardive des outils d'opérationnalisation par les ministères sectoriels et institutions de l'Etat**

Le retard dans l'élaboration des outils d'opérationnalisation est préjudiciale pour l'efficacité. C'est pour cela que notre objectif est d'identifier les conditions d'élaboration à bonne date des outils d'opérationnalisation par les ministères sectoriels et institutions de l'Etat. L'étude sur ce problème nous a conduit à poser l'hypothèse selon laquelle, le manque de renforcement de capacités est à la base de l'élaboration tardive des outils d'opérationnalisation par les ministères sectoriels et institutions de l'Etat.

M. AZONDOGA affirme que « la non performance du plan de trésorerie est due au retard dans l'envoi des pièces comptables vers la RGF pour la centralisation. Cela a pour cause la mauvaise organisation des postes comptables. L'éradication de cette cause passera par la nécessité pour le TP d'organiser des séances de concertation des responsables des services centraux avec ceux extérieurs. Tout ceci est fait à travers des mesures indispensables aux postes comptables à savoir :

- produire périodiquement les situations et les pièces justificatives dans les délais convenables ;
- disposer des moyens d'envoi des pièces à bonne date vers les services centralisateurs tous les mois ;
- disposer de logiciels de traitement des informations.

Ces différentes mesures vont permettre d'éviter le retard dans l'envoi des pièces comptables vers la RGF pour la centralisation.

En bref, la résolution de ce problème passe donc par l'installation de ce progiciel ASTER dans les régies financières et dans les postes comptables. La prise de cette mesure permettra de disposer au niveau central des opérations effectuées aussi bien dans les postes comptables que dans les régies financières au fur et à mesure qu'elles se réalisent. Ce faisant, les réalisations inscrites dans le plan de trésorerie vont refléter le niveau réel des différentes opérations réalisées par tout le réseau comptable du Trésor et permettront d'éviter l'existence de liquidité morte ».

## **SECTION II : Du choix de la méthodologie aux conditions de mise en œuvre des solutions**

Ici, nous présentons la dimension empirique pour l'organisation des enquêtes sur le terrain et de l'outil théorique pour identifier les outils d'analyse des données en termes de conditions de vérification des hypothèses.

### **Paragraphe I : Choix de la méthodologie**

La méthodologie adoptée a une double dimension : une dimension basée sur les enquêtes (dimension empirique) et une dimension liée aux modèles et seuils de décision (dimension théorique).

#### **I. Choix de l'approche empirique**

La dimension empirique vise à mettre en exergue la méthode d'enquête à utiliser à travers les outils de mobilisations des données, ceux relatifs à leur dépouillement et à leur présentation.

##### **A. Objectif et cadre de l'enquête**

Dans toute recherche scientifique, l'objectif principal est la vérification des hypothèses préalablement émises, histoire d'apporter des solutions originales aux problèmes identifiés. Ceci dit, de façon spécifique, nous nous sommes fixé comme objectif de l'enquête de :

- nous assurer que la sous-évaluation des charges et la surestimation des ressources sont à l'origine du manque de sincérité budgétaire ;
- vérifier si le non arrimage entre les engagements et la disponibilité de trésorerie s'explique par le non respect du plan d'engagement ;
- certifier ou non que le manque de renforcement de capacité est à la base de l'élaboration tardive des outils d'opérationnalisation par les ministères sectoriels et institutions de l'Etat.

Pour vérifier nos hypothèses, nous avons effectué des enquêtes. La population cible est constituée de certains cadres qui interviennent dans l'élaboration du plan de trésorerie, des outils d'opérationnalisation, ainsi que ceux chargés de son exécution.

Dans l'impossibilité d'interroger l'ensemble de la population mère, l'enquête a été réalisée sur un échantillon représentatif et les questions posées aux enquêtés sont les mêmes.

Ainsi, l'échantillon choisi à partir de la population mère pour la réalisation de notre enquête est composé d'une soixantaine de cadres de la DGTCP, de certains ministères sectoriels et institutions de l'Etat, ayant connaissance des mécanismes de la gestion de trésorerie et du plan de trésorerie.

### **B. Outils de mobilisation, de dépouillement et de présentation des données.**

Les données mobilisées à travers nos enquêtes et entretiens concernent les vraies raisons qui sous-tendent les différents problèmes spécifiques évoqués. Compte tenu de la taille de notre échantillon, le mode utilisé est l'enquête. Dans le but de vérifier nos hypothèses, nous avons fait recours à des questionnaires, lesquels ont été conçus par rapport aux problèmes spécifiques en résolution. Des informations ont été également mobilisées sur la base d'une recherche documentaire. Elle nous a pris un peu de temps car, trouver des ouvrages et des documents sur ce thème n'a pas été chose facile.

En considération de la taille de notre échantillon, nous avons préféré un dépouillement manuel à travers le tri à plat. Les résultats sont ainsi passés par le logiciel EXCEL pour leur présentation. S'agissant de la présentation des données mobilisées, les outils disponibles sont des tableaux et des graphiques. Nos variables statistiques étant essentiellement qualitatives, les représentations correspondantes sont des diagrammes.

## **II. La dimension théorique**

L'approche théorique permet l'analyse des données, au regard des théories disponibles.

### **A. Choix de théorie appropriée**

Relativement à nos problèmes spécifiques, la revue de littérature n'a révélé aucune théorie au sujet de la vérification des hypothèses. En conséquence, nous nous sommes contenté des seuils de décision. En d'autres termes, le défaut d'une théorie appropriée en la matière nous contraint à la fixation des seuils de décision.

### **B. Choix du seuil de décision**

Concernant chaque problème spécifique, une question à trois items spécifiés et un item « autres à préciser » a été posée aux enquêtés. Donc, une question posée aux enquêtés comporte trois items spécifiés. Si nous supposons que le poids total des items (spécifiés et autres) est de 100% ; le poids moyen sera alors de 25%. Ainsi le choix se fera par rapport à l'item qui aura obtenu un poids supérieur au poids moyen de 25%. Toutefois, au cas où aucun item n'aurait atteint ce poids, ce sera celui qui aura le poids élevé qui sera retenu.

## **Paragraphe II : Collecte et analyse des données, approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre**

Il est question ici, d'aller collecter les données, de les présenter afin de vérifier le degré de vérification des hypothèses formulées.

En outre, il sera question de proposer les approches de solutions ainsi que leurs conditions de mise en œuvre.

### **I. Collecte et analyses des données**

Il s'agit ici de présenter les enquêtes et analyses des résultats afin de vérifier les hypothèses antérieurement émises.

#### **A. Collecte et restitutions des résultats**

##### **1. Collecte des données**

###### **a. Préparation de l'enquête**

Dans le cadre de la collecte des données sur le terrain, nous avons choisi comme outils de collecte des données le guide d'entretien et le questionnaire.

En effet, le guide d'entretien est un résumé des questions et des objectifs qui sont traités au cours de la recherche généralement qualitative. Il permet au chercheur de structurer et de guider les débats ou discussions. Il est élaboré dans le but de recueillir des informations auprès des cadres.

En ce qui concerne le questionnaire, il est un guide ou une séquence de questions formulées pour obtenir l'information nécessaire sur un sujet. Il est élaboré pour être distribué aux agents ayant des expériences en matière d'élaboration et d'exécution du plan de trésorerie, en matière de gestion de la trésorerie de l'Etat.

###### **b. Réalisation de l'enquête**

L'enquête est réalisée sur la base d'un questionnaire précédemment élaboré en annexe 4 pour l'interrogation des cadres choisis. Le guide d'entretien, présenté en annexe 5, nous a permis de recueillir les avis des enquêtés sur nos différentes préoccupations.

### **c. Difficultés rencontrées et limites des données**

#### **❖ Difficultés rencontrées**

Lors de la réalisation de notre enquête, nous étions confrontés à plusieurs difficultés parmi lesquelles figurent :

- l'indisponibilité de certains agents de la DGTCP, des ministères sectoriels et institutions de l'État ;
- la difficulté d'accès à certains documents ;
- la méfiance dans la communication des informations.

Cachés sous le couvert du respect du secret professionnel ou autres, les responsables, de même que certains agents n'ont pas pu mettre à notre disposition, certaines informations.

Toutefois, il est à signaler que ces limites n'ont pas éteint notre ardeur au travail. Néanmoins, nous avons pu rassembler soixante (60) questionnaires remplis par les acteurs identifiés.

#### **❖ Limites des données**

Ces limites sont relatives à l'insuffisance des informations collectées et à leur qualité. En effet, il n'a pas été possible pour nous de toucher toute la population mère. Etant donné que les résultats obtenus seront généralisés sur l'ensemble de la population mère, il est probable que cette généralisation des résultats issus d'un échantillon ne traduise pas totalement la réalité au sens convaincant du terme.

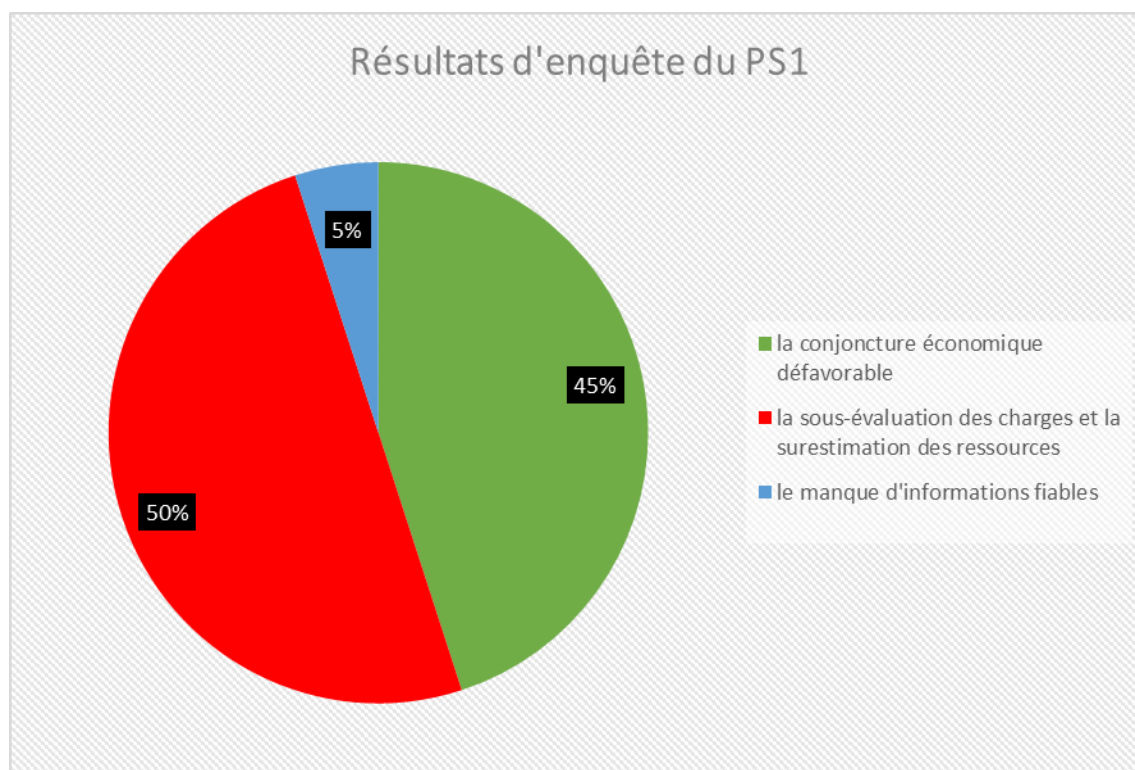
### **B. Présentation et analyse des résultats de l'enquête**

Elles sont faites par problème spécifique et ceci suivant l'ordre que nous avons retenu dans le tableau de bord de l'étude.

#### **1. Présentation des données relatives au PS n°1**

Pour le problème spécifique relatif au manque de sincérité budgétaire, le traitement des données mobilisées a permis l'obtention du graphique suivant à la page 56:

**Graphique n°1** : répartition des données d'enquête relatives au manque de sincérité budgétaire



**Source** : Réalisé à partir des données de l'enquête.

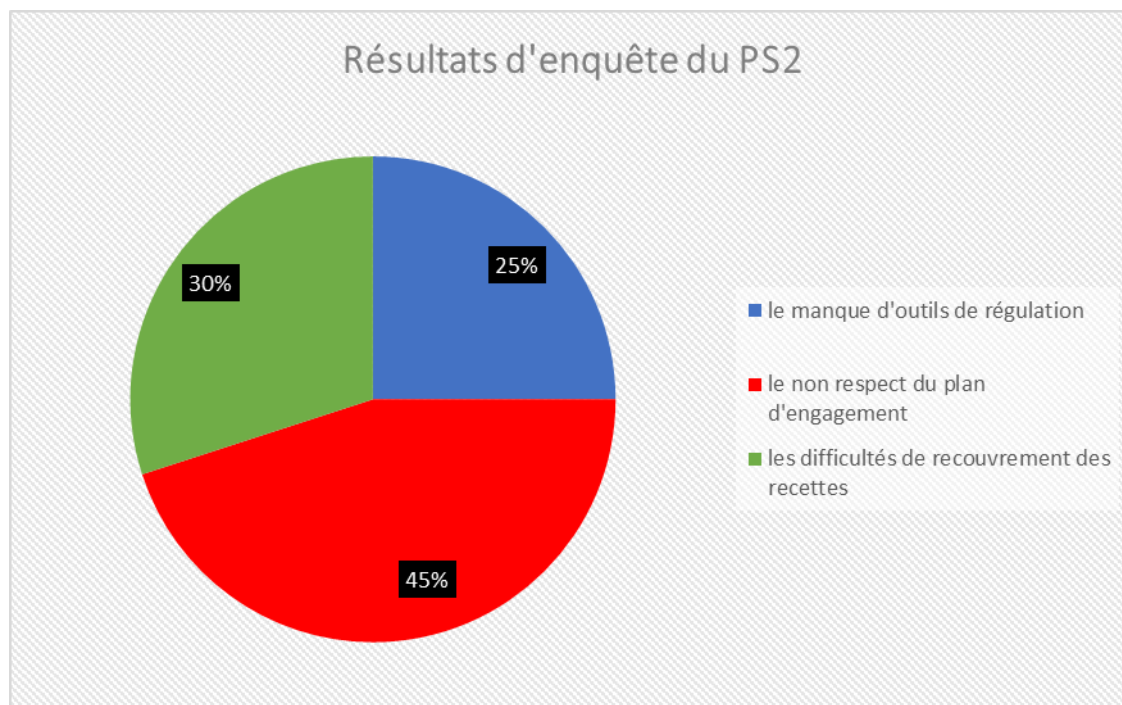
Il ressort de ces résultats que:

- 45% des enquêtés estiment que le manque de sincérité budgétaire est dû à la conjoncture économique soit un effectif de 27 personnes ;
- 50% des enquêtés pensent que ce problème est dû à la sous-évaluation des charges et à la surestimation des ressources soit un effectif de 30 personnes ;
- 5% pensent que le manque de sincérité budgétaire est dû au manque d'informations fiables soit un effectif de 3 personnes.

## **2. Présentation des données relatives au PS n°2**

A la question de savoir, quelle est la cause du non arrimage entre les engagements et la disponibilité de trésorerie, différentes réponses ont été obtenues. Les données mobilisées sont donc organisées à travers le graphique n°2 à la page 57.

**Graphique n°2** : répartition des données relatives au non arrimage entre les engagements et la disponibilité de trésorerie.



**Source** : Réalisé à partir des données de l'enquête.

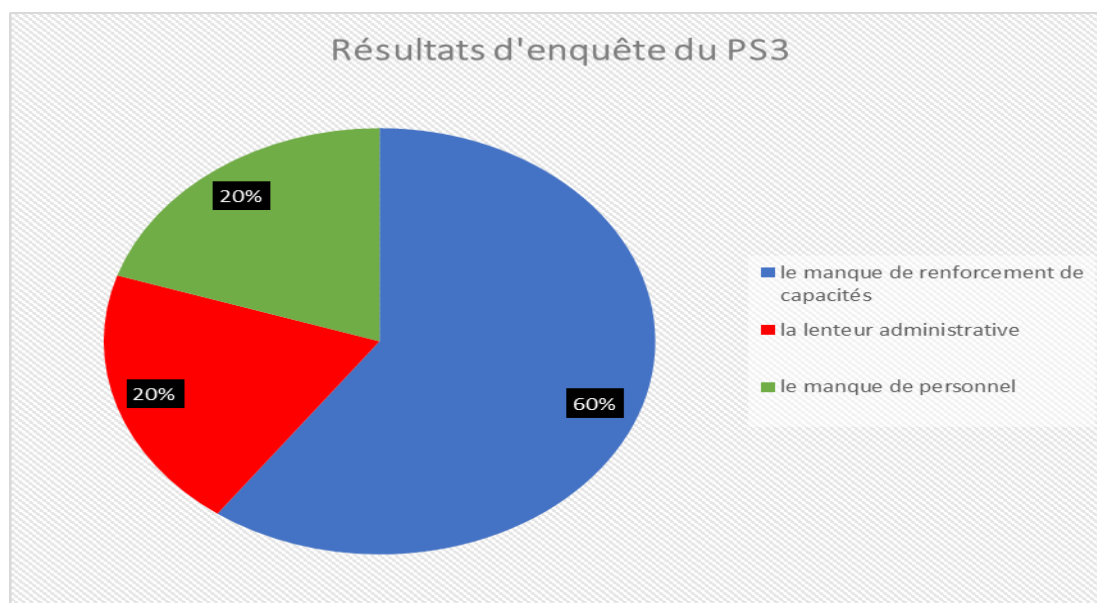
De ce tableau, il ressort que :

- 25% estiment que le problème est lié au manque d'outil de régulation soit un effectif de 15 personnes ;
- 45% des personnes interrogées pensent que le non arrimage entre les engagements et la disponibilité de trésoreries est dû au non respect du plan d'engagement soit un effectif de 27 personnes ;
- 30% des enquêtés estiment que ce problème est dû aux difficultés de recouvrement des recettes soit un effectif de 18 personnes.

### **3. Présentation des données relatives au PS n°3**

Les résultats obtenus par rapport au PSn°3 sont présentés de la manière suivante à la page 58 :

**Graphique n°3:** répartition des données d'enquête relatives à l'élaboration tardive des outils d'opérationnalisation



**Source :** Réalisé à partir des données de l'enquête

- 60% des enquêtés pensent que l'élaboration tardive des outils d'opérationnalisation est due au manque de renforcement de capacités des agents chargés d'élaborer ces outils d'opérationnalisation soit un effectif de 36 personnes ;
- 20% estiment que la lenteur administrative est à la base de l'élaboration tardive des outils d'opérationnalisation soit un effectif de 12 personnes ;
- Enfin les 20% restants attribuent cette élaboration tardive au manque de personnel soit un effectif de 12 personnes.

### **C. Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic**

A la suite des enquêtes et des analyses réalisées, les appréciations ci-après ont été portées sur les hypothèses antérieurement formulées. En vue d'identifier les causes réelles se trouvant à la base des différents problèmes identifiés, les seuils de décision ont été retenus.

#### **1. Vérification de l'hypothèse n°1**

La cause ayant obtenu le poids le plus élevé est « la sous-évaluation des charges et la surestimation des ressources » avec un taux de 50%, supérieur à la moyenne de 25%. Elle est donc considérée comme cause réelle. Nous pouvons donc dire que l'hypothèse n°1 selon laquelle le manque de sincérité budgétaire s'explique par la sous-évaluation des charges et la

surestimation des ressources **est confirmée**. Mais, il serait aberrant de faire abstraction d'une cause ayant un taux aussi élevé de 45% qui est la conjoncture économique défavorable.

Alors, cette cause va être prise en considération pour la proposition des solutions. En conséquence, on peut retenir que **le manque de sincérité budgétaire s'explique non seulement par la sous-évaluation des charges et la surestimation des ressources, mais également par la conjoncture économique défavorable**.

Sur ce, les lois de règlement des quatre dernières années ont été présentées en annexes pour exposer le manque de sincérité budgétaire par la sous-évaluation des charges et la surestimation des ressources.

## **2. Vérification de l'hypothèse n°2**

Pour la vérification de l'hypothèse n°2, il ressort de l'analyse de nos résultats que 45% des enquêtés estiment que le non respect du plan d'engagement est susceptible d'engendrer le problème. Au regard du seuil de décision fixé, cette cause est réelle.

En somme, l'hypothèse selon laquelle le non respect du plan d'engagement expliquant le non arrimage entre les engagements et la disponibilité de trésorerie **est confirmée**. Mais il serait grave de faire abstraction d'une cause ayant aussi un taux de 30%, supérieur au taux moyen. On retient que **le non arrimage entre les engagements et la disponibilité de trésorerie s'explique non seulement par le non respect du plan d'engagement, mais aussi par les difficultés de recouvrement des recettes**.

## **3. Vérification de l'hypothèse n°3**

Pour la vérification de l'hypothèse n°3, il ressort de l'analyse de nos résultats que 60% des enquêtés estiment que la cause réelle relative à l'élaboration tardive des outils d'opérationnalisation est bel et bien le manque de renforcement de capacités. Nous pouvons donc conclure que l'hypothèse n°3 selon laquelle le manque de renforcement de capacité est à la base de l'élaboration tardive des outils d'opérationnalisation par les ministères sectoriels et institutions de l'Etat est ainsi **confirmée** au regard du seuil de décision fixé.

## **D. L'établissement du diagnostic**

L'analyse des données et la vérification des hypothèses nous ont permis d'identifier les causes réelles se trouvant à la base des problèmes retenus. Ceci étant, nous pouvons alors établir les éléments de diagnostic ci-après.

### **1. Élément de diagnostic n°1**

La confirmation de l'hypothèse n°1 doublée d'une nouvelle cause nous permet d'établir le diagnostic suivant : **le manque de sincérité budgétaire s'explique non seulement par la sous-**

**évaluation des charges et la surestimation des ressources, mais également par la conjoncture économique.**

## **2. Elément de diagnostic n°2**

A la suite de la confirmation de l'hypothèse n°2, nous pouvons donc retenir que **le non arrimage entre les engagements et la disponibilité de trésorerie s'explique par le non respect du plan d'engagement, mais aussi par les difficultés de recouvrement des recettes.**

## **3. Elément de diagnostic n°3**

La confirmation de l'hypothèse n° 3 permet de retenir que **le manque de renforcement de capacités est à la base de l'élaboration tardive des outils d'opérationnalisation par les ministères sectoriels et institutions de l'Etat.**

Le diagnostic ainsi fait, il convient de proposer des approches de solutions ainsi que les conditions de leur mise en œuvre.

## **II. Approches de solutions, conditions de mise en œuvre et les suggestions**

L'analyse des données recueillies nous a permis de vérifier les hypothèses et d'établir un diagnostic adéquat. Il revient à présent de suggérer des approches de solutions pour l'amélioration de l'étude.

Par ailleurs, l'application de ces solutions exige un certain nombre de conditions de mise en œuvre.

### **A. Approches de solutions**

#### **1. Approches de solutions par rapport au problème spécifique n°1**

Il importe de rappeler que la cause réelle identifiée se trouvant à la base du problème spécifique relatif au manque de sincérité budgétaire est la sous -évaluation des charges et la surestimation des ressources.

Apporter des solutions à ce problème, revient alors à proposer les conditions d'éradication de la cause réelle. Aussi, proposons-nous pour la résolution de ce problème que les autorités du MEF fassent des prévisions réalistes en se basant sur des potentialités en matière de recouvrement et en tenant compte de la conjoncture économique.

Par ailleurs les autorités administratives doivent prendre en compte la situation antérieure du budget, de l'effet de l'environnement et de la disponibilité d'informations fiables lors de l'élaboration du budget.

## **2. Approches de solutions par rapport au problème spécifique n°2**

A la suite de nos enquêtes, nous avons retenu que le non arrimage entre les engagements et la disponibilité de trésorerie s'explique par le non respect du plan d'engagement. Faire des propositions de solutions pour l'éradication de cette cause passe par la formulation des solutions pouvant permettre de faire des régulations entre les engagements et la disponibilité de trésorerie. Ainsi, nous proposons pour la résolution de ce problème de respecter le plan d'engagement, de mettre en place les outils de régulation et d'assouplir les procédures de recouvrement des recettes.

De façon spécifique, la Direction Générale des Impôts doit diminuer le taux d'imposition afin d'encourager les contribuables à s'acquitter de leurs obligations. Ce faisant, elle réduit la fraude fiscale, l'évasion fiscale et la fuite devant l'impôt. Au même moment elle procèdera à l'élargissement de l'assiette fiscale sans faire ressentir la charge fiscale aux contribuables. Les agents de poursuites doivent faire preuve de professionnalisme en relançant automatiquement les contribuables défailants, les contribuables récalcitrants ou retardataires. Le Gouvernement doit les accompagner en les dotant de personnels adéquats tels que les agents chargés de faire l'identification des bases imposables, ceux qui doivent distribuer les avis d'impositions et autres.

## **3. Approches de solutions par rapport au problème spécifique n°3**

La cause que nous cherchons à éradiquer ici est celle relative au manque de renforcement de capacités. Pour la résolution de ce problème nous proposons de renforcer les capacités des agents chargés d'élaborer les outils d'opérationnalisation. Il est aussi recommandé de restituer les expériences acquises aux collaborateurs n'ayant pas suivi de formations en matière d'élaboration de ces outils par les agents ayant la chance d'avoir suivi au moins une formation dans le domaine.

## **B. Conditions de mise en œuvre des solutions proposées**

Il s'agit des conditions à remplir pour que l'application des solutions proposées aboutisse à leurs finalités.

### **1. Conditions de mise en oeuvre des solutions au problème spécifique n°1**

Pour faire des prévisions réalistes en se basant sur des potentialités en matière de recouvrement et en tenant compte de la conjoncture économique défavorable, il faut:

- mettre des outils de programmation à la disposition des ministères et institutions de l'Etat;

- renforcer les capacités des agents en matière de programmation;
- confier l'élaboration des prévisions des ressources et des charges de

l'Etat à des économètres.

## **2. Conditions de mise en oeuvre des solutions au problème spécifique n°2**

Pour respecter le plan d'engagement et mettre en œuvre les outils de régulation, il faut :

- une bonne volonté politique;
- la sanction des acteurs chargés de l'exécution du plan d'engagement;
- assurer l'intervention des différentes structures de contrôle des finances publiques.

## **3. Conditions de mise en œuvre des solutions au problème spécifique n°3**

Pour renforcer les capacités et restituer les expériences acquises il faut :

- assurer la formation continue des agents de la chaîne des dépenses publiques;
- mettre en place un dispositif permettant de restituer automatiquement des expériences acquises aux collaborateurs

# **C. Suggestions à l'endroit de la DGTCP et du Gouvernement**

## **1. Suggestions à l'endroit des responsables de la DGTCP**

Dans le souci de résoudre définitivement les problèmes ci-dessus énumérés, la

DGTCP sera chargée de :

- suivre et actualiser le plan de trésorerie;
- suivre rigoureusement l'évolution des opérations de trésorerie et des opérations budgétaires;
- mettre à la disposition des agents les moyens nécessaires à la réalisation de leurs tâches quotidiennes (matériel de bureau, matériel informatique, consommables informatiques, etc...);
- respecter les procédures d'exécution budgétaires établies;
- mettre en place une bonne coordination entre les acteurs budgétaires et comptables;
- mettre en place un système d'information performant;
- anticiper les tensions probables de trésorerie et enclencher les actions de nature à corriger les distorsions et les dysfonctionnements éventuels relevés;

- éviter les engagements de nature politique
- assurer la formation continue des agents du Service de la Trésorerie;
- organiser périodiquement des séances de recyclage des agents aux postes comptables du Trésor;

## **2. Suggestions à l'endroit du Gouvernement**

Pour la mise en œuvre réelle des solutions proposées aux différents problèmes, il urge de formuler quelques suggestions à l'endroit des dirigeants de notre pays. Il s'agira pour ces derniers de :

- élaborer un budget sincère et fiable tout en évitant la sous-évaluation des charges et la surestimation des ressources, en tenant compte de la conjoncture économique, des situations antérieures du budget et des effets de l'environnement;
- faire respecter les plans d'engagement dans les ministères et institutions de l'Etat ;
- assouplir les procédures de recouvrement des recettes ;
- mettre en place un système centralisateur qui puisse permettre de bien suivre l'exécution des recettes et des dépenses pour mieux affiner les prévisions mensuelles ;
- faire respecter les prévisions de décaissement conformément au plan de trésorerie ;
- éviter des injonctions politiques répétitives en matière de dépense ;
- réduire les dépenses de prestige;
- mettre à la disposition des ministères et institutions des logiciels de régulation;
- renforcer l'intervention des différentes structures de contrôle des Finances Publiques (Inspection Générale d'Etat, Inspection Générale des Finances et Inspections Générales des Services) dans la dynamique de la lutte contre la corruption et le détournement de deniers publics.

Tableau 7 : Tableau de Synthèse de l'Etude

Niveaux d'analyse		Problématique	Objectifs	Causes réelles	Diagnostics de l'étude	Approches de solutions
<b>Niveau Général</b>		La non performance du plan de trésorerie de l'Etat	Déterminer les conditions de performance du plan de trésorerie de l'Etat	-	-	-
<b>Niveaux spécifiques</b>		Le manque de sincérité budgétaire	Chercher les conditions du respect du principe de sincérité	La sous-évaluation des charges et la surestimation des ressources	La sous-évaluation des charges et la surestimation des ressources sont à l'origine du manque de sincérité budgétaire	-Faire des prévisions réalistes en tenant compte des potentialités en matière de recouvrement des recettes -tenir compte de la conjoncture économique, des effets de l'environnement, de la situation antérieure du budget et de la disponibilité d'informations fiables
	2	Le non arrimage entre les engagements et la disponibilité de trésorerie	Proposer les conditions d'arrimage entre les engagements et la disponibilité de trésorerie	Le non respect du plan d'engagement	Le non arrimage entre les engagements et la disponibilité de trésorerie s'explique par le non respect du plan d'engagement	-Respecter le plan d'engagement, -mettre en place les outils de régulation -assouplir les procédures de recouvrement des recettes.
	3	L'élaboration tardive des outils d'opérationnalisation	Identifier les conditions d'élaboration à bonne date des outils d'opérationnalisation par les ministères sectoriels et institutions de l'Etat	Le manque de renforcement des capacités	Le manque de renforcement des capacités est à la base de l'élaboration tardive des outils d'opérationnalisation par les ministères sectoriels et institutions de l'Etat	-renforcer les capacités des agents chargés d'élaborer les outils d'opérationnalisation -restituer les expériences acquises aux collaborateurs n'ayant pas suivi de formations

**Source** : Résultats de nos investigations

# CONCLUSION

Au regard de ce qui précède, il ressort que l'outil principal pour mieux gérer la trésorerie demeure le plan de trésorerie. Le développement de tout Etat nécessite un accent particulier sur sa trésorerie. Il importe alors pour un Etat aspirant au développement économique comme le BENIN, de prendre diverses mesures pour assurer une gestion rationnelle de sa trésorerie à travers son plan de trésorerie.

Le souci de parvenir à un plan de trésorerie performant nous a amené à y apporter une contribution, à travers diverses solutions proposées pour l'éradication des problèmes qui entravent ledit plan. Pour parvenir à cette performance, plusieurs étapes doivent être respectées. En effet, dans un premier temps, le ministère de l'économie et des finances doit faire des prévisions réalistes en se basant sur des potentialités en matière de recouvrement et en tenant compte de la conjoncture économique, prendre en compte de la situation antérieure du budget, l'effet de l'environnement et de la disponibilité d'informations fiables lors de l'élaboration du budget.

Ensuite, nous proposons pour la résolution de ce problème de respecter le plan d'engagement, la mise en place des outils de régulation et d'assouplir les procédures de recouvrement des recettes.

Enfin, il importe de renforcer les capacités des agents chargés d'élaborer les outils d'opérationnalisation, de restituer les expériences acquises aux collaborateurs n'ayant pas suivi de formations en matière d'élaboration de ces outils.

Nous ne saurions mettre définitivement un terme à cette étude sans souhaiter que des études soient faites sur les problèmes liés au plan de trésorerie de l'Etat. La résolution de ces problèmes aura inévitablement une conséquence positive sur la trésorerie de l'Etat.

## **RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES**

### **I- OUVRAGES GÉNÉRAUX**

- ✓ E. COHEN (2001) : « Dictionnaire de gestion » 3<sup>ème</sup> édition revue et augmentée, 415p ;
- ✓ G. DEPALLENS, (1977) : « Gestion financière de l'entreprise », 6<sup>ème</sup> édition, Edition Sirey, Paris, 642 p.
- ✓ J. AUBERT-KRIER, et al (1977) : « Gestion de l'entreprise », Tome 2, PUF
- ✓ J. DEBOULE : « Faire en sorte qu'à chaque instant, l'entreprise ait la possibilité d'honorer sa signature »
- ✓ M. Bruno AKAKPO (2015) : « Démocratie financière en Afrique occidentale francophone » imprimerie SIAG, Cotonou 165p.
- ✓ M. PRADA et R. BARBEYE dans leur ouvrage intitulé *la comptabilité publique*
- ✓ R. MUZELLEC (2000) : « Finances Publiques » 11<sup>ème</sup> édition, édition Sirey, Paris 325p.

### **II- OUVRAGES SPÉCIFIQUES**

- ✓ P. HUNAUT (1977) : « gestion de la trésorerie au jour le jour », Nouveaux Horizons, Paris, 2001 79p.

### **III- MÉMOIRES**

- ✓ J. Franck QUENUM (2010) : « Contribution à une gestion efficace de la trésorerie de l'Etat » ; mémoire AFT 1/Cycle I/ENAM/UAC.
- ✓ J. Sonia ADJAMONSI (2013) : « Optimisation de la procédure de traitement des chèques du Trésor au service épargne de la DGTCP » ; mémoire AFT2/Cycle II/ENAM/UAC.
- ✓ L. Gladys A. G. ADONON (2015) : « Contribution à une gestion optimale de la trésorerie de l'Etat face à la généralisation de la normalisation du chèque du Trésor public » ; mémoire AFT2/Cycle II/ENAM/UAC.
- ✓ M. Kokou ZINSOU (2009) : « Problématique d'une gestion performante de la trésorerie de l'Etat » ; mémoire AFT2/Cycle II/ENAM/UAC.

- ✓ M. AZONDOGA (2010) : « Contribution à une gestion optimale des fonds au service de la trésorerie » ; mémoire AFT 3/CycleI/ENAM/UAC.

#### **IV- LOIS ET TEXTES RÉGLEMENTAIRES**

- ✓ Loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant constitution de la République du Bénin ;
- ✓ Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances ;
- ✓ Décret n°2014-571 du 7 octobre 2014 portant règlement général sur la comptabilité publique ;
- ✓ Décret n°2016-421 du 20 juillet 2016 portant attributions, organisation et fonctionnement de la DGTCP ;
- ✓ Directive n°01/2011/CM/UEMOA du 24 juin 2011 portant régime financier des collectivités territoriales au sein de L'UEMOA ;
- ✓ Directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA ;

# ANNEXES

**ANNEXE 1: SITUATION JOURNALIÈRE DE LA TRÉSORERIE****I – Situation BCEAO****a) Compte courant**

Libellés	Soldes de la veille	Recettes à encaisser	Dépenses à payer
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impôts</li> <li>• Douanes</li> <li>• Trésor</li> <li>• Autres Recettes <ul style="list-style-type: none"> <li>- Salaires</li> <li>- Pensions</li> <li>- Bourses</li> </ul> </li> <li>Autres dépenses</li> </ul>			
<b>TOTAL</b>			

SOLDE :.....

b) Fonds de dépôt :.....

SOLDE TOTAL :.....

**II- SOLDE DE TRÉSORERIE**

Libellés	Avoirs	Dépenses à payer
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Caisse</li> <li>• C.C.P.</li> <li>• BANQUES PRIMAIRES <ul style="list-style-type: none"> <li>- Montant à verser au compte</li> <li>- Fonds de dépôt</li> <li>- Dépôt de garantie</li> </ul> </li> </ul>		
<b>TOTAL</b>		

SOLDE :.....

**III- SITUATION DES DISPONIBILITÉS**

LIBELLES	MONTANT
<ul style="list-style-type: none"> <li>• SOLDES DE TRÉSORERIE</li> <li>• CHEQUES CCP A L'ENCAISSEMENT</li> <li>• SOLDE BCEAO <ul style="list-style-type: none"> <li>- Compte courant</li> </ul> </li> </ul>	
<b>TOTAL</b>	

**ANNEXE 2 : TABLEAU DES OPÉRATIONS DE TRÉSORERIE**

N°	RUBRIQUES	PRÉVISIONS			RÉALISATIONS				Ecart : Prév - Réal
		ANTÉRIEURES	MOIS	TOTAL	1ère décade	2ème décade	3ème décade	TOTAL	
<b>1</b>	<b><u>RECETTES</u></b>								
	IMPOTS								
	DOUANES								
	TRESOR								
	AUTRES RECETTES								
<b>2</b>	<b><u>DÉPENSES</u></b>								
	<b><i>DÉPENSES ORDINAIRES</i></b>								
	SALAIRES ET ACCESSOIRES								
	DETTE EXTERIEURE								
	DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT								
	DÉPENSES DE TRANSFERT								
	<b><i>DÉPENSES DU BUDGET ANNEXE</i></b>								
	PENSIONS FNRB								
	<b><i>DÉPENSES EN CAPITAL</i></b>								
	DÉPENSES D'INVESTISSEMENT								
	<b><i>AUTRES DÉPENSES</i></b>								
	FONDS ROUTIER								
	CAISSE AUTONOME D'AMORTISSEMENT								
	DÉPENSES DIVERSES								
<b>3</b>	<b>SOLDE</b>								
<b>4</b>	<b><u>FINANCEMENT</u></b>								
	DISPONIBILITES EN DEBUT DE PERIODE								
	FINANCEMENTS EXTERIEURS								
	AUTRES FINANCEMENTS								
<b>5</b>	<b><u>DISPONIBILITES EN FIN DE PERIODE</u></b>								

**ANNEXE 3 : PLAN DE TRÉSORERIE DE L'ÉTAT**

N°	RUBRIQUES	PREVISIONS DE L'ANNÉE	JANVIER	FEVRIER	MARS	AVRIL	MAI	JUIN	JUILLET	AOÛT	SEPTEMBRE	OCTOBRE	NOVEMBRE	DECEMBRE	TOTAL
	LES RECETTES														
A	RESSOURCES BUDGETAIRES														
1	RECETTES DES ADMINISTRATIONS FINANCIERES														
	-D.G. IMPOTS														
	-D.G.DOUANES														
	-D.G.TRESOR														
2	RESSOURCES INTERIEURS EXCEPTIONNELLES														
3	AUTRES FINANCEMENTS														
4	LES RESSOURCES EXTERIEYRS														
	RECETTES SUR LES TIERS														
B	DEPENSES														
1	DEPENSES DIVERSES (TIERS CREDITEURS)														
2	TITRES EN INSTANCE EN EXERCICE														
3	DEPENSES BUDGETAIRES														
A	DEPENSES ORDINAIRES														
	-SALAIRES ET ACCESSOIRES														
	-DETTE EXTERIEURE														
	-DEPENSES DE FONCTIONNEMENT														
	-DEPENSES DE TRANSFERT														
B	DEPENSES DU BUDGET ANNEXE														
	-PENSION FNRB														
C	DEPENSES EN CAPITAL														
	-DEPENSES D'INVESTISSEMENT														
D	AUTRES DEPENSES COURANTES														
	-FONCTIONNEMENT CAA														
E	COMPTE SPECIAUX DU TRESOR														
C	SOLDE DU MOIS														
D	FINANCEMENT														
	-DISPONIBILITES EN DEBUT DE PERIODE														
E	DISPONIBILITES EN FIN DE PERIODE														

**Source : DES/ST/DGTC**

**ANNEXE 4 : QUESTIONNAIRE**

Bonjour Madame/ Monsieur

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation au cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), nous faisons des recherches sur le plan de trésorerie de l'Etat, en vue de contribuer à sa performance. A cet effet, nous vous prions de bien vouloir apporter votre contribution à la réalisation de cette étude en répondant aux différentes questions ci-dessous posées.

1°) selon vous, qu'est-ce qui peut être à l'origine du manque de sincérité budgétaire :

-l'absence d'informations fiables

-la Conjoncture économique défavorable

-la sous-évaluation des charges et la surestimation des ressources

-autres à préciser.....

2°) Des causes suivantes, selon vous, laquelle explique le non arrimage entre les engagements et la disponibilité de trésorerie.

-le non respect du plan d'engagement

-les difficultés de recouvrements des recettes

-le manque d'outil de régulation.

-autres à préciser .....

3°) Des propositions suivantes, selon vous, laquelle est à la base de l'élaboration tardive des outils d'opérationnalisation :

-le manque de personnel

-la lenteur administrative

-le manque de renforcement de capacités

-autres à préciser .....

Merci pour votre collaboration.

**ANNEXE 5 : Guide d'entretien**

Bonjour Madame, Monsieur ;

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation au cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), nous faisons des recherches sur le plan de trésorerie de l'Etat, en vue de contribuer à sa performance. A cet effet, nous vous prions de bien vouloir apporter votre contribution à la réalisation de cette étude en répondant aux différentes questions ci-dessous posées.

1°) Qu'est-ce qui peut être à l'origine du manque de sincérité budgétaire?

2°) Qu'est-ce qui explique le non arrimage entre les engagements et la disponibilité de trésorerie?

3°) Quelle peut être la cause de l'élaboration tardive des outils d'opérationnalisation ?

Merci pour votre collaboration

**Tableau n°8:** Causes explicatives du manque de sincérité budgétaire (PS1)

<b>Causes</b>	<b>Effectif</b>	<b>Fréquence</b>
la conjoncture économique défavorable	27	45%
la sous-évaluation des charges et la surestimation des ressources	30	50%
le manque d'informations fiables	3	5%
<b>TOTAL</b>	<b>60</b>	<b>100%</b>

**Source :** Résultats des investigations d'enquête

**Tableau n°9:** Causes explicatives du non arrimage entre les engagements et la disponibilité de trésorerie (PS2)

<b>Causes</b>	<b>Effectif</b>	<b>Fréquence</b>
le manque d'outils de régulation	15	25%
le non respect du plan d'engagement	27	45%
les difficultés de recouvrement des recettes	18	30%
<b>TOTAL</b>	<b>60</b>	<b>100%</b>

**Source :** Résultats des investigations d'enquête

**Tableau n°10:** Causes explicatives de l'élaboration tardive des outils d'opérationnalisation (PS3)

<b>Causes</b>	<b>Effectif</b>	<b>Fréquence</b>
le manque de renforcement de capacités	36	60%
la lenteur administrative	12	20%
le manque de personnel	12	20%
<b>TOTAL</b>	<b>60</b>	<b>100%</b>

**Source :** Résultats des investigations d'enquête

## Analyse de l'efficacité du plan de trésorerie de l'Etat

**Tableau n°11** : OPÉRATIONS PORTANT RÈGLEMENT DÉFINITIF DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT GESTION 2011 (En millions de francs CFA)

OPÉRATIONS (LF2011)	PRÉVISIONS		RÉALISATIONS		ÉCART		Taux de réalisation en %	
	Ressources (a)	Charges (b)	Recettes (c)	Dépenses (d)	e=a-c	f=b-d	g=c/a	h=d/b
A- OPÉRATIONS A CARACTÈRE DÉFINITIF	729 345	1 020 438	598 020	793 878	<b>131 325</b>	<b>226 560</b>	<b>81,994118</b>	<b>77,7977692</b>
I- BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT	698 094	968 502	584 668	726 718	<b>113 426</b>	<b>241 784</b>	<b>83,7520449</b>	<b>75,0352606</b>
1- Budget des Institutions et Ministères	669 900	918 902	559 288	675 930	<b>110 612</b>	<b>242 972</b>	<b>83,4882818</b>	<b>73,5584426</b>
a- Recettes des régies financières	669 900	-	559 288		<b>110 612</b>	-	<b>83,4882818</b>	
b- Budget d'Investissement de l'Adm. Centrale	-	-	-		-	-		
c- Dépenses ordinaires hors arriérés	-	608 584		572 838	-	<b>35 746</b>		<b>94,1263655</b>
d- Dépenses en capital	-	310 318		103 092	-	<b>207 226</b>		<b>33,2214051</b>
2- Budget annexe	20 847	38 800	20 717	40 397	<b>130</b>	- <b>1 597</b>	<b>99,3764091</b>	<b>104,115979</b>
Fonds National des Retaite du Bénin	20 847	38 800	20 717	40 397	<b>130</b>	- <b>1 597</b>	<b>99,3764091</b>	<b>104,115979</b>
3- Autres budgets	7 347	10 800	4 663	10 391	<b>2 684</b>	<b>409</b>	<b>63,4680822</b>	<b>96,212963</b>
a- Caisse Autonome d'Amortissement	4 000	1 800	949	1 670	<b>3 051</b>	<b>130</b>	<b>23,725</b>	<b>92,7777778</b>
b- Fonds routier	3 347	9 000	3 714	8 721	- <b>367</b>	<b>279</b>	<b>110,965043</b>	<b>96,9</b>
II- VARIATION NETTE DES ARRIÉRÉS	-	19 400		35 304	-	- <b>15 904</b>		<b>181,979381</b>
III- COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE	31 251	32 536	13 352	31 856	<b>17 899</b>	<b>680</b>	<b>42,7250328</b>	<b>97,9100074</b>
Compte SYDONIA	-	1 285	2 812	1 038	- <b>2 812</b>	<b>247</b>		<b>80,7782101</b>
Compte maintien de la paix	12 000	12 000	10 540	7 395	<b>1 460</b>	<b>4 605</b>	<b>87,8333333</b>	<b>61,625</b>
Compte Education (appui ciblé)	19 251	19 251	-	23 423	<b>19 251</b>	- <b>4 172</b>	<b>0</b>	<b>121,671601</b>
B- OPÉRATIONS A CARACTÈRE TEMPORAIRE	95 346	78 937	2 470	20 058	<b>92 876</b>	<b>58 879</b>	<b>2,59056489</b>	<b>25,4101372</b>
I-COMPTES DE PRÊTS	16 046	22 937	18	-	<b>16 028</b>	<b>22 937</b>	<b>0,11217749</b>	<b>0</b>
II- COMPTES D'AVANCES	79 300	56 000	2 452	-	<b>76 848</b>	<b>56 000</b>	<b>3,09205549</b>	<b>0</b>
TOTAL GÉNÉRAL	824 691	1 099 375	600 490	813 936	<b>224 201</b>	<b>285 439</b>	<b>72,8139388</b>	<b>74,0362479</b>
RESSOURCES INTÉRIEURES EXCEPTIONNELLES					-	-		
RESSOURCES EXTÉRIEURES					-	-		
RÉSULTAT D'EXÉCUTION				- 213 446				

**source** : Loi n°2015-34 du 22 octobre 2015 portant règlement définitif du budget général de l'Etat gestion 2011 délibérée et adoptée le 09 octobre 2015

**Tableau n°12** : OPÉRATIONS PORTANT RÈGLEMENT DÉFINITIF DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT GESTION 2012 (En millions de francs CFA)

OPÉRATIONS (LF2012)	PRÉVISIONS		RÉALISATIONS		ÉCART		Taux de réalisation en %	
	Ressources (a)	Charges (b)	Recettes (c)	Dépenses (d)	e= c-a	f= d-b	g=c/a	h=d/b
A- OPÉRATIONS A CARACTÈRE DÉFINITIF	737 479	995 249	757 394	845 831	19 915	- 149 418	102,700416	84,9868726
I- BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT	709 979	945 782	744 172	792 154	34 193	- 153 628	104,816058	83,7565105
1- Budget des Institutions et Ministères	680 100	894 082	717 683	735 346	37 583	- 158 736	105,526099	82,2459238
a- Recettes des régies financières	680 100		717 683		37 583	-	105,526099	
b- Budget d'Investissement de l'Adm. Centrale	-	-	-		-	-		
c- Dépenses ordinaires hors arriérés	-	621 719		591 159	-	- 30 560		95,0845961
d- Dépenses en capital	-	272 363		144 187	-	- 128 176		52,9392759
2- Budget annexe	22 200	40 800	20 716	46 302	- 1 484	5 502	93,3153153	113,485294
Fonds National des Retaite du Bénin	22 200	40 800	20 716	46 302	- 1 484	5 502	93,3153153	113,485294
3- Autres budgets	7 679	10 900	5 773	10 506	- 1 906	- 394	75,1790598	96,3853211
a- Caisse Autonome d'Amortissement	4 000	1 900	2 377	1 728	- 1 623	- 172	59,425	90,9473684
b- Fonds routier	3 679	9 000	3 396	8 778	- 283	- 222	92,3076923	97,5333333
II- VARIATION NETTE DES ARRIÈRÉS	-	19 400	-	14 484	-	- 4 916		74,6597938
III- COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE	27 500	30 067	13 222	39 193	- 14 278	9 126	48,08	130,352213
Compte SYDONIA	-	2 567	2 954	2 091	2 954	- 476		81,4569536
Compte maintien de la paix	12 000	12 000	10 268	11 614	- 1 732	- 386	85,5666667	96,7833333
Compte Education (appui ciblé)	15 500	15 500	-	25 488	- 15 500	9 988	0	164,43871
B- OPERATIONS A CARACTÈRE TEMPORAIRE	20 864	21 300	3 545	10 555	- 17 319	- 10 745	16,9909893	49,5539906
I-COMPTES DE PRÊTS	1 614	2 300	498	1 764	- 1 116	- 536	30,8550186	76,6956522
II- COMPTES D'AVANCES	19 250	19 000	3 047	8 791	- 16 203	- 10 209	15,8285714	46,2684211
TOTAL GÉNÉRAL	758 343	1 016 549	760 939	856 386	2 596	- 160 163	100,342325	84,2444388
RESSOURCES INTÉRIEURES EXCEPTIONNELLES	65 114		1 927			-	2,95942501	
RESSOURCES EXTÉRIEURES	193 092		69 779			-	36,137696	
RÉSULTAT D'EXÉCUTION DE LA LOI DE FINANCES	1 016 549	1 016 549	832 645	- 23 741				

**source** : Loi n°2015-35 du 22 octobre 2015 portant règlement définitif du budget général de l'Etat gestion 2012 délibérée et adoptée le 09 octobre 2015

## Analyse de l'efficacité du plan de trésorerie de l'Etat

**Tableau n°13:** OPÉRATIONS PORTANT RÈGLEMENT DÉFINITIF DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT GESTION 2013 (En millions de francs CFA)

OPÉRATIONS (LF2013)	PRÉVISIONS		RÉALISATIONS		ÉCARTS		Taux de réalisation	
	Ressources (a)	Charges (b)	Recettes (c)	Dépenses (d)	e=a-c	f=b-d	g=c/a	h=d/b
A- OPÉRATIONS A CARACTÈRE DÉFINITIF	794 500	1 326 523	756 252	913 478	<b>38 248</b>	<b>413 045</b>	<b>95,1859031</b>	<b>68,8625829</b>
I- BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT	763 117	1 277 056	736 248	866 743	<b>26 869</b>	<b>410 313</b>	<b>96,4790458</b>	<b>67,8703988</b>
1- Budget des Institutions et Ministères	731 217	1 221 556	704 361	805 592	<b>26 856</b>	<b>415 964</b>	<b>96,3272189</b>	<b>65,9480204</b>
a- Recettes des régies financières	731 217	-	704 361		<b>26 856</b>	-	<b>96,3272189</b>	
b- Budget d'Investissement de l'Adm. Centrale	-	-	-		-	-		
c- Dépenses ordinaires hors arriérés	-	662 107		669 061	-	<b>6 954</b>		<b>101,050283</b>
d- Dépenses en capital	-	559 449		136 531	-	<b>422 918</b>		<b>24,404548</b>
2- Budget annexe	24 221	44 500	24 534	51 965	<b>313</b>	<b>7 465</b>	<b>101,292267</b>	<b>116,775281</b>
Fonds National des Retraite du Bénin	24 221	44 500	24 534	51 965	<b>313</b>	<b>7 465</b>	<b>101,292267</b>	<b>116,775281</b>
3- Autres budgets	7 679	11 000	7 353	9 186	<b>326</b>	<b>1 814</b>	<b>95,7546556</b>	<b>83,5090909</b>
a- Caisse Autonome d'Amortissement	4 000	2 000	3 937	1 833	<b>63</b>	<b>167</b>	<b>98,425</b>	<b>91,65</b>
b- Fonds routier	3 679	9 000	3 416	7 353	<b>263</b>	<b>1 647</b>	<b>92,8513183</b>	<b>81,7</b>
II- VARIATION NETTE DES ARRIÉRÉS	-	19 400		18 309	-	<b>1 091</b>		<b>94,3762887</b>
III- COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE	31 383	30 067	20 004	28 426	<b>11 379</b>	<b>1 641</b>	<b>63,7415161</b>	<b>94,5421891</b>
Compte SYDONIA	3 883	2 567	3 226	2 186	<b>657</b>	<b>381</b>	<b>83,0800927</b>	<b>85,1577717</b>
Compte maintien de la paix	12 000	12 000	9 818	14 092	<b>2 182</b>	<b>2 092</b>	<b>81,8166667</b>	<b>117,433333</b>
Compte Education (appui ciblé)	15 500	15 500	6 960	12 148	<b>8 540</b>	<b>3 352</b>	<b>44,9032258</b>	<b>78,3741935</b>
B- OPÉRATIONS A CARACTÈRE TEMPORAIRE	1 560	4 580	5 957	3 005	<b>4 397</b>	<b>1 575</b>	<b>381,858974</b>	<b>65,6113537</b>
I-COMPTES DE PRÊTS	560	580	877	5	<b>317</b>	<b>575</b>	<b>156,607143</b>	<b>0,86206897</b>
II- COMPTES D'AVANCES	1 000	4 000	5 080	3 000	<b>4 080</b>	<b>1 000</b>	<b>508</b>	<b>75</b>
TOTAL GÉNÉRAL	796 060	1 331 103	762 209	916 483	<b>33 851</b>	<b>414 620</b>	<b>95,7476823</b>	<b>68,8513962</b>
BESOIN DE FINANCEMENT		- 535 043		- 154 274	-	<b>380 769</b>		<b>28,8339442</b>
RESSOURCES INTÉRIEURES EXCEPTIONNELLES	60 325		46 704		<b>13 621</b>	-	<b>77,4206382</b>	
RESSOURCES EXTÉRIEURES	188 109		111 917		<b>76 192</b>	-	<b>59,4958242</b>	
TOTAL GÉNÉRAL	1 044 494	1 331 103	920 830	916 483	<b>123 664</b>	<b>414 620</b>	<b>88,1603915</b>	<b>68,8513962</b>
RÉSULTAT D'EXÉCUTION DE LA LOI DE FINANCES		- 286 609		4 347				

source : Loi n°2015-36 du 22 octobre 2015 portant règlement définitif du budget général de l'Etat gestion 2013 délibérée et adoptée le 09 octobre 2015

## Analyse de l'efficacité du plan de trésorerie de l'Etat

Tableau n°14.: OPÉRATIONS PORTANT RÈGLEMENT DÉFINITIF DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT GESTION 2014 (En millions de francs CFA)

OPÉRATIONS (LF2014)	PRÉVISIONS		RÉALISATIONS		ÉCARTS		Taux de réalisation en %	
	Ressources (a)	Charges (b)	Recettes (c)	Dépenses (d)	e = a-c	f = b-d	g=c/a	h=d/b
A- OPÉRATIONS A CARACTÈRE DÉFINITIF	872 373	1 199 787	781 634	929 661	<b>90 739</b>	<b>270 126</b>	<b>89,5986006</b>	<b>77</b>
I- BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT	836 578	1 128 820	760 744	889 749	<b>75 834</b>	<b>239 071</b>	<b>90,9352146</b>	<b>79</b>
1- Budget des Institutions et Ministères	806 178	1 069 020	729 211	818 910	<b>76 967</b>	<b>250 110</b>	<b>90,4528528</b>	<b>77</b>
a- Recettes des régies financières	806 178	-	729 211		<b>76 967</b>	-	<b>90,4528528</b>	
b- Budget d'Investissement de l'Adm. Centrale	-	-	-		-	-		
c- Dépenses ordinaires hors arriérés	-	694 677		689 602	-	<b>5 075</b>		<b>99</b>
d- Dépenses en capital	-	374 343		129 308	-	<b>245 035</b>		<b>35</b>
2- Budget annexe	22 721	48 700	24 051	60 617	- <b>1 330</b>	- <b>11 917</b>	<b>105,853616</b>	<b>124</b>
Fonds National des Retaité du Bénin	22 721	48 700	24 051	60 617	- <b>1 330</b>	- <b>11 917</b>	<b>105,853616</b>	<b>124</b>
3- Autres budgets	7 679	11 100	7 482	10 222	<b>197</b>	<b>878</b>	<b>97,4345618</b>	<b>92</b>
a- Caisse Autonome d'Amortissement	4 000	2 100	3 116	1 856	<b>884</b>	<b>244</b>	<b>77,9</b>	<b>88</b>
b- Fonds routier	3 679	9 000	4 366	8 366	- <b>687</b>	<b>634</b>	<b>118,673553</b>	<b>93</b>
II- VARIATION NETTE DES ARRIÉRÉS	-	17 900		11 148	-	<b>6 752</b>		<b>62</b>
III- COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE	35 795	53 067	20 890	28 764	<b>14 905</b>	<b>24 303</b>	<b>58,3601062</b>	<b>54</b>
Compte SYDONIA	4 295	2 567	3 258	1 668	<b>1 037</b>	<b>899</b>	<b>75,8556461</b>	<b>65</b>
Compte maintien de la paix	16 000	16 000	9 998	12 212	<b>6 002</b>	<b>3 788</b>	<b>62,4875</b>	<b>76</b>
Compte Education (appui ciblé)	15 500	15 500	2 227	4 800	<b>13 273</b>	<b>10 700</b>	<b>14,3677419</b>	<b>31</b>
Compte Opération d'escortes douanières		15 000		10 084	-	<b>4 916</b>		<b>67</b>
Compte Opération du RAMU		4 000	5 407		- <b>5 407</b>	<b>4 000</b>		-
B- OPERATIONS A CARACTÈRE TEMPORAIRE	1 560	4 580	694	3 090	<b>866</b>	<b>1 490</b>	<b>44,4871795</b>	<b>67</b>
I-COMPTES DE PRÊTS	560	580	39	90	<b>521</b>	<b>490</b>	<b>6,96428571</b>	<b>16</b>
II- COMPTES D'AVANCES	1 000	4 000	655	3 000	<b>345</b>	<b>1 000</b>	<b>65,5</b>	<b>75</b>
TOTAL GÉNÉRAL	873 933	1 204 367	782 328	932 751	<b>91 605</b>	<b>271 616</b>	<b>89,5180752</b>	<b>77</b>
SOUS-TOTAL		- 330 434		- 150 423	-	- <b>180 011</b>		<b>46</b>
I-RESSOURCES INTÉRIEURES EXCEPTIONNELLES	83 957		63 544		<b>20 413</b>	-	<b>75,6863633</b>	
II- RESSOURCES EXTÉRIEURES	169 612		88 826		<b>80 786</b>	-	<b>52,3701153</b>	
TOTAL GÉNÉRAL	1 127 502	1 204 367	934 698	932 751	<b>192 804</b>	<b>271 616</b>		<b>77</b>
RÉSULTAT D'EXÉCUTION DE LA LOI DE FINANCES		- 76 865		1 947				

source : Loi n°2016-13 du 20 juillet 2016 portant règlement définitif du budget général de l'Etat gestion 2014 délibérée et adoptée le 21 juin 2016

Réalisé et soutenu par Soulémane ASSO

### **Analyse relative aux écarts entre les prévisions et les réalisations des lois de règlement**

De l'analyse des différentes lois de règlement de 2011 à 2014, on constate à travers les écarts et les taux de réalisation que les prévisions ne sont pas égales aux réalisations. On conclut que les budgets ne sont pas sincères. Ce manque de sincérité budgétaire est dû à la sous-évaluation des charges et à la surestimation des ressources, à la non prise en compte de la situation antérieure du budget, des effets de l'environnement, de la conjoncture économique et à l'indisponibilité d'informations fiables.

En somme, on retient que :

-si la différence entre les réalisations et les prévisions en matière de recettes est supérieure à zéro (0), on déduit qu'il y'a une performance en matière de recouvrement ou que ce surplus de ressources n'est pas utilisé pour un investissement. Ceci entraine l'existence de liquidités mortes ou thésaurisées.

-si la différence entre les réalisations et les prévisions en matières de recettes est inférieure à zéro (0), on déduit qu'il y a une surestimation des ressources ou que l'objectif en matière de recouvrement n'est pas atteint ;

-si la différence entre les réalisations et les prévisions en matière de dépenses est supérieure à zéro (0), on déduit qu'il y a une sous-évaluation des dépenses ou qu'il y a eu d'autres engagements supplémentaires non budgétisés ;

- si la différence entre les réalisations et les prévisions en matière de dépenses est inférieure à zéro (0), on déduit que les dépenses ont été sur-évaluées ou l'objectif de la mobilisation des ressources pour la couverture des charges n'est pas atteint.

## Table des matières

IDENTIFICATION DU JURY.....	i
DECLARATION D'ENGAGEMENT.....	ii
DÉDICACE.....	iii
REMERCIEMENTS.....	iv
GLOSSAIRE DE L'ÉTUDE.....	v
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS.....	vi
LISTE DES TABLEAUX.....	vii
LISTE DES GRAPHIQUES.....	viii
RÉSUMÉ.....	ix
SOMMAIRE.....	x
INTRODUCTION.....	1
Chapitre I : Cadre contextuel de l'étude, observations de stage au service de la trésorerie et choix de la problématique.....	3
SECTION I : Cadre contextuel de l'étude et observations de stage.....	4
Paragraphe I : cadre contextuel de l'étude.....	4
III.    Cadre institutionnel de l'étude: Le Ministère de l'Economie et des Finances.....	4
C.    Historique, Missions et Activités du MEF.....	4
4.    Historique.....	4
5.    Missions du MEF.....	4
6.    Activités du MEF.....	5
D.    L'Organisation et le fonctionnement du MEF.....	7
IV.    Cadre physique et environnemental de l'étude.....	8
C.    Cadre physique de l'étude : LA DGTCP.....	8
2.    Présentation de la DGTCP.....	8
D.    Cadre environnemental de l'étude.....	13
3.    Microenvironnement.....	13
4.    Macro-environnement.....	14
Paragraphe II : Observations de stage sur les activités du Service de la Trésorerie à la DGTCP..	15
II.    Etats des lieux sur les réalisations des activités au Service de la Trésorerie.....	15
C.    Observations de stage au service de la Trésorerie.....	15
6.    Observations de stage relatives aux activités réalisées à la Division Caisse.....	15
7.    Observations de stage relatives aux activités réalisées à la Division des Opérations Financières (DOF).....	16

8. Observations de stage relatives aux activités réalisées à la Division des Etudes et Statistiques.....	18
9. Observations de stage relatives aux activités réalisées à la Division de la Gestion des Valeurs Mobilières.....	20
10. Observations de stage relatives aux activités réalisées à la Division de Centralisation Comptable.....	21
<b>D. Modalités actuelles de prévision, de financement et de gestion de la trésorerie de l'Etat.....</b>	<b>22</b>
4. Modalités de prévision de la trésorerie.....	23
5. Utilisation du Tableau des Opérations de Trésorerie (TOT).....	24
6. Financement de la trésorerie de l'Etat.....	25
<b>III. Bilan des observations : Atouts et problèmes.....</b>	<b>29</b>
B. Atouts et problèmes.....	29
3. Atouts.....	29
4. Problèmes.....	29
C. Identification de groupes possibles de problèmes à résoudre.....	30
2. Regroupement des problèmes spécifiques par centres d'intérêt.....	30
<b>SECTION II : Choix du groupe de problèmes à résoudre (PAR) et de la perspective théorique de réflexion y relative: la problématique de l'étude.....</b>	<b>32</b>
<b>Paragraphe I : Choix du problème à résoudre et du thème de l'étude.....</b>	<b>32</b>
III. Choix et spécification du problème à résoudre.....	32
C. Choix du problème à résoudre.....	32
D. Spécification du PAR choisi.....	33
IV. Enonciation du thème de l'étude.....	34
C. Rappel du PAR.....	34
D. Formulation du thème.....	34
<b>Paragraphe II : Perspective théorique de réflexion sur le problème à résoudre et formulation de la problématique de l'étude.....</b>	<b>35</b>
III. Perspective théorique de réflexion sur le problème à résoudre.....	35
C. Perspective théorique de réflexion sur le problème général.....	35
D. Perspective théorique de réflexion sur les problèmes spécifiques.....	35
4. Perspective théorique de réflexion sur le problème spécifique n°1.....	35
5. Perspective théorique de réflexion sur le problème spécifique n°2.....	36

6. Perspective théorique de réflexion sur le problème spécifique n°3.....	36
IV. Formulation de la problématique de l'étude.....	36
B. Libellé de la problématique .....	36
C. Synthèse du contenu théorique de la problématique.....	37
CHAPITRE II : Du cadre théorique et méthodologique aux conditions de mise en œuvre des solutions .....	39
SECTION I : objectifs, hypothèses et revue de littérature de l'étude.....	40
Paragraphe I : Cadre théorique de base et tableau de bord de l'étude.....	40
III. Cadre théorique de base de l'étude: Objectifs et hypothèses de recherche .....	40
C. Objectifs de l'étude .....	40
4. Objectifs de Développement .....	40
5. Objectif Général de Recherche (OGR) .....	41
6. Résultats Attendus de l'Etude (RAE).....	41
D. Causes supposées et hypothèses de l'étude.....	42
4. Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°1 .....	42
5. Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°2.....	43
6. Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°3.....	43
IV. Tableau de Bord de l'Etude (TBE).....	44
C. Contenu d'un TBE.....	44
D. Présentation du TBE de l'étude .....	44
Paragraphe II : Revue de littérature.....	46
III. Revue de littérature par rapport au problème général de la non performance du plan de trésorerie de l'Etat .....	46
IV. Revue de littérature par rapport aux problèmes spécifiques .....	48
D. Revue de littérature par rapport au manque de sincérité budgétaire .....	48
E. Revue de littérature par rapport au non arrimage entre les engagements et la disponibilité de trésorerie.....	49
F. Revue de littérature par rapport à l'élaboration tardive des outils d'opérationnalisation par les ministères sectoriels et institutions de l'Etat .....	51
SECTION II : Du choix de la méthodologie aux conditions de mise en œuvre des solutions .....	52
Paragraphe I : Choix de la méthodologie .....	52
III. Choix de l'approche empirique .....	52

C. Objectif et cadre de l'enquête.....	52
D. Outils de mobilisation, de dépouillement et de présentation des données .....	53
IV. La dimension théorique.....	53
C. Choix de théorie appropriée .....	53
D. Choix du seuil de décision .....	53
Paragraphe II : Collecte et analyse des données, approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre.....	54
III. Collecte et analyses des données.....	54
E. Collecte et restitutions des résultats .....	54
2. Collecte des données .....	54
F. Présentation et analyse des résultats de l'enquête .....	55
4. Présentation des données relatives au PS n°1 .....	55
5. Présentation des données relatives au PS n°2 .....	56
6. Présentation des données relatives au PS n°3 .....	57
G. Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.....	58
4. Vérification de l'hypothèse n°1.....	58
5. Vérification de l'hypothèse n°2.....	59
6. Vérification de l'hypothèse n°3.....	59
H. L'établissement du diagnostic .....	59
3. Élément de diagnostic n°1 .....	59
4. Élément de diagnostic n°2.....	59
5. Élément de diagnostic n°3.....	60
IV. Approches de solutions, conditions de mise en œuvre et les suggestions .....	60
D. Approches de solutions .....	60
4. Approches de solutions par rapport au problème spécifique n°1 .....	60
5. Approches de solutions par rapport au problème spécifique n°2 .....	60
6. Approches de solutions par rapport au problème spécifique n°3 .....	61
E. Conditions de mise en œuvre des solutions proposées.....	61
1. Conditions de mise en œuvre des solutions au problème spécifiques n°1 .....	61
2. Conditions de mise en œuvre des solutions au problème spécifiques n°2 .....	61
3. Conditions de mise en œuvre des solutions au problème spécifiques n°3 .....	62
F. Suggestions à l'endroit de la DGTCP et du Gouvernement.....	62

1. Suggestions à l'endroit de la DGTCP .....	62
2. Suggestions à l'endroit du Gouvernement .....	63
CONCLUSION .....	65
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES .....	67
ANNEXES .....	69

### ORGANIGRAMME DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR ET DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE

