



RÉPUBLIQUE DU BÉNIN

VICE-PRIMATURE CHARGÉE 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 DU CYCLE II POUR L'OBTENTION DU DIPLÔME
D'ADMINISTRATEUR DES FINANCES

OPTION :

ADMINISTRATION DES FINANCES (AF)

FILIÈRE :

ADMINISTRATION DES FINANCES ET DU TRÉSOR (AFT)

Année académique

2014-2015

**CONTRIBUTION A
L'ACCELERATION PAR LA DGTCP
DES TRANSFERTS DE RESSOURCES
FINANCIERES DU FADeC AUX
COMMUNES**

Réalisé et soutenu par:

Hatikatou MAMAN AYA

Sous la supervision de :

Maitre de stage :

Clément AZIAGNIKOUDA
Chef du Service des Collectivités
Locales à la DGTCP

Directeur de mémoire :

Pauline GBOTOUNOU
AZANDOSSESSI
Chargé de cours à l'ENAM

Décembre 2015

(VERSION APRES SOUTENANCE)

**JURY D'EVALUATION DU MEMOIRE
LE 2 DECEMBRE 2015**

PRESIDENT: Simon C. GNANSOUNOU

VICE-PRESIDENT : Hubert Gustave EYEBIYI

MEMBRE : Léonide AKPO

**L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE
MAGISTRATURE (ENAM) N'ENTEND DONNER AUCUNE
APPROBATION NI IMPROBATION AUX OPINIONS EMISES
DANS CE MEMOIRE. CES OPINIONS DOIVENT ÊTRE
CONSIDEREES COMME PROPRES A LEUR AUTEUR.**

DEDICACE

Je dédie ce travail à :

- ✧ mon feu père, **MAMAN AYA** et ma mère **Hawa FOUSSENI** ;
- ✧ mon époux **Hassane EDJADESSIBA** et mes enfants **Gloria Awaou, Horace Mouhamad** ;
- ✧ mes frères et sœurs **Imorou, Walis, Latifatou, Assana, Foussénatou et Chérifatou.**

REMERCIEMENTS

Nos sincères remerciements à :

- ✧ madame Pauline GBOTOUNOU AZANDOSSESSI, pour avoir accepté de diriger ce mémoire, malgré ses multiples occupations ;
- ✧ monsieur Clément AZIAGNIKOUDA, Chef du Service des Collectivités Locales à la DGTCP, notre maître de stage pour son aide et sa disponibilité malgré son agenda très chargé ;
- ✧ monsieur Hubert Gustave EYEBIYI, pour son aide, sa disponibilité et son soutien malgré ses multiples occupations ;
- ✧ monsieur Moussiliou MAMADOU, pour son aide, sa disponibilité et son soutien malgré ses multiples occupations ;
- ✧ monsieur Christian HOUETCHENOU, Chef de la Division des Collectivités Locales de la DGB pour son aide et sa disponibilité malgré son agenda très chargé ;
- ✧ monsieur Kouessan KINVI, Chef du Service de la Trésorerie à la DGTCP pour son aide et sa disponibilité malgré ses occupations ;
- ✧ monsieur Christian OGOUNGBE, Chef Adjoint du Service de la Dépense à la DGTCP pour son aide et sa disponibilité malgré ses occupations ;
- ✧ monsieur Louis GBOSSA du Service de la Comptabilité Publique à la DGTCP pour son aide et sa disponibilité ;
- ✧ tout le personnel de la DGTCP en particulier celui du Service des Collectivités Locales ;
- ✧ tous les Enseignants qui ont contribué à notre formation ;
- ✧ tous les membres du jury qui me font l'honneur d'apprécier ce mémoire, de m'aider à l'améliorer ;
- ✧ monsieur Gratien T. ZOUNKPEGANDJI pour son aide et sa disponibilité ;
- ✧ tous nos amis de promotion pour les joies et peines partagées.

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

ANCB	:	Association Nationale des Communes du Bénin
ADQ	:	Association de Développement de Quartier
ADV	:	Association de Développement Villageois
AOF	:	Attribution, Organisation et Fonctionnement
ASTER	:	Logiciel de tenue de la comptabilité de l'Etat utilisé au niveau du Trésor Public
BTR	:	Bordereau de Transfert des Recettes
CAA	:	Caisse Autonome d'Amortissement
CI	:	Centre d'Intérêt
CL	:	Collectivités Locales
CONAFIL	:	Commission Nationale des Finances Locales
CS	:	Constat Significatif
DAMF	:	Direction des Affaires Monétaires et Financières
DCCE	:	Direction de la Centralisation des Comptes de l'Etat
DCFPT	:	Direction du Centre de Formation Professionnelle du Trésor
DERC	:	Direction des Etudes et Règlementation Comptable
DGB	:	Direction Générale du Budget
DGTCP	:	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DRFM	:	Direction/Directeur des Ressources Financières et du Matériel
EP	:	Enseignement Primaire
EPCI	:	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
ENAM	:	Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature
ES	:	Enseignement Secondaire
FADeC	:	Fonds d'Appui au Développement des Communes
FED	:	Fonds Européen de Développement
FILOC	:	Logiciel de traitement informatique des bordereaux de développement des recettes et des dépenses des communes utilisés au niveau du Services des Collectivités Locales
GIZ	:	Coopération Internationale Allemande
MDGLAAT	:	Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire

ME	:	Ministère de l'Eau
MEFPD	:	Ministère de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation
MEMP	:	Ministère des Enseignements Maternel et Primaire
MSP	:	Ministère de la Santé Publique
PAR	:	Problème à Résoudre
PG	:	Problème Général
PIP	:	Programme d'Investissements Publics
PONADEC	:	Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration
PS	:	Problème Spécifique
PSDCC	:	Projet des Services Décentralisés Conduits par les Communautés
PTF	:	Partenaires Techniques et Financiers
PTGR	:	Perspective Théorique Général Retenue
PTR	:	Perspective Théorique Retenue
PTSR	:	Perspective Théorique Spécifique Retenue
RF	:	Recette des Finances/Receveur des Finances
RGF	:	Recette Générale des Finances/Receveur Général des Finances
RP	:	Recette-Perception/Receveur-Percepteur
SCL	:	Service des Collectivités Locales
SD	:	Service de la Dépense
SIGFiP	:	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
ST	:	Service de la Trésorerie
SYDONIA	:	Système Douanier Automatisé
UEMOA	:	Union Economique et Monétaire Ouest Africain
WMONEY	:	Logiciel de tenue de la comptabilité des communes

LISTE DES TABLEAUX

Tableaux	Titres	Pages
Tableau N°1	Synthèse des transferts de ressources financières du FADeC de 2005 à 2014	82
Tableau N°2	Echéances d'ordonnancement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC	84
Tableau N°3	Echéances de transmission des BTR aux postes comptables	87
Tableau N°4	Echéances de virement des ressources financières du FADeC	88
Tableau N°5	Regroupement des problèmes possibles à résoudre	18
Tableau N°6	Synthèse de la problématique choisie	26
Tableau N°7	Tableau de bord de l'étude	34
Tableau N°8	Répartition de l'échantillon par rapport au problème spécifique N°1	45
Tableau N°9	Répartition de l'échantillon par rapport au problème spécifique N°2	45
Tableau N°10	Répartition de l'échantillon par rapport au problème spécifique N°3	45
Tableau N°11	Décisions possibles de vérification des hypothèses	50
Tableau N°12	Tableau synthèse de l'étude	63
Tableau N°13	Présentation des données relatives au problème spécifique N°1	106
Tableau N°14	Présentation des données relatives au problème spécifique N°2	106
Tableau N°15	Présentation des données relatives au problème spécifique N°3	107
Tableau N°16	Proposition d'une programmation hebdomadaire d'approvisionnement du compte FADeC de la part des subventions de l'Etat aux communes	108

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphiques	Titres	Pages
Graphique N°1	Présentation graphique des données relatives au problème spécifique N°1	52
Graphique N°2	Présentation graphique des données relatives au problème spécifique N°2	53
Graphique N°3	Présentation graphique des données relatives au problème spécifique N°3	54

RESUME

Dans le processus de transfert des ressources financières du FADeC par l'Etat aux communes, la DGTCP est chargée d'assurer le virement effectif des fonds dans le compte des Receveurs-Percepteurs. Notre stage au Service des Collectivités Locales de la DGTCP nous a permis de déceler plusieurs problèmes qui fragilisent son rendement.

Au cours de la présente étude, le ciblage des problèmes à résoudre (PAR) a fait ressortir : (i) l'inefficacité du suivi de l'exécution des budgets des collectivités locales, (ii) le retard dans la production des comptes de gestion des communes et (iii) la lenteur dans les transferts de ressources financières du FADeC aux collectivités territoriales décentralisées.

A l'issue de la spécification du PAR lié à la lenteur dans les transferts de ressources financières du FADeC aux collectivités territoriales décentralisées, les trois (03) problèmes spécifiques identifiés sont :

- le retard dans l'ordonnancement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC aux communes (PS1);
- l'inexistence de moyens rapides appropriés de transmission des BTR aux RF et aux RP(PS2) ;
- le retard dans l'approvisionnement des comptes bancaires des Recettes-Perceptions en ressources financières du FADeC (PS3).

Pour accélérer le rythme des transferts de ressources financières du FADeC aux communes, il est établi un diagnostic à partir duquel les approches de solutions ci-après ont été préconisées :

- l'accélération du chargement des crédits budgétaires du FADeC dans le SIGFiP ;
- la dématérialisation des Bordereaux de Transfert des Recettes (BTR) et la création d'une interconnexion entre le Service des Collectivités Locales et les postes comptables par la mise en place d'un réseau informatique ;
- l'établissement d'un calendrier hebdomadaire d'approvisionnement du compte FADeC de la part des subventions de l'Etat aux communes afin d'assurer l'effectivité du virement des ressources financières du FADeC dans les comptes bancaires des Recettes-Perceptions, à bonne date.

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

Les collectivités territoriales décentralisées: elles désignent des entités territoriales de Droit public correspondant à des groupements humains, géographiquement localisés sur une portion déterminée du territoire national, auxquels l'Etat a, en vertu du principe de la décentralisation conféré la personnalité juridique et l'autonomie financière.

La CONAFIL : la Commission Nationale des Finances Locales est l'organe paritaire Administration/Elus Locaux, chargé du pilotage du FADeC.

La décentralisation : c'est un processus par lequel l'Etat confère aux collectivités locales, la capacité de s'administrer elles-mêmes par des autorités élues.

Le FADeC : le Fonds d'Aide au Développement des Communes est un mécanisme national de financement des communes. Il est destiné au transfert de ressources au profit de celles-ci. La mise en œuvre du FADeC se traduit par l'inscription dans le Budget Général de l'Etat, d'une ou de plusieurs ligne(s) de crédits destinée(s) à financer les dépenses de fonctionnement et d'investissement des communes. Ces crédits sont couverts par les ressources nationales et par les ressources extérieures en provenance des partenaires techniques et financiers.

Les PTF : les Partenaires Techniques et Financiers sont les bailleurs de fonds de la commune. Ils assistent les communes aussi bien par des ressources financières que par un accompagnement dans l'élaboration et la mise en œuvre de projets de développement.

Les subventions de l'Etat : ce sont des dotations annuelles prévues au Budget Général de l'Etat qui sont destinées aux communes afin de les soutenir dans leurs charges et d'accompagner leur développement.

Les transferts de ressources financières : le terme « transferts financiers » traduit l'ensemble des relations ou échanges financiers qui existent ou peuvent exister entre l'Etat et les collectivités territoriales. Ces échanges encore appelés transferts de ressources, sont généralement prévues par les lois de décentralisation et s'opèrent en principe concomitamment aux transferts de compétences.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
CHAPITRE PREMIER : CADRE CONTEXTUEL DE L'ETUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE LIEE A L'ACCELERATION PAR LA DGTCP DES TRANSFERTS DE RESSOURCES FINANCIERES DU FADeC AUX COMMUNES	4
SECTION I : CADRE CONTEXTUEL DE L'ETUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE SUR LES ACTIVITES DU SERVICE DES COLLECTIVITES LOCALES	5
SECTION II : CHOIX DU PROBLEME A RESOUDRE (PAR) ET DE LA PERSPECTIVE THEORIQUE DE REFLEXION RELATIVE A LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE	17
CHAPITRE DEUXIEME : CHOIX ET MISE EN ŒUVRE DU CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE POUR UNE ACCELERATION PAR LA DGTCP DES TRANSFERTS DE RESSOURCES FINANCIERES DU FADeC AUX COMMUNES	27
SECTION I : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIE DE L'ETUDE	28
SECTION II : CONDITIONS D'ACCELERATION DES TRANSFERTS DE RESSOURCES FINANCIERES DU FADeC AUX COMMUNES	51
CONCLUSION	64
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	67
ANNEXES	69
TABLE DES MATIERES.....	109



INTRODUCTION

Au lendemain de la conférence des forces vives de la Nation de février 1990, le Bénin a entrepris une vaste réforme de son administration territoriale visant à rapprocher d'avantage l'administration des administrés afin de garantir une meilleure gouvernance et un impact direct des décisions politiques sur les populations. C'est dans ce cadre que la Réforme de l'Administration Territoriale (RAT) lancée au début des années 2000 a permis de mettre en place un cadre institutionnel de l'administration territoriale à deux niveaux : un niveau de déconcentration comportant douze départements avec six préfectures et un niveau de décentralisation avec 77 communes.

Cette réforme a connu une impulsion majeure à l'issue du Forum Nationale sur la Décentralisation de novembre 2007 aboutissant ainsi à l'élaboration de la Politique Nationale de Décentralisation et Déconcentration (PONADEC).

La PONADEC adoptée par Décret n°2009-709 du 31 Décembre 2009, est le cadre stratégique mis en place par le Gouvernement, pour prévoir et instaurer les conditions institutionnelles requises pour un développement durable à grande échelle. Elle a pour objectifs de promouvoir le développement local, de faire de la décentralisation et de la déconcentration les moteurs de la modernisation de l'administration, d'intégrer la lutte contre la pauvreté dans la politique de décentralisation et de renforcer les capacités institutionnelles de tous les acteurs de la décentralisation en assurant une meilleure affectation des ressources publiques et la fourniture d'un appui technique.

C'est dans la perspective de l'atteinte de ces objectifs que le Fonds d'Appui au Développement des Communes FADeC a été mis en place.

Depuis sa création, le FADeC a contribué au renforcement du processus de transfert des ressources financières aux collectivités territoriales décentralisées. Mais dans sa mise en œuvre, le mécanisme souffre d'insuffisances qui portent atteinte à l'effectivité du transfert des ressources financières aux communes. Par ailleurs, l'étude diagnostic réalisée en mai 2013 sur la décentralisation financière des pays de l'UEMOA a révélé que les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales sont non seulement faibles, mais ils arrivent très souvent tardivement, hypothéquant ainsi le bon fonctionnement des collectivités territoriales décentralisées qui sont également marginalisées dans la mobilisation des ressources fiscales.

Que faire alors pour que le peu de ressources financières transférées aux communes leur soient effectivement transmises à bonne date ?

Pour contribuer à la résolution de ces difficultés, nous avons jugé opportun de réfléchir sur le thème : « **Contribution à l'accélération par la DGTCP des transferts de ressources financières du FADeC aux communes** ».

La démarche de contribution à l'accélération des transferts de ressources financières du FADeC aux communes s'inscrit dans une logique de diagnostic de la procédure de mise en place des fonds au profit des communes.

Afin de tenir compte de cette démarche, l'étude de la présente problématique s'articule autour de deux chapitres :

- un premier chapitre consacré au cadre contextuel de l'étude et à la formulation de la problématique de l'étude ;
- un deuxième chapitre qui présente le cadre théorique et méthodologique de l'étude ainsi que les conditions d'accélération des transferts de ressources financières du FADeC aux communes.

**CHAPITRE PREMIER : CADRE CONTEXTUEL DE
L'ETUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CHOIX DE
LA PROBLEMATIQUE LIEE A L'ACCELERATION
PAR LA DGTCP DES TRANSFERTS DE RESSOURCES
FINANCIERES DU FADeC AUX COMMUNES**

Ce chapitre est consacré à la présentation du cadre contextuel de l'étude, aux observations de stage, au choix du problème à résoudre (PAR), à la perspective théorique de réflexion y relative et à la formulation de la problématique de l'étude.

La Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique constitue notre structure d'accueil de stage. Après une présentation générale de celle-ci, nous allons exposer nos observations de stage afin de déterminer la problématique qui fera l'objet de notre réflexion.

SECTION I : CADRE CONTEXTUEL DE L'ETUDE ET

OBSERVATIONS DE STAGE SUR LES ACTIVITES

DU SERVICE DES COLLECTIVITES LOCALES

Dans cette section, nous présenterons la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (cadre institutionnel), ensuite le Service des Collectivités Locales (cadre physique) et enfin nous exposerons nos observations de stage sur les activités de ce dernier.

Paragraphe 1: Cadre contextuel de l'étude

Le cadre contextuel de l'étude se compose du cadre institutionnel, du cadre physique et du cadre environnemental.

Il s'agira pour nous de présenter le cadre institutionnel de l'étude qui est la DGTCP, la structure d'accueil du stage, le SCL et son environnement.

I. CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE : LA DGTCP

La DGTCP sera présentée à travers ses missions, ses attributions, son organisation et son fonctionnement.

A. Missions et attributions de la DGTCP

Direction technique du Ministère chargé des Finances, la DGTCP a des attributions décrites non seulement par l'article 116 du **décret n° 2014-757 du 26 décembre 2014 portant attributions, organisation et fonctionnement (AOF) du Ministère de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation**, mais aussi par l'article 1er de l'**arrêté n° 1188/MF/DC/SGM/DA du 14 décembre 1998 portant AOF de la DGTCP**.

Selon ces articles, la DGTCP exerce deux (02) missions principales : la mission « **Trésor** » et la mission « **Comptabilité Publique** ». Au titre de ces deux missions, elle exerce trois fonctions principales :

- la fonction « Trésor » ;

- la fonction « Règlements de la Comptabilité Publique » ;
- la fonction « Comptable ».

Au titre de la fonction « **Trésor** », elle est chargée :

- d'étudier et de suivre les problèmes liés à la gestion de la trésorerie de l'Etat et de procéder aux arbitrages nécessaires ;
- de proposer et de mettre en œuvre la politique financière de l'Etat ;
- d'émettre et de négocier les effets publics ;
- de gérer le portefeuille de titres de l'Etat ;
- d'exécuter en collaboration avec l'institution d'émission la politique monétaire de l'Etat.

Au titre de la fonction « **Règlements de la Comptabilité Publique** », la DGTCP est chargée :

- d'initier ou d'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 ;
- d'animer ses services extérieurs dont la fonction essentielle est l'exécution des opérations budgétaires de l'Etat et des collectivités territoriales.

Au titre de la fonction « **Comptable** », la DGTCP est chargée :

- de réaliser l'équilibre des ressources et des charges publiques dans le temps et dans l'espace ;
- d'assurer le recouvrement des recettes non fiscales ;
- de centraliser les recettes des autres administrations financières ;
- de payer les dépenses des organismes régis par les règles de la comptabilité publique ;
- d'assurer la gestion financière et comptable des postes diplomatiques et consulats généraux ;
- de centraliser les comptes de tous les comptables publics ;
- de produire le compte de gestion de l'Etat et des communes ;
- de mettre en état d'examen les comptes des comptables principaux de l'Etat et d'en assurer la transmission à la juridiction financière compétente ;
- d'élaborer le Compte Général de l'Administration Centrale ;
- d'élaborer le projet de Loi de règlement définitif du Budget de l'Etat ;

- de produire les statistiques des flux financiers de l'administration publique assorties d'analyses ;
- d'assurer la reddition du compte de gestion de l'Etat.

B. Organisation et fonctionnement de la DGTCP

Pour pouvoir bien mener les missions qui lui sont dévolues, la DGTCP est subdivisée en Services Centraux, Directions techniques et Services Extérieurs.

L'organigramme de la DGTCP est présenté en annexe N°1.

1. Les services centraux

Les services centraux, directement rattachés à la DGTCP sont au nombre de deux (02) :

- **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.

2. Les Directions techniques

Ces directions sont au nombre de quatre (4), et comprennent :

- **la Direction de Gestion des Ressources (DGR)** qui assure la gestion du personnel, la gestion mobilière et immobilière des services centraux et extérieurs, la gestion des archives et de la documentation de la DGTCP ;
- **la Direction des Etudes et de la Réglementation Comptable (DERC)**, chargée de participer à diverses missions d'études et de recherches en matière de finances publiques, d'assister à l'organisation et à la modernisation des méthodes de travail, de faire l'analyse financière et comptable des documents économiques et financiers, d'élaborer, de diffuser et de contrôler la mise en œuvre de tous les textes se rapportant à la comptabilité publique ;
- **la Direction de la Centralisation des Comptes de l'Etat (DCCE)**, chargée de l'élaboration du Compte Général de l'Administration des Finances, de la centralisation des comptes de tous les comptables publics, de l'analyse comptable

des résultats, de la mise en état d'examen des comptes de gestion des collectivités territoriales ;

- **la Direction des Affaires Monétaires et Financières (DAMF)** qui est chargée d'émettre et de négocier les effets publics, de suivre les problèmes liés à la balance des paiements, de déterminer et de suivre la politique des changes, en relation avec les banques ;
- **la Recette Générale des Finances (RGF)** ayant à sa tête le Receveur Général des Finances est chargée de :
 - l'exécution des opérations budgétaires de l'Etat dont notamment 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 comptable du Trésor Public;
 - la mise en état d'examen des comptes de gestion des Collectivités territoriales et de leur transmission à la Direction de la Centralisation des Comptes de l'Etat(DCCE).

Ces différentes tâches de la RGF sont exécutées par les huit (08) services qui la composent. Il s'agit :

- du Service de la Recette (SR) ;
- du Service de la Dépense (SD) ;
- du Service de la Solde (SS) ;
- du Service de la Trésorerie (ST) ;
- du Service de l'Epargne (SE) ;
- du Service des Collectivités Locales (SCL) ;
- du Service de la Comptabilité Publique (SCP) ;
- du Service de la Gestion des Moyens (SGM).

Seuls les sept (07) premiers services sont fonctionnels. Les postes comptables (RF et RP) sont aussi placés sous son autorité. Ceux-ci au nombre de quatre (04) se présentent comme suit :

- **la Recette des Finances départementale** : elle est chargée de l'exécution des opérations budgétaires et comptables de l'Etat au niveau des départements ;

- **la Recette des Finances de la Dette (RFD)**, chargée d'assurer le service de la dette publique et d'exécuter les dépenses relatives aux projets financés sur ressources extérieures;
- **la Recette des Finances des Postes Diplomatiques et Consulats Généraux (RFPDCG)** chargée de tenir une comptabilité centralisée des postes diplomatiques et consulats généraux ;
- **les Recettes-Perceptions** sont situées au niveau de chaque commune et ont pour fonction d'exécuter les opérations du Budget Général de l'Etat au niveau local, celles du budget de la commune, et de tenir la comptabilité de la commune.

II. CADRE PHYSIQUE ET ENVIRONNEMENTAL DE L'ETUDE

A. Cadre physique de l'étude : le Service des Collectivités Locales de la RGF

Le Service des Collectivités Locales (SCL) constitue le cadre physique de notre étude où nous avons effectué notre stage.

Dans sa présentation nous avons abordé successivement ses missions, attributions, son organisation et son fonctionnement.

1. Missions et attributions du SCL

Selon le manuel de procédure du SCL et la décision n°3132/MFE/DC/SGM/DGTCP/RGF/SP du 09/12/2002 portant création, attribution, organisation et fonctionnement des divisions du Service des Collectivités Locales, le SCL a pour fonction principale : l'établissement des documents budgétaires et comptables, ainsi que l'analyse financière, budgétaire et comptable des collectivités locales. Il a pour mission:

- de suivre l'exécution des budgets locaux ;
- d'assister la Direction de la Centralisation des Comptes de l'Etat (DCCE) dans la mise en état d'examen des comptes de gestions des collectivités locales ;
- de procéder à l'analyse financière des collectivités territoriales décentralisées ;
- de rédiger les notes de conjoncture à l'échelon des collectivités territoriales ;
- de jouer le rôle de conseiller auprès des comptables des collectivités territoriales.

Les cinq missions fondamentales du SCL citées ci-dessus justifient ses attributions qui s'énoncent comme suit :

❖ L'assistance-conseil aux comptables des collectivités locales

Le SCL a pour rôle de conseiller et d'assister tous les RP:

- sur la bonne tenue de leurs comptabilités respectives ;

- sur la gestion budgétaire, financière et comptable des collectivités territoriales dont ils ont la charge ;
- dans la production périodique et régulière des documents de synthèse ;
- sur l'exercice de leur fonction de comptables principaux, responsables de la production des comptes de gestion ainsi que sur leur rôle de conseillers financiers des Maires.

❖ **Le suivi de l'exécution des budgets des collectivités locales**

Dans son rôle de suivi de l'exécution des budgets locaux, le SCL est chargé :

- d'assister les Receveurs-Percepteurs dans leurs rôles de comptables principaux des communes et de conseillers financiers du Maire (Ordonnateur du budget de la commune) ;
- de tenir à la disposition des RP la documentation nécessaire à une bonne tenue de leur comptabilité communale ;
- d'attirer l'attention des comptables et agents du réseau comptable du Trésor sur les exigences d'une bonne tenue de la comptabilité des communes ;
- de suivre les comptes courants des collectivités locales et des établissements publics locaux.

❖ **L'assistance à la DCCE dans la mise en état d'examen des comptes de gestions des collectivités locales**

En tant que comptable principal, le RP doit rendre compte de sa gestion en produisant son compte de gestion qui doit être déposé à la Chambre des Comptes pour jugement au plus tard le 30 août de l'année suivant la gestion budgétaire concernée.

Avant leur transmission au Juge des Comptes, les comptes de gestion locaux élaborés par les RP sont adressés à la DGTCP en vue de leur mise en état d'examen.

Le SCL assiste la DCCE dans l'accomplissement de la mise en état d'examen des comptes de gestion des communes conformément à l'article 51 de l'Arrêté n°1188/MF/DC/SGM/DA du 14 décembre 1998 portant AOF de la DGTCP.

❖ **L'analyse financière des collectivités territoriales décentralisées**

L'analyse financière est une analyse rétrospective et prospective qui incombe d'abord au RP mais ensuite au Chef du Service des Collectivités Locales (C/SCL).

A ce titre, le C/SCL apprécie l'équilibre financier des collectivités locales et leur contribution au développement économique locale en particulier et de l'Etat en général, à partir de l'analyse des ratios judicieusement choisis et calculés. Il s'agit des ratios de fonctionnement, de dette, d'autofinancement, d'investissement, de fonds de roulement et de fiscalité.

La disponibilité, la vulgarisation et l'exploitation des résultats de l'analyse financière vise à éclairer, les décisions des autorités locales et les différents acteurs intervenant au niveau des communes. Ces résultats sont aussi mis à la disposition des étudiants, universitaires, chercheurs, partenaires au développement à toutes fins utiles.

❖ **La rédaction des notes de conjoncture à l'échelon des collectivités territoriales**

Le SCL rédige et publie la note de conjoncture de l'ensemble des collectivités territoriales du Bénin à partir de la collecte des données budgétaires, statistiques et comptables relatives à l'exécution des budgets des collectivités territoriales.

La rédaction et la publication de la note de conjoncture permet non seulement d'informer les autorités locales et de faciliter l'intégration des données financières des collectivités locales dans les comptes de l'Etat, mais aussi et surtout d'apprécier les performances des collectivités locales au Bénin en comparaison aux normes sous régionales, régionales et internationales.

2. Organisation et fonctionnement du SCL : Structure organisationnelle et fonctionnelle du SCL

Le SCL est structuré en trois divisions :

- la Division du Suivi de l'Exécution des Budgets des Collectivités Locales ;
- la Division de la Mise en Etat d'examen des Comptes de Gestion des Collectivités Locales ;
- la Division des Etudes et Analyses.

Il dispose également d'un secrétariat. Le détail relatif aux rôles et fonctionnements des trois divisions ainsi que l'organigramme du SCL se trouvent à l'annexe N°2.

B. L'environnement du SCL

L'environnement du SCL regroupe l'ensemble des acteurs et des facteurs aussi bien internes qu'externes susceptibles d'influencer ses activités. Nous distinguons ici le microenvironnement du macro environnement.

1. Le microenvironnement

Le microenvironnement du SCL représente l'environnement immédiat (de proximité) et regroupe l'ensemble des acteurs externes qui ont une influence directe sur les activités qu'il exerce. Il est constitué des usagers, des structures internes et externes de la DGTCP et des structures partenaires.

a. Les usagers

Ils sont constitués de l'ensemble des citoyens, des élus locaux, des autorités locales, des étudiants, des stagiaires, des chercheurs, des universitaires à la quête des renseignements, des informations sur la situation financière consolidée des collectivités locales.

b. Les structures externes de la DGTCP

Les structures externes à la DGTCP qui influencent les activités du SCL sont les suivantes :

- le Ministère chargé des finances par le biais de la Division des Collectivités Locales de la Direction Générale du Budget ;
- le Ministère chargé de la décentralisation et les ministères sectoriels qui transfèrent réellement les ressources financières aux communes par le mécanisme du FADeC. Il s'agit du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (MEMP), du Ministère de l'Eau (ME), du Ministère de la Santé Publique (MSP), du Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et de la Pêche (MAEP).

c. Les structures partenaires

Il s'agit des Partenaires Techniques et Financiers (PTF), de la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL) et de la Coopération Internationale Allemande (GIZ).

2. Le macro-environnement

Il est constitué de l'ensemble des facteurs externes à caractère général qui influencent le SCL.

On peut citer notamment : l'environnement juridique et réglementaire, l'environnement politico-administratif, l'environnement socio-économique, l'environnement financier et l'environnement technologique.

a. L'environnement juridique et réglementaire

Le SCL utilise des textes légaux et réglementaires regroupés en deux catégories : les textes usuels ou spécifiques et les textes portant création des services extérieurs de la DGTCP (Voir annexe N°3).

b. L'environnement politico- administratif

Le SCL est fortement soumis aux influences des décisions politiques prises au niveau du Gouvernement, du Parlement concernant le transfert de compétences et de ressources aux communes. Il est directement concerné par les décisions prises par le ministère en charge des finances, le ministère chargé de la décentralisation, les ministères sectoriels et les PTF en

matière de programmation, de budgétisation, de mobilisation et de transfert des ressources financières aux communes. Chaque année, les montants à transférer aux communes sont inscrits au budget général de l'Etat, et les répartitions des montants à transférer sont faites par arrêtés ou décisions ministériels. Les PTF sont aussi tenus de confirmer leurs appuis financiers aux communes avant l'élaboration définitive du budget de l'Etat et d'assurer leur mobilisation. Ces appuis varient d'une année à une autre.

Par ailleurs, certaines activités du SCL sont financées par le ministère chargé de la décentralisation, et les PTF. Certaines missions de dépôt des Bordereaux de Transfert des Recettes (BTR) des dotations du FADeC non affecté dans les RF sont financées par la CONAFIL du MDGLAAT. La GIZ appuie le SCL pour l'organisation des formations au profit du personnel du SCL et des RP.

c. L'environnement économique et financier

L'appui financier des PTF en termes d'entrée de devises dans l'économie béninoise contribue à l'acquisition des biens d'équipement en vue d'améliorer les capacités de production des communes en particulier et du Bénin en général. Les subventions de l'Etat et des PTF aux communes participent ainsi au financement des activités économiques locales, et donc au développement économique à la base. Le SCL étant un canal de transfert de ces subventions concourt à la réalisation de cet objectif.

Par rapport à son environnement financier, le SCL se trouve sous l'emprise :

- des différentes opérations de mobilisation de ressources financière à travers les opérations de transfert de fonds justifiant l'appui financier des PTF aux communes ;
- des subventions de l'Etat aux communes ;
- du vote de la loi de finances de l'année ;
- de l'exécution des opérations financières et budgétaires de l'Etat ;
- du vote et de l'exécution des budgets communaux.

d. L'environnement social et technologique

Dans le domaine social, le SCL fournit des données consolidées sur la gestion financière des collectivités locales aux citoyens béninois, aux autorités centrales et locales, aux PTF, chercheurs, universitaires et stagiaire en fin de formation.

En matière de la technologie, le SCL utilise les logiciels et applications informatiques pour exécuter certaines activités. Il exploite le logiciel ASTER pour comptabiliser les transferts effectués au profit des communes, le logiciel MATKOSS pour rédiger et éditer les notes d'approvisionnement des comptes bancaires des Recettes-Perceptions. Le service utilise aussi

les progiciels WMONEY et FILOC pour collecter, saisir et traiter des informations financières des collectivités locales. L'Excel est utilisée pour l'établissement des BTR et des fiches d'écriture relatif aux transferts de ressources financières aux communes, de même que l'internet pour l'échange de correspondance avec certains PTF.

Paragraphe2: Observations de stages au SCL

Ce paragraphe décline nos observations de stage aussi bien à l'interne qu'à l'externe d'une part et le bilan (l'inventaire) desdites observations d'autre part. Il s'agira de faire ressortir les mécanismes de réalisation des activités du SCL et les effets de l'environnement sur ces activités. A cet effet, le présent paragraphe est structuré en trois points :

- état des lieux sur l'exécution des activités du SCL ;
- bilan des observations de stage : atouts et problèmes ;
- identification des groupes possibles de problèmes à résoudre.

I. ETAT DES LIEUX SUR LA REALISATION DES ACTIVITES DU SCL

Nous avons distingué à ce niveau l'état des lieux à l'interne de l'état des lieux à l'externe sur les activités du SCL. Pour rappel, les activités effectuées au niveau du SCL sont les suivantes :

- Activité n°1 : le suivi de l'exécution des budgets des collectivités locales ;
- Activité n°2 : le transfert de ressources financières du FADeC aux collectivités locales ;
- Activité n°3 : la mise en état d'examen du compte de gestion des collectivités locales.

Les observations de stage (voir annexe N°4), faites sur les activités du SCL sont regroupées en atouts (forces et opportunités) et en problèmes (faiblesses et menaces) comme l'indique le bilan des observations.

II. BILAN DES OBSERVATIONS DE STAGES

Des observations faites sur les activités du SCL, il ressort les atouts (forces et opportunités) et les problèmes (faiblesses et menaces) dont nous dressons l'inventaire dans cette partie.

A. Inventaire des atouts (forces et opportunités)

Comme atouts, nous en avons retenu dix (10) qui se présentent ci-après, par activité.

1. Par rapport au suivi de l'exécution des budgets des collectivités locales

a. Au niveau de l'assistance-conseil aux RP

L'existence d'un logiciel de tenue de comptabilité communale dans les postes comptables pour une meilleure comptabilisation des opérations budgétaires des communes dénommé "WMONEY" (force);

- ❖ l'appui technique et financier régulier de la GIZ pour la formation du personnel du SCL, des RP et le suivi de l'exploitation du logiciel WMONEY dans les postes comptables (force).

b. Au niveau de la tenue de la comptabilité auxiliaire

- ❖ Allègement de la tenue de la comptabilité auxiliaire par l'utilisation du logiciel ASTER au niveau du Service des Collectivités Locales (force) ;
- ❖ Utilisation du logiciel ASTER par les RF pour la centralisation des opérations comptables (force).

2. Par rapport au transfert des ressources financières du FADeC aux collectivités locales

- ❖ le renforcement du processus de transfert des ressources financières aux communes par la mise en place du FADeC (force) ;
- ❖ le respect du délai d'établissement des BTR et des fiches d'écritures comptables par le SCL (force) ;
- ❖ la célérité dans la procédure d'approvisionnement des comptes bancaires des Recettes-Perceptions (force) ;
- ❖ l'utilisation de logiciels informatiques pour la comptabilisation et la saisie des données financière et comptables par le SCL (force).

3. Par rapport à la mise en état d'examen des comptes de gestion des collectivités locales

- ❖ La facilitation de l'édition des comptes de gestion sur chiffres des communes dans le logiciel WMONEY par les RP (force).

Au niveau de toutes les activités il faut ajouter :

- ❖ l'existence d'un cadre légal, juridique et règlementaire (force).

B. Les problèmes (faiblesses et menaces)

Comme problèmes, nous en avons retenu seize (16) qui se déclinent comme suit, par activité.

1. Par rapport au suivi de l'exécution des budgets des collectivités locales

a. Au niveau de l'assistance-conseil aux RP

- ❖ L'absence d'un chronogramme en matière d'assistance-conseil à l'endroit des Receveurs-Percepteurs pendant l'exécution des budgets locaux (faiblesse).

b. Au niveau de la tenue de la comptabilité auxiliaire

- ❖ Le retard dans l'intégration des opérations des recettes et des dépenses des postes comptables dans le logiciel ASTER à la Direction Générale (faiblesse) ;
- ❖ le retard dans la centralisation et la transmission des comptabilités décadaires par les RF au SCL (faiblesse) ;
- ❖ l'existence d'erreurs de saisie des opérations comptables dans le logiciel ASTER au niveau des RF (faiblesse).

c. Au niveau du suivi de la trésorerie et la production des situations budgétaires et comptables des CL

- ❖ Le retard dans la production et la transmission des situations d'exécution des budgets des collectivités locales décentralisées par les RP au SCL (faiblesse);
- ❖ l'inexistence de moyens appropriés pour la transmission rapide des situations mensuelles d'exécution budgétaire des postes comptables à la RGF (faiblesse).

d. Au niveau de l'analyse financière des Collectivités locales

- ❖ La non effectivité de l'analyse financière des collectivités locales par le SCL (faiblesse).

e. Au niveau de la rédaction et de la publication de la note de conjoncture

- ❖ La non effectivité de la rédaction et de la publication de la note de conjoncture (faiblesse).

2. Par rapport au transfert des ressources financières du FADeC aux collectivités locales

- ❖ La lenteur dans les procédures de signature des conventions de financement entre l'Etat et les PTF (faiblesse) ;
- ❖ le retard dans la mobilisation des ressources financières du FADeC (faiblesse);
- ❖ le retard dans l'ordonnancement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC aux communes (faiblesse) ;

- ❖ l'inexistence de moyens rapides appropriés de transmission des BTR aux RF et aux RP dans les délais prescrits (faiblesse) ;
- ❖ le retard dans l'approvisionnement des comptes bancaires des Recettes-Perceptions en ressources financières du FADeC (faiblesse) ;
- ❖ l'absence d'un calendrier d'approvisionnement du compte FADeC de la part des subventions de l'Etat aux communes au niveau du Service de la Trésorerie de la RGF (faiblesse) ;
- ❖ l'absence d'élaboration de plans de trésorerie des communes pour faciliter l'approvisionnement des comptes bancaires des Recettes-Perceptions en ressources financières du FADeC (faiblesse).

3. Par rapport à la mise en état d'examen des comptes de gestion

- ❖ Le retard dans la production et la transmission des comptes de gestion par les Receveurs-Percepteurs (faiblesse).

Au regard de cet inventaire des problèmes, il importe de procéder au ciblage de la problématique à étudier.

SECTION II : CHOIX DU PROBLEME A RESOUDRE (PAR) ET DE LA PERSPECTIVE THEORIQUE DE REFLEXION RELATIVE A LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE

Paragraphe 1 : Choix du problème à résoudre et du thème de l'étude

I. CHOIX DU PROBLEME A RESOUDRE

A. Identification des groupes possibles de problèmes à résoudre

Dans cette partie, nous procéderons à un regroupement par centre d'intérêts des problèmes identifiés lors de nos observations de stage afin d'aboutir à une synthèse des problèmes possibles.

Les centres d'intérêts retenus se présentent comme suit :

- centre d'intérêt N°1 : le suivi de l'exécution des budgets des collectivités locales (activité N°1) ;
- centre d'intérêt N°2 : la mise en état d'examen des comptes de gestion des collectivités locales (activité N°2) ;
- centre d'intérêt N°3 : le transfert des ressources financières du FADeC aux collectivités locales (activité N°3).

La synthèse des problèmes possibles est présentée dans le tableau N°5 ci-dessous.

Tableau N°5 : Regroupement des problèmes possibles à résoudre

N°	Centres d'intérêt	Angles d'observation	Groupe de problèmes à résoudre(GPR)		Libellé des PAR
			Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	
1	Le suivi de l'exécution des budgets des collectivités locales (CI1)	Efficacité	<ul style="list-style-type: none"> l'absence d'un chronogramme en matière d'assistance-conseil à l'endroit des Receveurs-Percepteurs pendant l'exécution des budgets locaux; le retard dans l'intégration des opérations des recettes et des dépenses des postes comptables dans le logiciel ASTER à la Direction Générale; le retard dans la centralisation et la transmission des comptabilités décennales par les RF au SCL ; l'existence d'erreurs de saisie dans le logiciel ASTER au niveau des RF ; le retard dans la production et la transmission des situations d'exécution des budgets des collectivités locales décentralisées par les RP au SCL ; l'inexistence de moyens appropriés pour la transmission rapide des situations mensuelles d'exécution budgétaire et comptable des postes comptables au SCL; la non effectivité de l'analyse financière des collectivités locales ; la non effectivité de la rédaction et de la publication de la note de conjoncture. 	Suivi non efficace de l'exécution des budgets des collectivités territoriales décentralisées (PG1)	Problème de suivi non efficace de l'exécution des budgets des collectivités territoriales décentralisées (PAR1)
2	La mise en état d'examen des comptes de gestion des collectivités locales (CI2)	Célérité	<ul style="list-style-type: none"> le retard dans la production et la transmission des comptes de gestion par les Receveurs-Percepteurs. 	Retard dans la production des comptes de gestion des collectivités territoriales décentralisées (PG2)	Problème lié au retard dans la production des comptes de gestion des collectivités territoriales décentralisées (PAR2)
3	Le transfert des ressources du FADeC (CI3)	Accélération	<ul style="list-style-type: none"> la lenteur dans les procédures de signature des conventions de financement entre l'Etat et les PTF; le retard dans la mobilisation des ressources financières du FADeC ; le retard dans l'ordonnement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC aux communes ; l'inexistence de moyens rapides appropriés de transmission des BTR aux RF et aux RP à bonne date; le retard dans l'approvisionnement des comptes bancaires des Recettes-Perceptions en ressources financières du FADeC; l'absence d'un calendrier d'approvisionnement du compte FADeC de la part des subventions de l'Etat aux communes au niveau du Service de la Trésorerie ; l'absence d'élaboration de plans de trésorerie des communes pour faciliter l'approvisionnement des comptes bancaires des Recettes-Perceptions. 	La lenteur dans les transferts de ressources financières du FADeC aux collectivités territoriales décentralisées (PG3)	Problème de lenteur dans les transferts de ressources financières du FADeC aux collectivités territoriales décentralisées (PAR3)

Source : Inventaire des problèmes issus de nos observations de stage

B. Choix du groupe de problèmes à résoudre

L'analyse des différents problèmes identifiés nous a permis de déceler que les centres d'intérêts ciblés sont sujets à des problèmes dont la résolution permettra d'améliorer le fonctionnement et le rendement au sein du SCL et d'optimiser l'exécution des budgets communaux. Il s'agit des problèmes à résoudre ayant pour problèmes généraux (PGi) :

- le suivi non efficace de l'exécution des budgets des collectivités territoriales décentralisées (**PG1**) ;
- le retard dans la production des comptes de gestion des collectivités territoriales décentralisées (**PG2**) ;
- la lenteur dans les transferts de ressources financières du FADeC aux collectivités territoriales décentralisées (**PG3**).

Ces différents problèmes identifiés méritent chacun d'être résolus pour une bonne marche des activités du SCL et pour une meilleure exécution des budgets locaux. Mais il serait très ambitieux de notre part de vouloir les résoudre tous. Nous allons alors privilégier le problème à résoudre le plus pertinent à nos yeux. Cette pertinence est caractérisée par deux éléments : il s'agit de notre aptitude à mieux traiter le sujet et des réelles préoccupations des acteurs impliqués dans la gestion financière des collectivités locales.

Le PAR N°1 relatif au suivi non efficace de l'exécution des budgets des collectivités territoriales décentralisées nous paraît intéressant car sa résolution permettra au SCL de mieux jouer son rôle de conseiller financier aux Receveurs-Percepteurs pour une bonne exécution des budgets locaux. Mais ce groupe de problèmes est beaucoup plus lié aux difficultés d'ordre organisationnel et de gestion de ressources. Sa résolution relève plus des compétences de l'administration centrale du Trésor Public. La dotation du SCL en ressources humaines, matérielles et financières pour le suivi sur place, la collecte et la consolidation des données pourrait améliorer l'efficacité du suivi de l'exécution des budgets des collectivités locales. Aussi, le déploiement du logiciel WMONEY dans les postes comptables s'inscrit dans la même démarche.

Le PAR N°2 lié au retard dans la production des comptes de gestion des collectivités territoriales décentralisées a fait l'objet de réflexions par la DGTCP et des partenaires techniques et financiers. A cet effet, il a été mis à disposition, tout récemment, des moyens juridiques, matériels et financiers consacrés par l'arrêté N°2005/MEFPD/DC/SGM/DGTCP/RGF/SP du 04 mai 2015 portant création du comité chargé de la consolidation, de l'analyse des données budgétaires et comptables et d'appui à l'élaboration des comptes de gestion des communes. A cela, s'ajoute l'exploitation du logiciel

WMONEY qui facilite aujourd'hui l'édition des comptes de gestion sur chiffres. Ceci témoigne des mesures progressives qui sont en train d'être prises par la DGTCP pour la production à bonne date des comptes de gestion des communes. Par conséquent, ce groupe de problèmes ne fera pas l'objet de réflexion dans le cadre de la présente étude.

Le PAR N°3 relatif à la lenteur dans les transferts de ressources financières du FADeC aux collectivités territoriales décentralisées pose en réalité le problème de retard dans l'effectivité des transferts de ressources financières du FADeC aux communes. Il s'agit d'une préoccupation pertinente qui est à l'origine du faible taux de consommation des crédits budgétaires au niveau local. Chacun des problèmes spécifiques identifiés de ce PAR converge vers l'effectivité des transferts de ressources financières du FADeC aux communes et mérite donc d'être résolu.

Mener des réflexions sur le PAR N°3 sera notre apport pour une optimisation par la DGTCP des transferts de ressources financières du FADeC aux collectivités locales décentralisées. Ainsi, nous retenons ce PAR pour notre étude.

Les problèmes spécifiques bruts repérés ici sont au nombre de sept (07) et se présentent comme suit :

- ❖ la lenteur dans les procédures de signature de conventions de financement entre l'Etat et les PTF (PSa) ;
- ❖ le retard dans la mobilisation des ressources financières du FADeC par les PTF (PSb) ;
- ❖ le retard dans l'ordonnancement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC aux communes (PSc) ;
- ❖ l'inexistence de moyens rapides appropriés pour la transmission des BTR aux RF et aux RP dans les délais prescrits (PSd) ;
- ❖ le retard dans l'approvisionnement des comptes bancaires des Recettes-Perceptions en ressources financières du FADeC (PSe) ;
- ❖ l'absence d'un calendrier d'approvisionnement du compte FADeC de la part des subventions de l'Etat aux communes au niveau du Service de la Trésorerie (PSf) ;
- ❖ l'absence de plans de trésorerie des communes pour faciliter l'approvisionnement des comptes bancaires des Recettes-Perceptions (PSg).

L'étape suivante consistera à préciser les contours du groupe de problèmes choisi et à se débarrasser des problèmes spécifiques qui ne méritent pas ou ne méritent plus d'être résolus. Il s'agit de la spécification du groupe de problèmes à résoudre.

II. Spécification du problème à résoudre et formulation du thème

A. Spécification du groupe de problèmes choisis

La spécification du groupe de problèmes à résoudre concerne la précision des contours du groupe de problèmes choisis et l'élagage de problèmes spécifiques.

1. Précision des contours du groupe de problèmes choisis

Le choix du groupe de problèmes à résoudre N°3 relatif à la lenteur dans les transferts de ressources financières du FADeC aux collectivités territoriales décentralisées met en exergue des difficultés au niveau de la programmation budgétaire du FADeC et de la mise à disposition des fonds. Nos observations de stages ont non seulement révélé des atouts mais aussi sept (07) problèmes qui fragilisent le processus de transfert des ressources financières du FADeC aux communes.

Malgré les efforts louables fournis par chaque acteur de la chaîne pour des transferts de ressources financières aux collectivités territoriales décentralisées à temps, l'effectivité desdits transferts laisse à désirer. La résolution des problèmes identifiés permettra-t-elle d'assurer un virement effectif des montants à transférer à chaque commune à bonne date ?

2. Elagage de problèmes spécifiques

L'implication de la CAA et de la cellule FED dans la mobilisation des ressources financières au niveau des PTF depuis décembre 2014 a permis de réduire le retard constaté dans la mobilisation des ressources financières du FADeC par les PTF. Le problème lié à la lenteur dans les procédures de signature des conventions de financement entre l'Etat et les PTF (PSa) et le retard dans la mobilisation des ressources financières du FADeC par les PTF(PSb) sont entrain de trouver donc un début de solution.

Le (PSc) qui semble relever d'un problème organisationnel échappe au contrôle de l'ordonnateur qui, jusque-là n'est pas en mesure de trouver des solutions idoines pour corriger le retard accusé dans l'ordonnancement des dépenses de transfert. Sa résolution paraît donc utile et pertinente. Nous retenons donc **le problème lié au retard dans l'ordonnancement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC aux communes.**

La transmission des BTR à bonne date constitue un facteur déterminant dans la consommation des crédits budgétaires locaux. Les moyens dont dispose la DGTCP aujourd'hui ne permettent pas une résolution efficace du problème lié à l'inexistence de moyens rapides appropriés de transmission des BTR aux RF et aux RP (PSd). Ce problème mérite une résolution efficace afin de contribuer à l'accroissement du niveau de consommation des crédits budgétaires

des communes. Nous gardons ainsi **le problème lié à l'inexistence de moyens rapides appropriés de transmission des BTR aux RF et aux RP.**

Le (PSe) relatif au retard dans l'approvisionnement des comptes bancaires des Recettes-Perceptions en ressources financières du FADeC englobe les problèmes (PSf) et (PSg) respectivement relatifs :

- l'absence d'un calendrier d'approvisionnement du compte FADeC de la part des subventions de l'Etat aux communes au niveau du Service de la Trésorerie;
- l'absence de plans de trésorerie des communes pour faciliter l'approvisionnement des comptes bancaires des Receveurs-Percepteurs.

Dans ces conditions, nous gardons **le problème lié au retard dans l'approvisionnement des comptes bancaires des Recettes-Perceptions en ressources financières du FADeC.**

En résumé, nous retenons dans le cadre de notre étude les trois (03) problèmes spécifiques suivants :

- **retard dans l'ordonnancement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC aux communes;**
- **l'inexistence de moyens rapides appropriés de transmission des BTR aux RF et aux RP ;**
- **retard dans l'approvisionnement des comptes bancaires des Recettes-Perceptions en ressources financières du FADeC.**

La réflexion sur les trois (03) problèmes spécifiques permet d'orienter le choix du thème de l'étude.

B. Formulation du thème de l'étude

Rappelons que nous avons choisi parmi les groupes de problèmes possibles le groupe de problèmes relatif à **la lenteur dans les transferts de ressources financières du FADeC aux collectivités territoriales décentralisées.** Ce groupe de problèmes se présente comme suit :

❖ Problème général

La lenteur dans les transferts de ressources financières du FADeC aux collectivités territoriales décentralisées.

❖ Problèmes spécifiques

- **le retard dans l'ordonnancement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC aux communes (PS1);**
- **l'inexistence de moyens rapides appropriés de transmission des BTR aux RF et aux RP (PS2) ;**

- **le retard dans l'approvisionnement des comptes bancaires des Recettes-Perceptions en ressources financières du FADeC (PS3).**

Le FADeC, un mécanisme national de transfert de ressources additionnelles au profit des communes vise une gestion optimale desdites ressources. Mais l'absence de dynamisme dans les transferts de ressources financières du FADeC handicape l'atteinte de cet objectif. Il est donc indispensable d'analyser le processus des transferts en vue de leur accélération.

En s'inscrivant dans cette logique, nous pouvons donc formuler notre thème comme suit :
« **Contribution à l'accélération par la DGTCP des transferts de ressources financières du FADeC aux communes** ».

Paragraphe2 : 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 importe de préciser d'une part, la perspective théorique pouvant nous permettre d'identifier les axes de réflexion sur le problème général et les problèmes spécifiques retenus et d'autre part, la problématique de l'étude en termes de problème et de perspective théorique.

I. PERSPECTIVE THEORIQUE DE REFLEXION SUR LE PROBLEME A RESOUDRE

Notre perspective théorique de réflexion porte aussi bien sur le problème général que sur les problèmes spécifiques. Elle s'inscrit dans une démarche de recherche diagnostique qui n'est rien d'autre qu'une étude nous permettant d'établir un diagnostic sur le processus de transfert des ressources financières du FADeC aux collectivités territoriales décentralisées en vue de son amélioration. A cet effet, quelques approches de solutions seront proposées pour une éradication des causes réelles se trouvant à la base des problèmes spécifiques dont émane la problématique.

A. Perspective théorique de réflexion sur le problème général

Rappelons que le problème général retenu est la lenteur dans les transferts de ressources financières du FADeC aux collectivités territoriales décentralisées. Cette lenteur compromet l'efficacité des transferts des ressources financières du FADeC aux communes. Ainsi, la résolution de ce problème général conduira à une accélération des transferts de ressources financières du FADeC en vue de respecter les délais requis et d'accroître le niveau de consommation des crédits budgétaires communaux. A cet effet, nous adoptons une approche générique de résolution du problème général, la perspective théorique générale basée sur l'analyse de la pertinence de la procédure des transferts de ressources financières du FADeC par

la DGTCP. Les perspectives théoriques spécifiques liées aux problèmes spécifiques s'articulent comme suit :

- l'efficacité de la procédure d'ordonnancement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC aux communes ;
- l'existence de méthodes de transmission rapide des BTR aux RF et aux RP;
- la pertinence du mécanisme d'approvisionnement des comptes bancaires des Recettes-Perceptions en ressources financières du FADeC.

B. Perspectives théoriques liées aux problèmes spécifiques

Ces perspectives s'articulent autour des trois (03) problèmes spécifiques. Nous identifierons 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 liée au problème spécifique N°1

Le problème spécifique N°1 relatif au retard dans l'ordonnancement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC aux communes est une réalité très préoccupante qui entrave le processus de transfert des ressources financières du FADeC aux communes. Sa résolution nécessite la performance des différents acteurs intervenant dans la procédure d'ordonnancement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC aux communes.

Pour cela, nous soutenons une approche générique de résolution basée sur l'analyse du rôle joué par chaque acteur de la procédure d'engagement-ordonnancement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC aux collectivités locales.

De ce point de vue, le cœur théorique de réflexion s'est inspiré de l'approche spécifique d'optimisation de la procédure d'ordonnancement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC.

2. Perspective théorique liée au problème spécifique N°2

Le problème spécifique N°2 concerne l'inexistence de moyens rapides appropriés de transmission des BTR aux RF et aux RP dans les délais prescrits. Pour résoudre ce problème, il serait nécessaire d'adopter des méthodes susceptibles d'assurer la transmission rapides des BTR aux RF et aux RP.

Nous retenons à cet effet une approche générique de résolution basée sur l'appréciation du mécanisme de transmission des BTR aux RF et aux RP en vue de sa modernisation.

Dans ces conditions, le cœur théorique de réflexion est inspiré de l'approche basée sur la recherche de l'assurance de l'efficacité de la procédure de transmission des BTR aux RF et aux RP.

3. Perspective théorique liée au problème spécifique N°3

Le problème spécifique N°3 se rapporte au retard dans l'approvisionnement des comptes bancaires des RP en ressources financières du FADeC. Eu égard le décalage entre le rythme de recouvrement des recettes de l'Etat et celui du paiement des dépenses publiques, il convient de se demander si la gestion actuelle de la trésorerie de l'Etat favorise un approvisionnement à bonne date des comptes bancaires des Recettes-Perceptions ? La pertinence de cette interrogation n'est plus à démontrer dans un contexte de rareté de ressources et d'une forte pression de la trésorerie.

Pour cela, l'approche générique de résolution de ce problème sera orientée vers l'analyse du plan de trésorerie de l'Etat et celle des prévisions de trésorerie des communes en vue de définir les stratégies de gestion de la trésorerie pouvant permettre un approvisionnement à bonne date et à temps utile des comptes bancaires des Recettes-Perceptions en ressources financières du FADeC.

Par conséquent le cœur théorique de réflexion s'est inspiré de l'approche basée sur la recherche d'optimisation de l'approvisionnement des comptes bancaires des Recettes-Perceptions en ressources financières du FADeC.

II. FORMULATION DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE

Formuler la problématique de l'étude revient à rappeler le problème à résoudre (PAR) choisi et la perspective théorique y relative. Le processus de transfert par l'Etat des ressources financières du FADeC aux communes semble souffrir des difficultés qui handicapent l'effectivité des transferts aux collectivités locales. Ces dysfonctionnements se situent surtout dans la phase de mise à disposition des fonds.

Pour accroître le rythme des transferts de ressources financières du FADeC aux communes, il serait indispensable de procéder au diagnostic de cette phase de mise à disposition des fonds. Cet exercice permettra de déceler les causes réelles du retard dans l'ordonnancement des dépenses de transfert au niveau des ordonnateurs, de l'inexistence de moyens rapides appropriés de transmission des BTR aux RF et aux RP, et celles justifiant le retard dans l'approvisionnement des comptes bancaires des Recettes-Perceptions en ressources financières du FADeC.

C'est dans cette optique de diagnostic de la procédure de mise à disposition des ressources financières du FADeC aux collectivités locales décentralisées que nous avons formulé la problématique de l'étude comme suit : **«Problématique de l'accélération par la DGTCP des transferts de ressources financières du FADeC aux collectivités territoriales décentralisées ».**

Pour faciliter la compréhension de cette partie de notre étude, la synthèse de la formulation de la problématique se trouve dans le tableau N°6 ci-après.

Tableau N°6 : Synthèse de la problématique choisie

Niveaux		Eléments de problématique		Libellé de la problématique choisie
		Groupe de problèmes à résoudre (GPAR)	Perspective théoriques retenues (PTR)	
Niveau général		Lenteur dans les transferts de ressources financières du FADeC aux collectivités territoriales décentralisées (PG)		Problématique de l'accélération par la DGTCP des transferts de ressources financières du FADeC aux collectivités territoriales décentralisées
Niveaux spécifiques	1	Retard dans l'ordonnancement des dépenses de transferts des ressources financières du FADeC aux communes (PS1)	Optimisation de la procédure d'engagement-ordonnancement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC aux communes (PTRS1)	
	2	Inexistence de moyens rapides appropriés de transmission des BTR aux RF et aux RP dans les délais prescrits (PS2)	Modernisation et efficacité de la transmission des BTR aux RF et aux RP (PTRS2)	
	3	Retard dans l'approvisionnement des comptes bancaires des Recettes-Perceptions en ressources financières du FADeC (PS3)	Optimisation de l'approvisionnement des comptes bancaires des Recettes-Perceptions en ressources financières du FADeC. (PTRS3)	

Source : Repère de base de l'étude (revue à mi-parcours)

Les cadres institutionnel et physique de l'étude étant présentés, les observations de stage restituées, la problématique de l'étude ciblée, nous aborderons dans le deuxième chapitre le cadre théorique et méthodologique de résolution de la problématique d'amélioration du processus de transfert des ressources du FADeC aux collectivités territoriales décentralisées.

**CHAPITRE DEUXIEME : CHOIX ET MISE EN
ŒUVRE DU CADRE THEORIQUE ET
METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE POUR UNE
ACCELERATION PAR LA DGTCP DES
TRANSFERTS DE RESSOURCES FINANCIERES DU
FADeC AUX COMMUNES**

Ce chapitre est consacré au cadre théorique et méthodologique de notre travail. Il aborde dans un premier temps les objectifs, hypothèses de recherche, la revue de littérature relative à la problématique et la méthodologie de l'étude, et dans un deuxième temps les conditions de vérification des hypothèses et les approches de solutions.

SECTION I : CHOIX DU CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE

Cette section traite successivement du cadre théorique de l'étude (objectifs, hypothèses, du tableau de bord de l'étude et de la revue de littérature) et de la méthodologie de recherche adoptée.

Paragraphe1 : Choix du cadre théorique de base de l'étude : objectifs et hypothèses de recherche

I. OBJECTIFS DE L'ETUDE

Il s'agit ici des objectifs qui sont fixés par rapport aux problèmes à résoudre et qui se déclinent en objectif général et en objectifs spécifiques. Les objectifs de l'étude s'inscrivent dans une vision tripartite de développement, de recherche et de résultats attendus. C'est ainsi que nous avons déterminé les objectifs de développement, les objectifs de recherche et les résultats attendus.

Avant tout, rappelons que le problème général de l'étude est la lenteur dans les transferts de ressources financières du FADeC aux collectivités territoriales décentralisées et que les problèmes spécifiques y afférents sont :

- le retard dans l'ordonnancement des dépenses de transfert de ressources financières du FADeC aux communes (PS1);
- l'inexistence de moyens rapides appropriés de transmission des BTR aux RF et aux RP (PS2);
- le retard dans l'approvisionnement des comptes bancaires des Recettes-Perceptions en ressources financières du FADeC (PS3).

A. Objectifs de développement

Il nous revient de faire des déclarations d'intention en termes de résolution de chaque problème suivant l'objectif général et les objectifs spécifiques.

1. Objectifs général de développement (OGD)

Il s'agit de conseiller les conditions d'accélération des transferts de ressources financières du FADeC à la DGTCP et aux autres acteurs de la chaîne de transfert des ressources financières du FADeC aux communes.

2. Objectifs spécifiques de développement (OSD)

Pour atteindre l'objectif général de développement, nous avons énuméré les objectifs spécifiques de développement liés respectivement aux problèmes spécifiques.

❖ Objectif spécifique de développement N°1 (OSD1)

Suggérer les conditions favorables à la célérité de l'ordonnancement des dépenses de transfert de ressources financières du FADeC aux communes.

❖ Objectif spécifique de développement N°2 (OSD2)

Proposer les conditions d'une transmission rapide des BTR aux RF et aux RP.

❖ Objectif spécifique de développement N°3 (OSD3)

Envisager les conditions d'un approvisionnement à bonne date des comptes bancaires des Recettes-Perceptions en ressources financières du FADeC.

B. Objectifs de recherche

Il s'agit des déclarations d'intention de réalisation de recherche par rapport à chaque problème.

1. Objectif général de recherche (OGR)

Face au problème général de lenteur dans les transferts de ressources financières du FADeC aux collectivités territoriales décentralisées, notre objectif général de recherche est de déterminer les conditions d'accélération des transferts de ressources financières du FADeC aux collectivités territoriales décentralisées.

2. Objectifs spécifiques de recherche (OSR)

Les objectifs spécifiques de recherche sont les suivants :

- ❖ pour le problème spécifique N°1 : identifier les conditions favorables à la célérité de l'ordonnancement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC aux communes (OSR1) ;
- ❖ pour le problème spécifique N°2 : chercher les conditions d'une transmission rapide des BTR aux RF et aux RP (OSR2) ;
- ❖ pour le problème spécifique N°3 : définir les conditions d'un approvisionnement à bonne date des comptes bancaires des Recettes-Perceptions en ressources financières du FADeC (OSR3).

C. Résultats attendus de l'étude

Les résultats attendus se formulent en termes général et spécifiques comme suit :

1. Résultat général attendu (RGA)

Au terme de l'étude, les conditions d'accélération des transferts de ressources financières du FADeC aux collectivités territoriales décentralisées sont déterminées et conseillées.

2. Résultats spécifiques attendus (RSA)

Ces résultats spécifiques sont les suivants :

❖ Résultat spécifique attendu N°1 (RSA1)

A l'issue de l'étude, les conditions favorables à la célérité de l'ordonnancement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC aux communes sont identifiées et les solutions sont proposées pour corriger le retard.

❖ Résultat spécifique attendu N°2 (RSA2)

Au terme de l'étude, les moyens appropriés ainsi que les conditions d'une transmission rapide des BTR aux RF et aux RP sont déterminées et proposées

❖ Résultat spécifique attendu N°3 (RSA3)

A la fin de l'étude, les conditions d'un approvisionnement à bonne date des comptes bancaires des Recettes-Perceptions en ressources financières du FADeC sont déterminées et proposées.

II. HYPOTHESES ET TABLEAU DE BORD DE L'ETUDE

Une hypothèse liée à un élément de la problématique est une réponse provisoire à une interrogation formulée par rapport à cet élément de la problématique. Cette interrogation peut être posée de la manière suivante : « Selon vous qu'est-ce qui peut justifier ou expliquer le problème Pi donné? ». De manière plus précise, il s'agit d'identifier à partir des problèmes, les causes éventuelles et de formuler les hypothèses. A cet effet, nous avons déterminé la cause la plus plausible parmi les causes éventuelles et qui est retenue comme la formulation de l'hypothèse, c'est-à-dire celle qui a semblé mieux expliquer le problème à résoudre. Ces hypothèses peuvent être confirmés ou infirmées à l'issue des données de l'enquête.

A. Identification des causes et formulation des hypothèses de l'étude

1. Causes et hypothèses liées au PS N°1

L'analyse du problème spécifique N°1 relatif au retard dans l'ordonnancement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC aux communes nous a conduit à identifier trois causes possibles qui se présentent comme suit :

- la lenteur administrative au niveau de l'ordonnateur ;

- la limitation de l'ordonnancement des dépenses publiques au rythme de recouvrement des recettes de l'Etat ;
- le retard dans le chargement des crédits budgétaires dans le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFiP).

Avec la gestion budgétaire 2015, le dispositif de régulation des dépenses publiques mis en place par la DGB a fait de l'ordonnancement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC aux communes, une conditionnalité à l'engagement de toute autre dépense publique. Pour éviter les désagréments et les blocages dans l'exécution de leurs budgets respectifs, chaque ordonnateur a pris des mesures appropriées pour vite apprêter les pièces justificatives nécessaires à l'engagement et à l'ordonnancement des dépenses de transfert de ressources financières du FADeC. Mais force est de constater que les ordonnateurs, bien qu'ayant pris des dispositions pour l'engagement à bonne date des dépenses de transfert, doivent attendre le chargement des crédits budgétaires dans le SIGFiP.

Dans la limitation de l'ordonnancement des dépenses publiques au rythme de recouvrement des recettes de l'Etat, une priorité donnée aux dépenses de transfert des ressources financières du FADeC peut assurer une célérité dans leur ordonnancement.

Ainsi, la cause qui nous paraît plausible est le retard dans le chargement des crédits budgétaires dans le SIGFiP.

Nous pouvons donc formuler notre hypothèse N°1 ainsi qu'il suit :

Le retard dans le chargement des crédits budgétaires dans le SIGFiP est à l'origine du retard dans l'ordonnancement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC aux communes.

2. Causes et hypothèses liées au PS N°2

Le Problème spécifique N°2 est lié à l'inexistence de moyens rapides appropriés de transmission des BTR aux RF et aux RP (PS2). Trois causes semblent être à la base de ce problème. Il s'agit de :

- l'insuffisance de moyens financiers et matériels pour effectuer les missions de dépôt des BTR dans les postes comptables;
- la lenteur administrative au niveau du Service des Collectivités Locales ;
- la non dématérialisation des BTR et l'absence d'interconnexion entre le SCL et les postes comptables.

L'insuffisance de moyens financiers et matériels pour effectuer les missions de dépôt des BTR dans les postes comptables pourrait expliquer ce problème. Mais il est évident que la DGTCP ne dispose pas de capacités pour permettre au SCL d'effectuer des missions de dépôt

de BTR à chaque fois qu'il aura de transfert de ressources financières au profit des communes.

Avec le paramétrage Excel dont dispose le Service des Collectivités Locales, les BTR sont établis et mis sous plis en moins de soixante-douze (72) heures. La lenteur administrative ne saurait donc expliquer l'inexistence de moyens rapides appropriés de transmission des BTR aux RF et aux RP. La dématérialisation des BTR par leur informatisation et l'interconnexion entre le SCL et les postes comptables permettraient facilement une transmission rapide des BTR aux RF, aux RP et même au Maire tout en économisant le temps et le coût.

L'hypothèse N°2 peut être formulée comme suit :

La non dématérialisation des BTR et l'absence d'interconnexion entre le SCL et les postes comptables justifient l'inexistence de moyens rapides appropriés de transmission des BTR aux RF et aux RP.

3. Causes et hypothèses liées au PS N°3

Après avoir analysé le problème spécifique N°3, lié au retard dans l'approvisionnement des comptes bancaires des Recettes-Perceptions en ressources financières du FADeC, nous avons identifié trois causes qui peuvent le justifier. Il s'agit :

- Du décalage entre les encaissements et les décaissements de fonds de l'Etat ;
- de l'absence de plans de trésorerie des communes et de leur intégration dans les prévisions de trésorerie de l'Etat pour faciliter l'approvisionnement des comptes bancaires des Recettes-Perceptions ;
- de l'absence d'un calendrier d'approvisionnement du compte FADeC ouvert dans les livres du Trésor de la part des subventions de l'Etat aux communes.

Le décalage entre le rythme de recouvrement des recettes et celui de décaissement des fonds de l'Etat est une préoccupation réelle et générale qui dépasse même les compétences de la DGTCP. Nos investigations nous ont permis de savoir que ce décalage est dû au problème de gestion de la trésorerie lié au faible taux de recouvrement des recettes de l'Etat qui ne manque pas de créer des tensions fréquentes de trésorerie . Cette cause ne paraît donc pas plausible.

L'absence de plans de trésorerie des communes et de leur intégration dans les prévisions de trésorerie de l'Etat pour faciliter l'approvisionnement des comptes bancaires des Recettes-Perceptions pourrait justifier le retard dans l'approvisionnement des comptes bancaires des Recettes-Perceptions en ressources financières du FADeC. Mais lors de notre étude, nous avons pu comprendre que l'élaboration des plans de trésorerie des communes et

leur prise en compte dans les prévisions de trésorerie de l'Etat contribueront au renforcement de la gestion de la trésorerie de l'Etat afin de faciliter l'approvisionnement des comptes bancaires des Recettes-Perceptions.

La cause liée à l'absence d'un calendrier d'approvisionnement du compte FADeC de la part des subventions de l'Etat aux communes nous paraît pertinente. Nos recherches nous ont permis de déceler que bien que le compte FADeC au Trésor soit abondé de la part des PTF à temps, il faut nécessairement attendre le versement de la part de l'Etat sur le compte FADeC avant que l'approvisionnement des comptes bancaires des Recettes-Perceptions ne soit effectif. Le Service de la Trésorerie n'arrive pas à réunir dans un court délai la masse de trésorerie qu'exige l'approvisionnement des comptes bancaires des Recettes-Perceptions en ressources financières du FADeC. Un échéancier d'approvisionnement du compte FADeC permettrait de faire face à petit coup à la forte pression de la trésorerie pour virer les ressources financières du FADeC à bonne date dans les comptes bancaires des Recettes-Perceptions.

Nous pouvons alors formuler l'**hypothèse N°3** comme suit :

L'absence d'un calendrier d'approvisionnement du compte FADeC de la part des subventions de l'Etat aux communes explique le retard dans l'approvisionnement des comptes bancaires des Recettes-Perceptions en ressources financières du FADeC.

B. Tableau de bord de l'étude

Le tableau de bord de l'étude est un outil récapitulatif des principaux repères de la recherche effectuée. Il est constitué de la problématique choisie, des objectifs retenus, des causes supposées être à la base des problèmes et des hypothèses de l'étude.

Cet outil sert ainsi de guide à l'évolution future de l'étude en termes de la méthodologie à adopter, de la revue de littérature, du diagnostic et des solutions à proposer.

Le tableau de bord de l'étude est représenté par le tableau N°7.

Tableau N°7 : Tableau de bord de l'étude

Niveaux d'analyse		Problématique	Objectifs de recherche	Causes supposées	Hypothèses
NIVEAU GENERAL		<u>Problème général :</u> La lenteur dans les transferts de ressources financières du FADeC aux collectivités territoriales décentralisées	<u>Objectif général :</u> Déterminer les conditions d'accélération des transferts de ressources financières du FADeC aux collectivités territoriales décentralisées		
NIVEAUX SPECIFIQUES	1	<u>Problème spécifique1 :</u> Le retard dans l'ordonnancement des dépenses de transfert de ressources financières du FADeC aux communes	<u>Objectif spécifique1 :</u> Identifier les conditions favorables à la célérité de l'ordonnancement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC aux communes	<u>Cause spécifique1 :</u> Le retard dans le chargement des crédits budgétaires dans le SIGFiP	<u>Hypothèse spécifique1 :</u> Le retard dans le chargement des crédits budgétaires dans le SIGFiP est à l'origine du retard dans l'ordonnancement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC aux communes
	2	<u>Problème spécifique2 :</u> L'inexistence de moyens rapides appropriés de transmission des BTR aux RF et aux RP	<u>Objectif spécifique2 :</u> Chercher les conditions d'une transmission rapide des BTR aux RF et aux RP	<u>Cause spécifique2 :</u> La non dématérialisation des BTR et l'absence d'interconnexion entre le SCL et les postes comptables	<u>Hypothèse spécifique N°2 :</u> La non dématérialisation des BTR et l'absence d'interconnexion entre le SCL et les postes comptables justifie l'inexistence de moyens rapides appropriés de transmission des BTR aux RF et aux RP
	3	<u>Problème spécifique3 :</u> Le retard dans l'approvisionnement des comptes bancaires des Recettes-Perceptions	<u>Objectif spécifique3 :</u> Définir les conditions d'approvisionnement à bonne date des comptes bancaires des Recettes-Perceptions en ressources financières du FADeC	<u>Cause spécifique3 :</u> L'absence d'un calendrier d'approvisionnement du compte FADeC de la part des subventions de l'Etat aux communes	<u>Hypothèse spécifique N°3 :</u> L'absence d'un calendrier d'approvisionnement du compte FADeC de la part des subventions de l'Etat aux communes explique le retard dans l'approvisionnement des comptes bancaires des Recettes-Perceptions

Source : Synthèse des éléments de l'état des lieux et repère à mi-parcours de l'étude

Paragraphe 2 : Choix du cadre méthodologique de l'étude

I. REVUE DE LITTERATURE LIEE A LA PROBLEMATIQUE D'ACCELERATION DES TRANSFERTS DE RESSOURCES FINANCIERES DU FADeC

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'outils de mobilisation et d'analyse de données. Elle prend en compte les quatre préalables suivant à savoir :

- rappel du problème ;
- rappel de l'objectif de recherche ;
- rappel de l'hypothèse ;
- rappel de la perspective théorique.

A. Point des connaissances antérieures sur le problème de lenteur dans les transferts des ressources financières du FADeC aux collectivités territoriales décentralisées

Afin de pouvoir déterminer les conditions d'accélération des transferts de ressources financières du FADeC aux communes (objectif général de recherche), la perspective théorique générale est basée sur l'analyse de la pertinence de la procédure des transferts de ressources financières du FADeC par la DGTCP.

Dans le contexte français, les transferts financiers aux collectivités territoriales représentent l'ensemble des concours financiers de l'Etat aux collectivités constitués principalement de prélèvement sur les recettes publiques. Ces transferts sont composés d'une part des concours financiers de l'Etat résultant de prélèvements sur les recettes de l'Etat en faveur des collectivités territoriales, des dégrèvements d'impôts locaux et compensations d'exonérations, de la fiscalité transférée qui alimentent la dotation globale de fonctionnement (DGF), et d'autre part des concours financiers de l'Etat liés à la mission « relation avec les collectivités territoriales », de la péréquation et des subventions des ministères qui alimentent les dotations d'équipement.

La dotation globale de fonctionnement instituée par la loi du 3 janvier 1979 vise à compenser les charges supportées par les collectivités, contribuer à leur fonctionnement et corriger certaines inégalités de richesses entre les territoires. Son montant est établi chaque année par la loi de finances et sa répartition s'opère à partir des données physiques et

financières des collectivités. Elle est libre d'emploi et vient abonder le budget de fonctionnement des collectivités territoriales.

Versée sous la forme d'un prélèvement sur les recettes de l'Etat, la DGF constitue la dotation la plus importante attribuée aux communes, EPCI, départements et régions. Dans la loi de finances 2015, la DGF représente 69 % des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales.

Selon le document annexé à la loi de finances de 2015, intitulé « Transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales », la DGF a connu une croissance accélérée de 2003 à 2013 qui s'explique par l'augmentation des charges de fonctionnement des collectivités territoriales au cours de cette période.

Quant aux dotations d'équipement, elles regroupent la dotation globale d'équipement, le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et la dotation globale de la décentralisation.

La dotation globale d'équipement (DGE), est attribuée par les préfets aux départements, à certaines communes et groupements de communes, au regard de leurs ressources et populations, afin de les aider à financer leurs équipements et leurs infrastructures.

Le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) est aussi une dotation d'équipement et compense la TVA payée par les collectivités sur leurs dépenses d'équipement réalisées deux ans auparavant.

La dotation générale de décentralisation sert à compenser des transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales. Elle peut aussi servir à compenser les exonérations et dégrèvements consentis par l'État sur la fiscalité locale.

De tout ce qui précède, il faut retenir qu'en France, les transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales ont connu une hausse constante de 2003 à 2013, caractérisée par une augmentation moyenne de 4,2% par an. Cette évolution dynamique des transferts financiers aux collectivités territoriales résulte de l'accroissement de la DGF, de la progression du FCTVA, du dynamisme des dégrèvements et de la fiscalité transférée. Mais de 2014 à 2017, les concours financiers de l'Etat connaîtront une diminution de cinquante (50) milliard d'euros dans le cadre de la contribution des collectivités territoriales à l'effort de redressement des finances publiques prévu par la Loi de Programmation des Finances Publiques (LPFP) 2014-2019.

Selon le **rapport diagnostic de la décentralisation financière dans l'espace UEMOA réalisé en mai 2013**, le transfert effectif des compétences par l'Etat suppose la mise en place d'un dispositif de financement qui permet non seulement une mise à disposition de

ressources suffisantes auprès des collectivités locales pour permettre la prise en charge des attributions qui leurs sont conférées, mais aussi que ces ressources parviennent à temps aux collectivités bénéficiaires. Le transfert effectif des compétences présume également l'existence de capacités techniques au niveau des élus locaux aussi bien en ce qui concerne la prise en charge des compétences transférées que dans la maîtrise du système fiscal et du cycle budgétaire.

En effet, dans les pays de l'UEMOA, le financement des compétences transférées se fait soit par dotation, soit par transfert ou partage de fiscalité soit par les deux à la fois.

L'étude diagnostic réalisée dans les huit pays de l'UEMOA a révélé que dans presque tous les pays de l'espace, les processus de décentralisation politique et administrative sont assez satisfaisants, mais la décentralisation financière demeure très limitée. Les transferts financiers de l'Etat vers les collectivités locales sont en effet très faibles. Ils ne dépassent rarement le seuil des 7 ou 8 % des recettes publiques et sont très souvent effectués avec retard.

Par ailleurs, chaque pays dispose d'un fonds de financement de la décentralisation caractérisé par sa grande dépendance à l'égard des PTF qui jouent un rôle important dans son approvisionnement.

Le rapport stipule que la restriction des transferts financiers de l'Etat vers les collectivités locales se justifie par :

- la faible transparence dans la définition des parts de ressources publiques à transférer aux collectivités ainsi que la faible prévisibilité dans le transfert effectif desdites ressources ;
- la faiblesse de l'assiette fiscale locale et les faibles performances des collectivités dans le recouvrement des ressources fiscales locales ;
- l'absence ou la limitation de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales ;
- la faiblesse du système fiscal et parafiscal dans la mobilisation des ressources propres au sein des États qui entraîne un stress budgétaire ne favorisant pas le transfert des ressources de l'État vers les collectivités locales, qui pourtant participent à la mobilisation desdites ressources ;
- la prépondérance de l'État central dans la mobilisation des ressources publiques qui entraîne par conséquent la marginalisation des collectivités ; d'où une faiblesse des ressources qui leur sont allouées ;
- les principes budgétaires guidant la gestion des finances publiques, notamment la règle de l'unité budgétaire qui commande la centralisation de toutes les ressources

de l'État en une seule caisse, il en est de même pour la règle de l'universalité budgétaire qui traduit la règle du produit but.

Pour renforcer le processus de décentralisation financière dans les pays de l'UEMOA, l'étude recommande :

- de rendre plus transparent le système de détermination du montant des ressources à transférer aux collectivités territoriales ;
- de simplifier la fiscalité locale en déterminant l'indice de concentration fiscale par nature de collectivité afin d'organiser la fiscalité autour des trois ou quatre impôts qui procurent la quasi-totalité des recettes ;
- d'accroître le pouvoir fiscal des collectivités territoriales aussi bien en matière de décision que de participation à la mobilisation et à l'exécution des ressources ;
- de transférer aux collectivités locales les ressources des budgets sectoriels destinés à la réalisation des infrastructures qui relèvent de la maîtrise d'ouvrage des dites collectivités.

S'agissant du contexte béninois, les transferts financiers aux collectivités territoriales sont constitués de dotations de fonctionnement et d'investissement, de la fiscalité transférée. Depuis 2008, le Gouvernement a créé le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) par le décret N° 2008-276 du 19 mai 2008 afin de renforcer le transfert des ressources financières au profit des communes pour leur permettre de mieux exercer les compétences qui leurs sont transférées. Le FADeC est alimentée par des ressources de l'Etat et celles provenant des PTF.

Pour assurer une gestion efficace, efficiente et transparente des ressources financières du FADeC à transférer aux collectivités territoriales décentralisées, un manuel de procédures a été élaboré et validé en novembre 2008.¹

Afin de permettre un transfert des ressources financières du FADeC aux communes à bonne date, ce manuel a non seulement défini le rôle de chaque acteur intervenant dans la mise à disposition des subventions au profit des communes, mais aussi et surtout les délais que ceux-ci doivent respecter. A cet effet, le manuel de procédure du FADeC a décrit les modalités:

- de programmation et budgétisation des dotations du FADeC ;
- de mobilisation et du transfert des ressources du FADeC ;
- de passation des marchés publics ;

¹ Le manuel de procédures du FADeC a été révisé et validé en août 2015.

- d'exécution des dépenses au niveau des communes, EPCI et communautés ou autres structures infra communales de passation des marchés ;
- de remontée et de centralisation des informations sur le FADeC ;
- de suivi-évaluation du FADeC ;
- de contrôle et d'audit du FADeC.

Pour Franck S.KINNINVO, expert en communication et en décentralisation et président de la fondation le municipal, les conditions propices pour un meilleur transfert des compétences et des ressources sont :

- le renforcement du cadre de coordination de la mise en œuvre de la décentralisation ;
- le renforcement du FADeC comme instrument national de transfert des ressources aux collectivités locales ;
- la maîtrise des textes de la décentralisation et des procédures par les élus locaux ;
- le redéploiement du personnel de l'Etat dans les préfectures et dans les communes ;
- le renforcement des capacités managériales des communes.

B. Contributions antérieures liées aux problèmes spécifiques

1. Contributions antérieures sur le retard dans l'ordonnancement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC aux collectivités territoriales décentralisées

Pour remédier au problème de retard dans l'ordonnancement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC, l'objectif de recherche est d'identifier les conditions favorables à la célérité de l'ordonnancement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC aux communes. L'hypothèse liée à ce problème spécifique est : « Le retard dans le chargement des crédits budgétaires dans le SIGFiP est à l'origine du retard dans l'ordonnancement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC aux communes ». Le cœur théorique de réflexion s'est inspiré de l'approche spécifique d'optimisation de la procédure d'ordonnancement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC.

Le manuel de procédures a fixé les délais de **janvier**, **avril** et **août** respectivement pour le mandatement des première, deuxième et troisième tranches de la dotation non affectée du FADeC et de **février** pour le mandatement des dotations affectées du FADeC par les ministères sectoriels.

Le rapport définitif de l'étude sur l'amélioration de la procédure d'intégration dans les budgets des ressources à transférer aux communes (financée par la Coopération Internationale Allemande (GIZ) et réalisée en avril 2010) a identifié comme cause se trouvant à la base du retard dans le mandatement des dépenses de transfert des ressources aux communes, la lenteur observée au niveau des DRFM et des DCF dans la phase d'engagement-ordonnancement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC aux communes. Comme solutions, ce rapport propose :

- pour le DRFM, un délai d'un (01) jour pour l'édition du projet de mandat de paiement dans le SIGFIP et la transmission du dossier au Délégué du Contrôleur Financier par bordereau édité dans SIGFIP ;
- pour le Délégué du Contrôleur Financier un délai de deux (02) jours pour le traitement et le retour du dossier par bordereau au DRFM ;
- pour le DRFM, un délai de deux (02) jours pour ordonnancer le projet de mandat de paiement et le transmettre avec les pièces justificatives réglementaires par bordereau de transmission à la DGCTP.

Naïmatoulahi DANGOU, dans son mémoire intitulé : « **Contribution à l'amélioration du processus de transfert des ressources du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC)** » (AFT 2011 ; p57), a trouvé que le retard dans le transfert des ressources du FADeC résulte de la lenteur et de la lourdeur du processus. Selon elle, la résolution du problème de retard du transfert des ressources du FADeC, passe par l'adoption d'une procédure exceptionnelle d'exécution des dépenses publiques, en l'occurrence la procédure d'exécution des dépenses publiques par engagement-ordonnancement.

Toujours dans le souci d'accélérer le transfert des ressources financières vers les communes, il est institué dans le document à l'appui de la lettre de notification des crédits pour la gestion budgétaire 2012 que la mise en place des subventions de l'Etat aux communes se fasse selon la procédure d'engagement-ordonnancement. Ainsi, contrairement à la procédure normale d'exécution des dépenses publiques qui exige, pour la phase administrative, trois étapes distinctes que sont l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement, la procédure engagement-ordonnancement combine les trois étapes en une seule: l'engagement-ordonnancement.

Pour l'exécution du budget 2015, un mécanisme qualifié de "dispositif intelligent" a été intégré dans le SIGFiP et fait de l'ordonnancement des dépenses du transfert des ressources du FADeC une conditionnalité à l'engagement de toute autre dépense publique.

2. Contributions antérieures sur l'inexistence de moyens rapides appropriés de transmission des BTR aux Receveurs des Finances et aux Receveurs-Percepteurs

L'objectif de recherche est de chercher les conditions d'une transmission rapide des BTR aux RF et aux RP. L'hypothèse formulée ici est « La non dématérialisation des BTR et l'absence d'interconnexion entre le SCL et les postes comptables justifient l'inexistence de moyens rapides appropriés de transmission des BTR aux RF et aux RP ». Dans ces conditions, le cœur théorique de réflexion est inspiré de l'approche basée sur la recherche de l'assurance de l'efficacité de la procédure de transmission des BTR aux RF et aux RP.

Selon Thomson Reuters de l'Agence du Revenu du Canada, la transmission électronique de données entre entités constitue le moyen le plus rapide et le plus sûr de transfert de documents ou d'informations entre ces entités. Les études réalisées par l'auteur révèlent que la transmission électronique de données permet de disposer rapidement d'une information à temps réel tout en réduisant considérablement le temps et le coût. Elle entraîne donc des économies de temps et d'argent. Pour lui, l'efficacité de transfert électronique de données entre structures passe par la mise en réseau informatique desdites structures et l'utilisation de l'internet à travers l'exploitation de logiciels et d'application informatiques.

3. Contributions antérieures sur le retard dans l'approvisionnement des comptes bancaires des Recettes-Perceptions

Face au problème de retard dans l'approvisionnement en ressources financières du FADeC des comptes bancaires des Recettes-Perceptions, l'objectif de recherche est de définir les conditions d'approvisionnement à bonne date des comptes bancaires des Recettes-Perceptions en ressources financières du FADeC. L'absence d'un calendrier d'approvisionnement du compte FADeC de la part des subventions de l'Etat aux communes explique le retard dans l'approvisionnement des comptes bancaires des Recettes-Perceptions. Par conséquent le cœur théorique de réflexion s'est inspiré de l'approche basée sur la recherche d'optimisation de l'approvisionnement des comptes bancaires des Recettes-Perceptions en ressources financières du FADeC. Le manuel de procédure du FADeC a prescrit un délai de cinq (05) jours après l'établissement des BTR au Service de la Trésorerie pour virer les fonds dans les comptes bancaires des Recettes-Perceptions.

Martial SEDJRO, dans son mémoire intitulé : « **Contribution à une mise en œuvre efficace du mécanisme de transfert des ressources financières du FADeC aux communes** » (AFT 2013 ; p76), pense que le retard dans l'approvisionnement en fonds des Recettes-Perceptions par le Service de la Trésorerie se justifie par les difficultés de trésorerie

de l'Etat. Selon lui, l'Etat béninois est toujours confronté à des difficultés de trésorerie en ce sens que notre budget est essentiellement fiscal et ne permet pas de couvrir à temps toutes les charges publiques. Il suggère la création d'un comité technique opérationnel qui veillera au transfert en temps réel des ressources financières du FADeC aux communes.

Comme le retard dans l'approvisionnement en ressources financières du FADeC des comptes bancaires des Recettes-Perceptions est lié à la thématique de gestion de la trésorerie de l'Etat, nous avons également fait recours aux contributions antérieures en matière de gestion efficace de la trésorerie de l'Etat.

La première contribution est celle de **Jean-Franck S.M. QUENUM**. Dans son mémoire intitulé : « **Contribution à une gestion efficace de la trésorerie de l'Etat** » (AFT 2011 ; p76), il identifie l'inexistence du logiciel ASTER dans les postes comptables comme facteur de la non performance de la trésorerie de l'Etat. Selon lui, le déploiement du logiciel ASTER dans tous les postes comptables du Trésor permettra de disposer au niveau central des opérations effectuées dans ces postes, 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.

La deuxième contribution est relative à l'étude de **Fifamin Nadine TCHOBO** sur le thème : « **Analyse de l'efficacité du plan de trésorerie de l'Etat** » (AFT 2011 ; p50). Elle a fait ressortir que l'efficacité de la trésorerie de l'Etat est handicapée par : la non actualisation régulière du plan de trésorerie de l'Etat et à la non production à bonne date des situations des encaisses au niveau des postes comptables.

Pour elle, la résolution du problème lié à la non actualisation régulière du plan de trésorerie de l'Etat passe par :

- la mise en place d'un Secrétariat Technique qui apportera les correctifs nécessaires et qui assurera l'opérationnalité du plan de trésorerie en tout temps ;
- le renforcement de la capacité des services intervenant dans la gestion de la trésorerie de l'Etat.

Elle trouve que la résolution du problème lié à la non production à bonne date des situations des encaisses au niveau des postes comptables, nécessite l'installation du progiciel ASTER dans les autres régies financières et des postes comptables. Pour cela, il faut :

- équiper tous les postes comptables en matériel informatique ;
- former les agents des postes comptables à l'utilisation du progiciel ASTER ;

- mettre en place un réseau informatique d'une part, entre les Recettes-Perceptions et les Recettes des Finances et d'autre part, entre les Recettes des Finances et la RGF, et entre la RGF et les autres régies financières ;
- assurer un bon fonctionnement du réseau informatique en procédant à la maintenance régulière du matériel informatique grâce à des maintenanciers mis à la disposition des postes comptables.

II. CHOIX DE LA METHODOLOGIE DE L'ETUDE

Ce paragraphe présente la dimension empirique pour l'organisation des enquêtes de terrain et la démarche théorique pour identifier les outils d'analyse des données en termes de conditions de vérification des hypothèses.

A. Approches empiriques

La dimension empirique met en exergue la méthode d'enquête à utiliser à travers les outils de mobilisation des données, ceux relatifs à leur dépouillement et à leur présentation. Ainsi, nous devons :

- fixer les objectifs de l'enquête ;
- identifier le cadre, la population mère, la nature et l'échantillon de l'enquête ;
- repérer les données à mobiliser ;
- fixer la technique d'enquête ;
- retenir les méthodes de dépouillement et de présentation des données.

1. Objectif et identification du cadre et de la population mère de l'enquête

a. L'objectif de l'enquête

L'objectif de l'enquête est de recueillir les informations auprès de la population cible retenue afin de vérifier les hypothèses précédemment formulées.

Ainsi nous verrons si :

- le retard dans le chargement des crédits budgétaires dans le SIGFiP est à l'origine du retard dans l'ordonnancement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC aux communes ;
- la dématérialisation des BTR et l'interconnexion entre le SCL et les postes comptables permettent la transmission rapide des BTR aux RF et aux RP ;
- l'absence d'un calendrier d'approvisionnement du compte FADeC de la part des subventions de l'Etat aux communes explique retard dans l'approvisionnement des comptes bancaires des Recettes-Perceptions en ressources financières du FADeC.

b. Cadre de l'enquête et identification de la population mère

Le cadre de notre étude a été la DGTCP en général et le SCL en particulier. Notre enquête a pris en compte, les structures de la DGTCP, de la DGB et des DRFM des ministères sectoriels impliquées dans le processus de transfert des ressources financières du FADeC aux communes.

La population mère est composée du personnel du SCL, du Service de la Trésorerie et du Service de la Dépense de la DGTCP, de la Recette des Finances de l'Atlantique-Littoral, de la Recette-Perception de Cotonou 6, de la Division des Collectivités Locales de la DGB, des DRFM du MEMP, du MSP, du MDGLAAT et de la CONAFIL.

c. Nature et taille de l'échantillon de l'enquête

Pour réaliser nos enquêtes, nous avons procédé à un recensement et choisi l'approche quantitative à items qualitatifs. Nous avons utilisé un questionnaire adressé à la population mère. Mais dans l'impossibilité d'interroger l'ensemble de la population mère, l'enquête s'est concentrée sur un échantillon représentatif de cinquante (50) personnes tirées au hasard. Ces cinquante (50) personnes sont composées de :

- directeurs ;
- chefs de Services ;
- chefs de Services adjoints ;
- chefs de Divisions ;
- divers agents des structures citées ci-dessus impliquées dans le processus de transfert des ressources financières du FADeC aux collectivités territoriales décentralisées.

Dans le but d'obtenir des données fiables à nos interrogations, nous avons choisi de procéder comme suit :

- ❖ la vérification de l'hypothèse N°1 sera faite à travers un questionnaire (voir annexe N°6) qui sera adressé à un échantillon de 50 personnes réparti dans le tableau suivant.

Tableau N°8 : La répartition de l'échantillon par rapport au PS N°1

Population ciblée	Répartition
Division des Collectivités Locales de la DGB	10
MDGLAAT (CONAFIL, DRFM)	10
MEMP(DRFM)	10
MSP (DRFM)	10
Services des Collectivités Locales	5
Service de la Dépense	5

- ❖ la vérification de l'hypothèse N°2 sera faite à travers un questionnaire (voir annexe N°6) qui sera adressé à un échantillon de 50 personnes réparti dans le tableau suivant.

Tableau N°9 : La répartition de l'échantillon par rapport au PS N°2

Population ciblée	Répartition
Services des Collectivités Locales	20
Service de la Trésorerie	5
MDGLAAT (CONAFIL)	5
RF de l'Atlantique-Littoral	10
RP de Cotonou 6	10

- ❖ la vérification de l'hypothèse N°3 sera faite à travers un questionnaire (voir annexe N°6) qui sera adressé à un échantillon de 50 personnes réparti dans le tableau suivant.

Tableau N°10 : La répartition de l'échantillon par rapport au PS N°3

Population ciblée	Répartition
Service de la Trésorerie	20
Services des Collectivités Locales	10
RF de l'Atlantique-Littoral	5
RP Cotonou6	10
MDGLAAT (CONAFIL)	5

Les guides d'entretien seront adressés aux directeurs et chefs de services.

2. Centre d'intérêt de l'enquête, présentation de la technique de dépouillement et des outils statistiques de présentation des données

a. Centre d'intérêt de l'enquête

Les questions posées lors de nos enquêtes ont permis de recueillir des informations pour mieux :

- connaître les causes qui justifient le retard dans l'ordonnancement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC aux communes ;
- comprendre les raisons qui expliquent l'inexistence de moyens rapides appropriés de transmission des BTR aux RF et aux RP ;
- connaître les motifs du retard dans l'approvisionnement des comptes bancaires des Recettes-Perceptions en ressources financières du FADeC.

b. Technique de dépouillement

Cette étape consistera à mettre sous forme exploitable les données recueillies auprès des enquêtés. Ainsi, compte tenu de la taille réduite de notre population ciblée, les données recueillies par le questionnaire sont dépouillées de façon manuelle sur la base d'une feuille de dépouillement conçue pour chaque question. Le traitement des données s'est effectué à l'aide de tableaux simples qui serviront de base à notre analyse.

c. Outils statistiques de présentation des données

Les résultats de nos enquêtes seront présentés à partir d'un tableau sous forme de tri à plat. Ce tableau retrace les différentes causes supposées être à la base de chaque problème spécifique.

B. Approches théoriques choisie

Cette dimension de la méthodologie vise à préciser les démarches théoriques pour la résolution de chacun des problèmes spécifiques identifiés et à établir les conditions de vérification des hypothèses relatives à ces problèmes

1. Approche théorique liée au PS N°1

Le problème en résolution ici est celui du retard dans l'ordonnancement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC aux communes. Pour résoudre ce problème très préoccupant pour un transfert des ressources financières du FADeC à bonne date, nous avons retenu la théorie développée dans le rapport de la GIZ réalisée en avril 2010 qui affirme que :*« le retard dans le mandatement des dépenses de transfert des ressources aux communes résulte de la lenteur observée au niveau des DRFM et des DCF dans la phase d'engagement-ordonnancement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC aux*

communes ». Afin de remédier au problème de retard dans l'ordonnancement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC aux communes, le rapport suggère les délais à respecter rigoureusement par le DRFM et le DCF, acteurs principaux de la phase administrative d'exécution des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC aux communes.

2. Choix de la théorie relative au PS N°2

Nous retenons ici la théorie Thomson Reuters de l'Agence du Revenu du Canada selon laquelle : « *l'efficacité de tout transfert électronique de données entre structure repose sur leur mise en réseau informatique et l'utilisation de logiciels et d'applications par internet* ».

3. Choix de la théorie relative au PS N°3

Pour résoudre le problème de retard dans l'approvisionnement des comptes bancaires des Recettes-Perceptions en ressources financières du FADeC, nous avons retenu la théorie de **Martial SEDJRO (AFT 2013)** qui stipule que : « *le retard dans l'approvisionnement en fonds des Recettes-Perceptions par le Service de la Trésorerie se justifie par les difficultés de trésorerie de l'Etat* ». Selon lui, l'Etat béninois est toujours confronté à des difficultés de trésorerie en ce sens que, notre budget est essentiellement fiscal et ne permet pas de couvrir à temps, toutes les charges publiques. Pour corriger le retard dans l'approvisionnement en fonds des recettes-Perceptions, il propose la création d'un comité technique opérationnel qui veillera au transfert en temps réel des ressources financières du FADeC aux communes.

C. CONDITIONS DE VERIFICATION DES HYPOTHESES

Pour vérifier les hypothèses en recherche-diagnostic, l'on observe généralement trois étapes :

- ❖ la vérification théorique des hypothèses ;
- ❖ la vérification statistique des hypothèses ;
- ❖ la construction du tableau lié aux décisions possibles de vérification des hypothèses causales.

1. Conditions de confirmation ou d'infirmerie théoriques des hypothèses causales

Une hypothèse causale $H(P_j)$ liée au problème P de rang j , se présente comme suit : $[H(P_j) \exists C_{si} \rightarrow P_j]$ avec $C_{si} = \overline{C_s \theta}$ ou $C_{si} = C_s \theta$ et avec la théorie $\theta(P_j)$ retenue comme approche de réflexion sur le problème P_j ; théorie susceptible d'amener le chercheur à envisager la cause $C_s \theta$ comme source de P_j à l'opposé de la cause $C_{si} = \overline{C_s \theta}$ effectivement

intégrée à l'hypothèse par le chercheur.

Il faut, dans ce contexte faire le parallèle entre la cause supposée $\overline{Cs \theta}$ proposée par le chercheur dans l'hypothèse et la cause $Cs \theta$ proposable par la théorie $\theta (P_j)$ liée au problème P indice j . S'il y a équivalence entre ces deux causes, on peut conclure que l'hypothèse est théoriquement confirmée. Dans le cas contraire, elle sera théoriquement infirmée.

Soit:

$Cs_i = Cs \theta$: hypothèse théoriquement confirmée ;

$Cs_i \neq Cs \theta$: hypothèse théoriquement infirmée.

Dans les deux cas, la confirmation ou l'infirmité théorique seront validées ou non par les résultats de l'enquête, soit par une confirmation statistique, soit par une infirmité statistique.

2. Conditions de confirmation ou d'infirmité statistique des hypothèses

Si le nombre de causes supposées Cs_i est n avec $n = 3$ et le poids de chaque cause est PCs_i avec $PCs_i \leq 100\%$, deux résultats sont envisageables pour une cause Cs_α (cause supposée de rang α) : la confirmation statistique ou l'infirmité statistique de l'hypothèse causale.

a. Cas de la confirmation statistique par rapport à $H(P_j) \equiv Cs_\alpha \rightarrow P_j$

La cause Cs_α répondra à une confirmation statistique si son poids PCs_α est statistiquement significatif, c'est-à-dire si PCs_α est supérieur ou égal à la moyenne des poids de toutes les causes supposées Cs_i , soit :

$$PCs_\alpha \geq \frac{\sum_{i=1}^n PCs_i}{n}$$

b. Cas de l'infirmité statistique par rapport à $H(P_j) \equiv Cs_\alpha \rightarrow P_j$

La cause Cs_α répondra à une infirmité statistique si :

$$PCs_\alpha < \frac{\sum_{i=1}^n PCs_i}{n}$$

3. Tableau lié aux décisions possibles de vérification d'une hypothèse

a. Repères pour la construction du tableau

Forme générale d'une hypothèse $H(P_j)$ à caractère causal :

$$H(P_j) \equiv Cs_i \rightarrow P_j$$

avec $j = 1 ; 2 ; 3$ et 4 soit un problème général et trois problèmes spécifiques au plus ;

et $i = 1 ; 2$ et 3 soit trois causes supposées $C_{s\alpha}$; $C_{s\beta}$ et $C_{s\delta}$;
puis C_{ω} = autre cause que les trois causes supposées $C_{s\alpha}$; $C_{s\beta}$ et $C_{s\delta}$.

Forme spécifique liée au choix de l'apprenant

$$H(P_j) \exists C_{si} \rightarrow P_j$$

avec $P_j \in \{PG, PS1, PS2, PS3\}$

et $i = \alpha$

soit $H(P_j) \exists C_{si} \rightarrow P_j$

Forme spécifique liée à la cause proposable par la théorie $\theta(P_j)$

$H(P_j) \exists C_{si} \rightarrow P_j$

avec $P_j \in \{PG, PS1, PS2, PS3\}$

b. Principe de décision

Le résultat statistique ou empirique l'emporte sur le résultat théorique.

c. Présentation du tableau

Voir tableau n°11 présenté ci-dessous.

TABLEAU N°11 : DECISIONS POSSIBLES DE VERIFICATION DES HYPOTHESES

CAS POSSIBLES	RÉSULTATS THÉORIQUES	RÉSULTATS STATISTIQUES		DÉCISIONS ED(P _j) Ξ Cr \rightarrow P _j
		Par rapport à C _{sα}	Par rapport aux autres causes C _{si}	
1^{er} Cas Confirmation théorique de C _{sθ} et confirmation statistique de C _{sα}	Confirmation théorique (C _{sα} = C _{sθ})	Confirmation statistique de C _{sα} $PC_{sα} \geq \frac{\sum_{i=1}^{i-1} PC_{si}}{n}$	Confirmation statistique de C _{sβ}	Hypothèse partiellement confirmée ED(P _j) Ξ (Cr = C _{sα} +C _{sβ}) \rightarrow P _j
			Confirmation statistique de C _{sδ}	Hypothèse partiellement confirmée ED(P _j) Ξ (Cr = C _{sα} +C _{sδ}) \rightarrow P _j
			Confirmation statistique de C _{sβ} et C _{sδ}	Hypothèse partiellement confirmée ED(P _j) Ξ (Cr = C _{sα} +C _{sβ} +C _{sδ}) \rightarrow P _j
			Infirmation statistique des autres causes C _{si}	Hypothèse confirmée ED(P _j) Ξ (Cr = C _{sα}) \rightarrow P _j
2^{ème} Cas Infirmation théorique de C _{sθ} et confirmation statistique de C _{sα}	Infirmation théorique (C _{sα} \neq C _{sθ})	Confirmation statistique de C _{sα} $PC_{sα} \geq \frac{\sum_{i=1}^{i-1} PC_{si}}{n}$	Confirmation statistique de C _{sβ}	Hypothèse partiellement confirmée ED(P _j) Ξ (Cr = C _{sα} +C _{sβ}) \rightarrow P _j
			Confirmation statistique de C _{sδ}	Hypothèse partiellement confirmée ED(P _j) Ξ (Cr = C _{sα} +C _{sδ}) \rightarrow P _j
			Confirmation statistique de C _{sβ} et C _{sδ}	Hypothèse partiellement confirmée ED(P _j) Ξ (Cr = C _{sα} +C _{sβ} +C _{sδ}) \rightarrow P _j
			Infirmation statistique des autres causes C _{si}	Hypothèse confirmée ED(P _j) Ξ (Cr = C _{sα}) \rightarrow P _j
3^{ème} Cas Confirmation théorique de C _{sθ} et infirmation statistique de C _{sα}	Confirmation théorique (C _{sα} = C _{sθ})	Infirmation statistique de C _{sα} $PC_{sα} < \frac{\sum_{i=1}^{i-1} PC_{si}}{n}$	Confirmation statistique de C _{sβ}	Hypothèse infirmée ED(P _j) Ξ (Cr = C _{sβ}) \rightarrow P _j
			Confirmation statistique de C _{sδ}	Hypothèse infirmée ED(P _j) Ξ (Cr = C _{sδ}) \rightarrow P _j
			Confirmation statistique de C _{sβ} et C _{sδ}	Hypothèse infirmée ED(P _j) Ξ (Cr = C _{sβ} + C _{sδ}) \rightarrow P _j
			Infirmation des autres causes C _{si} au profit d'une autre cause C _{sω}	Hypothèse infirmée ED(P _j) Ξ (Cr = C _{sω}) \rightarrow P _j
4^{ème} Cas Infirmation théorique de C _{sθ} et infirmation statistique de C _{sα}	Infirmation théorique (C _{sα} \neq C _{sθ})	Infirmation statistique de C _{sα} $PC_{sα} < \frac{\sum_{i=1}^{i-1} PC_{si}}{n}$	Confirmation statistique de C _{sβ}	Hypothèse infirmée ED(P _j) Ξ (Cr = C _{sβ}) \rightarrow P _j
			Confirmation statistique de C _{sδ}	Hypothèse infirmée ED(P _j) Ξ (Cr = C _{sδ}) \rightarrow P _j
			Confirmation statistique de C _{sβ} et C _{sδ}	Hypothèse infirmée ED(P _j) Ξ (Cr = C _{sβ} + C _{sδ}) \rightarrow P _j
			Infirmation des autres causes C _{si} au profit d'une autre cause C _{sω}	Hypothèse infirmée ED(P _j) Ξ (Cr = C _{sω}) \rightarrow P _j

Sources : Cours de méthodologie de la recherche au cycle II de S. C. GNANSOUNOU (2014-2015)

SECTION II : CONDITIONS D'ACCELERATION PAR LA DGTCP DES TRANSFERTS DE RESSOURCES FINANCIERES DU FADeC AUX COMMUNES

Dans cette partie, il s'agit pour nous de vérifier les hypothèses émises, à travers la réalisation des enquêtes et la présentation des résultats obtenus. Des approches de solutions seront émises de même que les conditions de leur mise en œuvre afin d'extirper les différents problèmes identifiés.

Paragraphe1 : Mise en application de la méthodologie choisie : enquête et présentation des données

Ce paragraphe est consacré à la préparation de l'analyse des résultats avant de vérifier nos hypothèses préalablement formulées.

I. ORGANISATION DE L'ENQUETE ET PRESENTATION DES DONNEES

A. Collecte et dépouillement des données

1. Préparation de l'enquête

L'enquête a été réalisée à partir d'un guide d'entretien soigneusement élaboré pour recueillir des informations auprès des cadres de la DGTCP, de la DGB, de la CONAFIL, des DRFM de ministère en charge des enseignements maternel et primaire et celui de la santé et d'un questionnaire adressé aux agents de ces structures intervenant dans le processus de transfert des ressources financières du FADeC aux communes. Cette enquête a porté sur un échantillon représentatif de cinquante (50) personnes tirées au hasard et ayant connaissance et expérience du processus de transfert des ressources financières du FADeC.

2. Réalisation de l'enquête

L'enquête a été réalisée en deux volets. Le premier concerne le guide d'entretien préalablement élaboré pour l'interrogation de certains cadres des structures citées ci-haut. Le deuxième consiste essentiellement en la distribution des questionnaires aux différents agents des mêmes structures choisis au hasard. Le questionnaire et le guide d'entretien, bases de l'enquête, sont respectivement présentés en annexes N°6 et N°7, et les informations issues de l'enquête sont présentées en annexe N° 8.

Notre enquête s'est effectuée du 1er au 15 juin 2015. Mais cette enquête n'est pas exempte de difficultés. Nous avons été confrontés à la non disponibilité de certains cadres, acteurs de la chaîne de transfert des ressources financières du FADeC qui ne nous a pas permis d'avoir des informations à temps. Nous signalons également les limites des données recueillies liées à la marge d'erreur pouvant provenir de la négligence ou de la méfiance des enquêtés.

B. Présentation des données

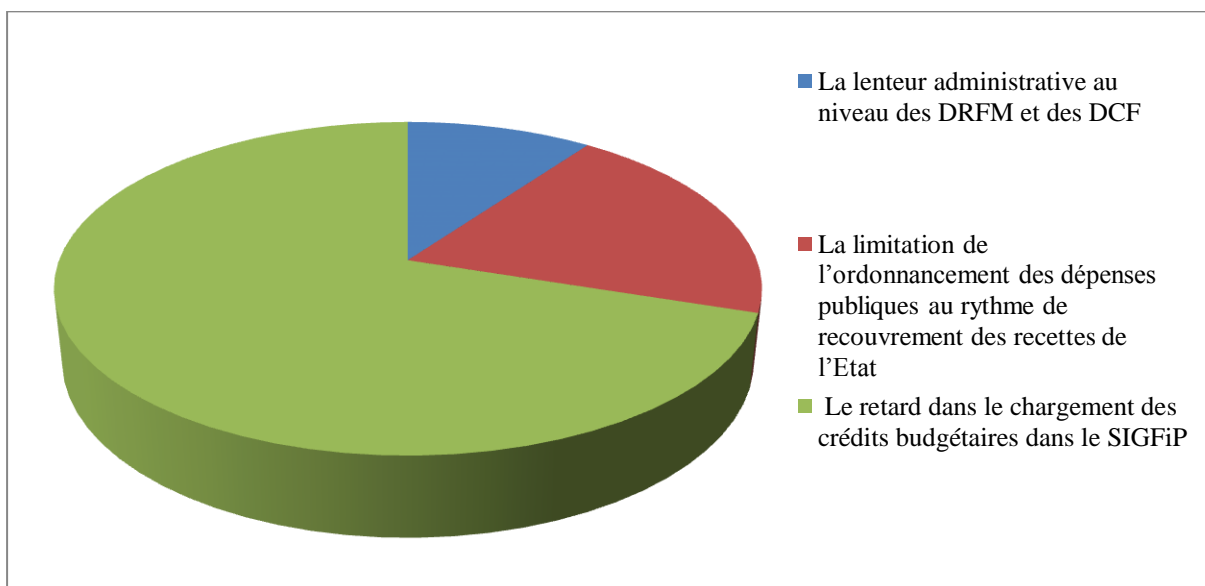
Une fois les données recueillies, nous allons procéder au dépouillement, et à la présentation des données par problème spécifique.

1. Présentation des données et grandes tendances relatives au PS N°1

a. Présentation graphique des données

Pour vérifier l'hypothèse liée au retard dans l'ordonnancement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC aux communes, la question suivante a été posée aux enquêtés : « Qu'est-ce qui est à l'origine du retard dans l'ordonnancement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC aux communes? ». Les données relatives au questionnaire sont consignées dans le tableau N°13 à l'annexe N°8.

Graphique N°1 : Présentation graphique des données relatives au problème spécifique N°1



Source : Tableau N°13(annexe N°8)

b. Grandes tendances liées au problème spécifique N°1

Des données issues du tableau N°13 à l'annexe N°8 :

- 10% des enquêtés estiment que le retard dans l'ordonnancement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC aux communes est dû à la lenteur au niveau des DRFM et des DCF dans la phase d'engagement-ordonnancement.
- 20% déclarent que la limitation de l'ordonnancement des dépenses publiques au rythme de recouvrement des recettes de l'Etat explique le retard dans l'ordonnancement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC aux communes.

- 70% des enquêtés pensent que le retard dans le chargement des crédits budgétaires dans le SIGFiP est à l'origine du retard observé dans l'ordonnancement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC aux communes.

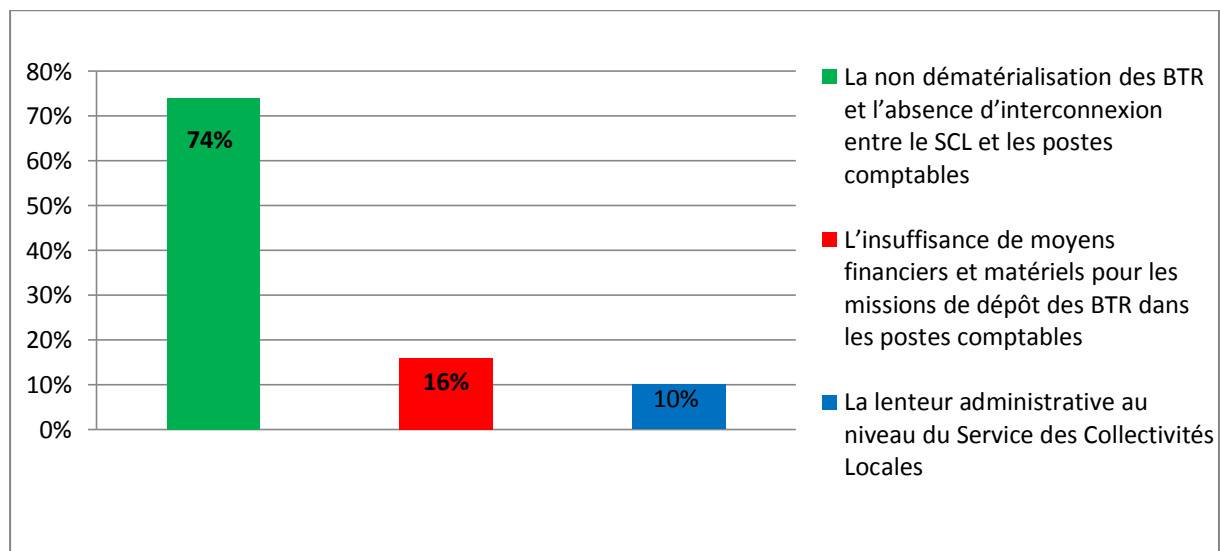
Il en ressort donc que le retard dans le chargement des crédits budgétaires dans le SIGFiP est à l'origine du retard observé dans l'ordonnancement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC aux communes.

2. Présentation des données et grandes tendances relatives au PS N°2

a. Présentation graphique des données

Par rapport à la vérification de l'hypothèse spécifique N° 2, la question suivante a été posée aux enquêtés : « Qu'est-ce qui explique l'inexistence de moyens rapides appropriés de transmission des Bordereaux de Transfert de Recettes aux Receveurs des Finances et aux Receveurs-Percepteurs ? » Les données relatives au questionnaire figurent dans le tableau N° 14 à l'annexe N°8.

Graphique N°2 : Présentation graphique des données relatives au problème spécifique N°2



Source : Tableau N°14 (annexe N°8)

a. Grandes tendances liées au problème spécifique N°2

A l'issue du dépouillement des données d'enquêtes consignées dans le tableau N°14 à l'annexe N°8, nous constatons que :

- 74% des enquêtés déclarent que l'inexistence de moyens rapides appropriés de transmission des BTR aux RF et aux RP se justifie par la non dématérialisation des BTR et l'absence d'interconnexion entre le SCL et les postes comptables.
- 16% des enquêtés affirment que l'insuffisance de moyens financiers et matériels pour les missions de dépôt des BTR dans les postes comptables explique l'inexistence de moyens rapides appropriés de transmission des BTR aux RF et aux RP.

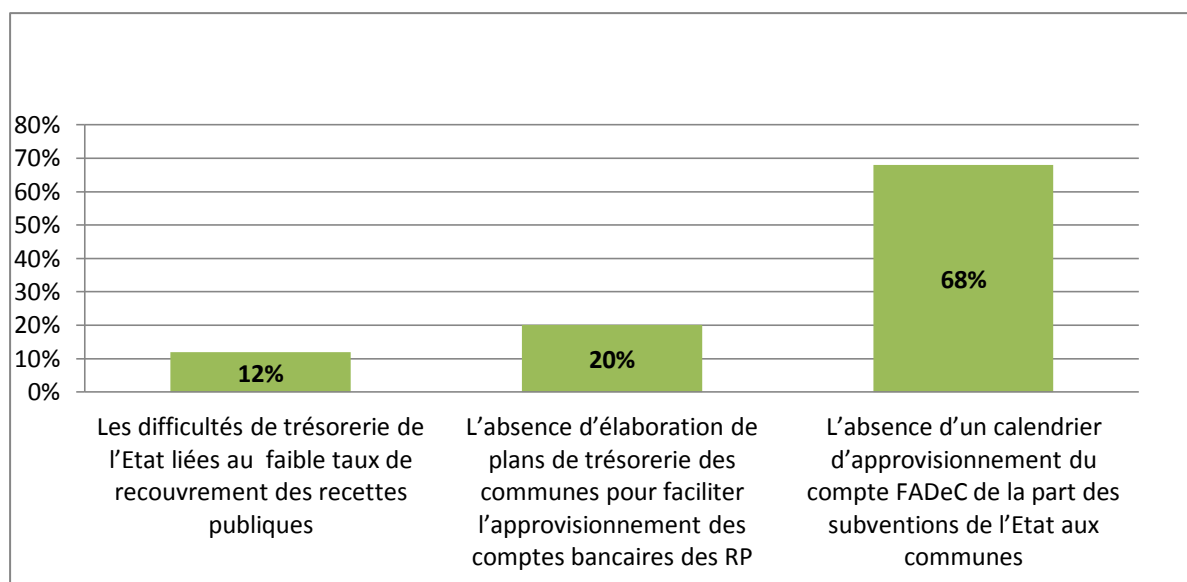
- 10% des enquêtés pensent que la lenteur administrative au niveau du Service des Collectivités Locales se trouve à l'origine de l'inexistence de moyens rapides appropriés de transmission des BTR aux RF et aux RP.

3. Présentation des données et grandes tendances relatives au PS N°3

a. Présentation graphique des données

En ce qui concerne le problème spécifique N°3, un avis a été principalement demandé aux enquêtés : « Qu'est-ce qui justifie le retard dans l'approvisionnement des comptes bancaires des Recettes-Perceptions en ressources financières du FADeC ? »

Graphique N°3: Présentation graphique des données relatives au problème spécifique N°3



Source: Tableau N°15 (annexe N°8)

b. Grandes tendances liées au problème spécifique N°3

Les résultats de nos enquêtes résumés dans le tableau N° 15 à l'annexe N°8 nous indiquent que :

- 12% des enquêtés estiment que les difficultés de trésorerie de l'Etat liées au faible taux de recouvrement des recettes publiques expliquent le retard dans l'approvisionnement des comptes bancaires des RP en ressources financières du FADeC ;
- 20% des enquêtés trouvent plutôt que le retard dans l'approvisionnement des comptes bancaires des RP en ressources financières du FADeC est dû à l'absence d'élaboration de plans de trésorerie des communes pour faciliter l'approvisionnement des comptes bancaires des RP ;
- 68% des enquêtés pensent que l'absence d'un calendrier d'approvisionnement du Compte FADeC ouvert dans les livres du Trésor Public de la part des subventions de

l'Etat aux communes justifie le retard dans l'approvisionnement des comptes bancaires des RP en ressources financières du FADeC.

II. DIAGNOSTIC LIE A LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE

A. Analyse des données (établissement du diagnostic) liées au problème spécifique N°1

Rappelons que l'hypothèse relative à ce problème spécifique est : « **Le retard dans le chargement des crédits budgétaires dans le SIGFiP est à l'origine du retard dans l'ordonnement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC aux communes** ». Elle met en évidence la cause supposée de retard dans le chargement des crédits budgétaires dans le SIGFiP. Par contre, la théorie développée dans le rapport de la GIZ (avril 2010) retenue stipule que « **le retard dans le mandatement des dépenses de transfert des ressources aux communes résulte de la lenteur observée au niveau des DRFM et des DCF dans la phase d'engagement-ordonnement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC aux communes** ». Nous constatons que la cause retenue ne s'inscrit pas dans la même logique que la théorie. Nous pouvons donc envisager que la présente **hypothèse est infirmée théoriquement**.

Pour la vérification statistique, nous rappelons après calcul que la moyenne des poids des causes supposées est de 33,33%.

L'analyse des données quantitatives issues des enquêtes font ressortir que le retard dans l'ordonnement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC est dû :

- à la lenteur administrative au niveau des DRFM et des DCF (10%) ;
- à la limitation de l'ordonnement des dépenses publiques au rythme de recouvrement des recettes de l'Etat (20%) ;
- au retard dans le chargement des crédits budgétaires dans le SIGFiP (70%).

La cause relative au retard dans le chargement des crédits budgétaires dans le SIGFiP a réunis un poids total de 70%, supérieur à la moyenne de toutes les causes supposées. Dès lors, nous déduisons que l'hypothèse N°1 est confirmée par les statistiques.

Nous pouvons donc conclure que l'hypothèse N°1 est confirmée et qu'il s'en suit l'élément de diagnostic suivant : **le retard dans le chargement des crédits budgétaires dans le SIGFiP est à l'origine du retard observé dans l'ordonnement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC aux communes**.

B. Analyse des données (établissement du diagnostic) liées au problème spécifique N°2

Ici l'hypothèse N°2 est : « **La non dématérialisation des BTR et l'absence d'interconnexion entre le SCL et les postes comptables justifient l'inexistence de moyens rapides appropriés de transmission des BTR aux RF et aux RP** ». Cette hypothèse met en évidence la cause supposée de la non dématérialisation des BTR et d'absence d'interconnexion entre le SCL et les postes comptables. L'approche de Thomson Reuters de l'Agence du Revenu du Canada va dans le même sens et repose sur la mise en réseau informatique des entités données et l'utilisation de l'internet à travers l'exploitation de logiciels et d'applications informatiques pour un transfert efficace de données entre ces entités. Cette théorie montre la nécessité de l'interconnexion des structures concernées pour faciliter la transmission rapide des documents et informations entre elles. Nous remarquons que la cause supposée est en relation avec la logique de la théorie. Nous pouvons en déduire que **l'hypothèse N°2 est confirmée théoriquement** sous réserve des enquêtes de terrain.

L'analyse des informations obtenues des enquêtes révèle que l'inexistence de moyens rapides appropriés de transmission des BTR aux RF et aux RP s'explique par :

- la non dématérialisation des BTR et l'absence d'interconnexion entre le SCL et les postes comptables (74%) ;
- l'insuffisance de moyens financiers et matériels pour effectuer les missions de dépôt des BTR dans les postes comptables (16%) ;
- la lenteur administrative au niveau du Service des Collectivités Locales (10%).

La cause majoritaire est relative à la non dématérialisation des BTR et l'absence d'interconnexion entre le SCL et les postes comptables (74%) qui a obtenu une fréquence supérieure par rapport à la moyenne de toutes les causes supposées qui est 33,33%. Sur ce, nous déduisons que **l'hypothèse N°2 est confirmée statistiquement**.

Il s'en suit que l'hypothèse N°2 est confirmée et l'élément de diagnostic se présente comme suit : **la non dématérialisation des BTR et l'absence d'interconnexion entre le SCL et les postes comptables justifient l'inexistence de moyens rapides appropriés de transmission des BTR aux RF et aux RP**.

C. Analyse des données (établissement du diagnostic) liées au problème spécifique N°3

L'hypothèse relative à ce problème spécifique est : « **L'absence d'un calendrier d'approvisionnement du compte FADeC de la part des subventions de l'Etat aux communes** »

explique le retard dans l'approvisionnement des comptes bancaires des Recettes-Perceptions en ressources financières du FADeC ».

Elle met en évidence la cause présumée de l'absence d'un calendrier d'approvisionnement du compte FADeC de la part des subventions de l'Etat aux communes. Mais la théorie de Martial SEDJRO (AFT 2013) retenue pour la présente analyse fait ressortir que les difficultés de trésorerie de l'Etat liées au faible taux de recouvrement des recettes publiques expliquent le retard dans l'approvisionnement en fonds des Recettes-Perceptions par le Service de la Trésorerie. Cette approche repose sur la création d'un comité technique opérationnel qui veillera au transfert en temps réel des ressources financières du FADeC aux communes. Nous constatons que la cause retenue dans l'hypothèse n'est pas la même que celle de la théorie de **Martial SEDJRO (AFT 2013)**. Nous en déduisons que **la présente hypothèse est infirmée théoriquement**.

A l'issue de la vérification statistique, le retard dans l'approvisionnement des comptes bancaires des RP en ressources financières du FADeC se justifie par :

- les difficultés de la trésorerie de l'Etat liées au faible taux de recouvrement des recettes publiques (12%) ;
- l'absence d'un calendrier d'approvisionnement du Compte FADeC ouvert dans les livres du Trésor Public de la part des subventions de l'Etat aux communes (68%);
- à l'absence d'élaboration de plans de trésorerie des communes pour faciliter l'approvisionnement des comptes bancaires des RP (20%).

De ces résultats obtenus, il ressort que la cause liée à l'absence d'un calendrier d'approvisionnement du Compte FADeC ouvert dans les livres du Trésor Public a réuni 68%, soit un poids supérieur à la moyenne de toutes les causes supposées. Il s'en suit que **l'hypothèse N°3 est confirmée par les statistiques**.

Nous pouvons en effet conclure que l'hypothèse N°3 est confirmée et l'élément de diagnostic est formulé comme suit : **l'absence d'un calendrier d'approvisionnement du compte FADeC de la part des subventions de l'Etat aux communes explique le retard dans l'approvisionnement des comptes bancaires des RP en ressources financières du FADeC**.

Paragraphe2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre

I. APPROCHES DE SOLUTIONS

Apporter des solutions à un problème, c'est proposer les conditions d'éradication des causes se trouvant à la base de ce problème tout en tenant compte des objectifs préalablement fixés.

A. Approches de solutions relatives au retard dans l'ordonnancement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC

La principale cause se trouvant à la base de ce problème est le retard dans le chargement des crédits budgétaires dans le SIGFiP. Il convient alors d'accélérer non seulement le chargement des crédits budgétaires dans le SIGFiP mais aussi l'ensemble de la procédure d'engagement-ordonnancement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC aux communes.

Pour ce faire :

- ❖ la DGB doit accélérer le chargement à 100% des crédits liés aux dépenses de transfert des ressources financières du FADeC dans le SIGFiP dès le Budget Général de l'Etat est promulgué et les crédits notifiés ;
- ❖ la DGB doit rendre disponibles ces crédits toute l'année budgétaire pour permettre aux ordonnateurs concernés d'engager les dépenses y afférentes et de passer outre les fermetures du SIGFiP ;
- ❖ la DGB doit rendre effectif le "dispositif intelligent" qui fait du transfert des ressources financières du FADeC une conditionnalité d'engagement des autres dépenses publiques par les ministères sectoriels ;
- ❖ les ministères sectoriels à travers leurs DRFM doivent doter leurs services compétents de ressources humaines et matérielles adéquates pour une exécution rapide des tâches relatives au transfert des ressources du FADeC;
- ❖ les ministères sectoriels à travers leurs DRFM doivent donner une priorité aux dépenses de transfert de ressources financières du FADeC dans la répartition du montant des dépenses à ordonnancer autorisé par la DGB, conformément aux recettes de l'Etat recouvrées.

B. Approches de solutions relatives à l'inexistence de moyens rapides appropriés de transmission des BTR aux RF et aux RP

La résolution du problème lié à l'inexistence de moyens rapides appropriés passe par la transmission électronique des BTR aux RF et aux RP afin d'assurer la réception à temps des BTR au niveau des RP et d'économiser le temps et les ressources financières et matérielles qu'engendre le dépôt des BTR. Une transmission électronique efficace des BTR aux postes comptables exige la dématérialisation des BTR d'une part et la mise en réseau informatique du SCL, des RF, et des RP d'autre part. Cette transmission électronique permettra aux RP de disposer des BTR à temps afin que l'ordonnateur (le Maire) soit vite informé pour engager les dépenses à payer. Ce qui constitue un atout pour accroître le taux de consommation des crédits budgétaires locaux.

Il urge alors :

- ❖ de dématérialiser les BTR ;
- ❖ de créer une interconnexion entre le SCL, les Recettes des Finances et les Recettes-Perceptions par la mise en place d'un réseau informatique;
- ❖ de doter le SCL et les postes comptables des outils informatiques adéquats et d'en assurer la maintenance de façon périodique et régulière;
- ❖ de former les chefs des postes comptables et leurs personnels à l'utilisation des outils informatiques de transmission électronique des BTR ;
- ❖ de doter les postes comptables de groupes électrogènes pour pallier les problèmes de défaillance énergétique ;
- ❖ d'assurer un bon fonctionnement du réseau informatique en procédant à la maintenance régulière des outils informatiques grâce à des maintenanciers mis à la disposition des postes comptables.

C. Approches de solutions relatives au retard dans l'approvisionnement des comptes bancaires des Recettes-Perceptions en ressources financières du FADeC

Le diagnostic de ce problème a révélé comme principale cause : l'absence d'un calendrier d'approvisionnement du compte FADeC ouvert au Trésor Public de la part des subventions de l'Etat aux communes. Il importe qu'une programmation hebdomadaire soit établie pour un versement de la part des subventions de l'Etat aux communes sur le compte FADeC. Avec une moyenne annuelle estimée à dix-sept milliard cinq cent trente-huit millions cent soixante-un mille trois cent quatre-vingt-quinze (17 538 161 395) francs CFA de transferts de ressources financières du FADeC affectées et non affectées sur le budget général de l'Etat, nous proposons un approvisionnement hebdomadaire du compte FADeC de trois cent quarante un millions deux cent neuf mille trois cent soixante-six (341 209 366) francs CFA que nous arrondissons à trois cent cinquante millions (350 000 000) francs CFA. (Voir détail dans le tableau de l'annexe N°9).

Outre ce calendrier hebdomadaire d'approvisionnement du FADeC proposé, la prise en compte des prévisions de trésorerie des communes dans les prévisions de trésorerie de l'Etat permettra de mieux planifier l'approvisionnement des comptes bancaires des Recettes-Perceptions pour ainsi faciliter la gestion de la trésorerie de l'Etat. La DGTCP doit à cet effet :

- ❖ former les Receveurs-Percepteurs à l'élaboration de plans de trésorerie des communes ;
- ❖ contraindre les Receveurs-Percepteurs à élaborer et transmettre de façon annuelle et mensuellement les plans de trésorerie des communes au Service de la Trésorerie en faisant de l'élaboration et de la transmission des plans de trésorerie à bonne date, une

conditionnalité pour satisfaire à toute demande d'approvisionnement de leur compte bancaire;

- ❖ intégrer les prévisions de trésorerie des communes dans les prévisions de trésorerie de l'Etat par le biais du Service de la Trésorerie.

La DGTCP doit également :

- ❖ créer au niveau du Service de la Trésorerie plus précisément à la Division des Opérations Financières, une **section « Opérations Financières des Collectivités Locales »** ou un « **guichet FADeC** » qui veillera au :
 - respect de la programmation d'approvisionnement du compte FADeC de la part des subventions de l'Etat aux communes ;
 - suivi de l'élaboration des plans de trésorerie des communes et leur prise en compte dans les prévisions de trésorerie de l'Etat ;
 - suivi de la planification des approvisionnements des comptes bancaires des RP en ressources financières propres des communes et surtout en ressources financières du FADeC.

II. CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES APPROCHES DE SOLUTIONS

Elles constituent les préalables nécessaires à une véritable application des solutions proposées. L'éradication des causes se trouvant à la base des différents problèmes identifiés ne pourra être complète que lorsque certaines dispositions seront prises pour garantir une efficacité des solutions à mettre en œuvre.

A. Condition de mise en œuvre à l'endroit du MDGLAAT et les ministères sectoriels

Pour assurer une célérité dans la procédure d'engagement-ordonnancement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC aux communes, nous conseillons au MDGLAAT et aux ministères sectoriels de:

- ❖ doter les services compétents des DRFM de moyens humains, matériels et financiers nécessaires et utiles pour répondre aux exigences du "dispositif intelligent" institué par la DGB ;
- ❖ créer un cadre juridique et institutionnel pour veiller au respect de la priorité donnée aux dépenses de transfert des ressources financières du FADeC dans la limitation de l'ordonnancement des dépenses publiques au rythme de recouvrement des recettes de l'Etat.

B. Condition de mise en œuvre à l'endroit de la DGB

Afin de permettre l'application des solutions proposées nous recommandons à la DGB de :

- ❖ prendre des mesures appropriées pour rendre effective l'exécution du "dispositif intelligent" dans la phase d'engagement-ordonnancement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC ;
- ❖ d'élargir le "dispositif intelligent" institué dans le SIGFiP à la phase comptable d'exécution des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC afin que la priorité donnée à ces dernières soit une réalité sur toute la chaîne.

La DGB, en veillant au respect de ce dispositif permettra de réduire le retard constaté dans l'ordonnancement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC.

C. Condition de mise en œuvre à l'endroit de la DGTCP

Pour la mise en œuvre des solutions proposées, nous recommandons à la DGTCP :

- ❖ de procéder à une planification efficace de la gestion de la trésorerie afin d'inclure l'approvisionnement des comptes bancaires des Recettes-Perceptions en ressources financières du FADeC dans les dépenses prioritaires ;
- ❖ d'établir et de respecter la programmation hebdomadaire d'approvisionnement du compte FADeC de la part des ressources financières étatiques à transférer aux communes.

La dématérialisation des BTR et l'interconnexion entre le SCL et les postes comptables permettra d'économiser le temps, les ressources matérielle et financière. La DGTCP doit

- ❖ mettre en place les ressources matérielles et financières nécessaires à la dématérialisation des BTR et à l'interconnexion entre le SCL et les postes comptables ;
- ❖ créer de toute urgence un comité chargé de la dématérialisation des BTR et de la mise en réseau informatique du SCL et des postes comptables.

D. Condition de mise en œuvre à l'endroit des Communes

Etant donné que l'oisiveté des deniers publics dans les postes comptables ne favorise pas une gestion efficace de la trésorerie au Trésor Public qui doit ajuster les recettes et les dépenses publiques dans le temps et dans l'espace, nous conseillons aux communes :

- ❖ de faciliter l'élaboration des plans de trésorerie aux Receveurs-Percepteurs ;
- ❖ d'élaborer des plans de passation des marchés publics et de faire preuve d'anticipation en lançant les appels à concurrence en année N-1 afin de s'assurer que la procédure d'attribution et de signature de marchés sera bouclée le plus tôt en année N pour la consommation efficace des crédits budgétaires.

Nous ne saurions terminer notre travail de recherche sans présenter une synthèse de toute notre étude qui est consignée dans le tableau N°12 ci-dessous.

Tableau N°12: Tableau de synthèse de l'étude

Niveaux d'analyse	Problématiques	Objectifs	Causes réelles	Eléments de diagnostic	Approches de solutions	
NIVEAU GENERAL	Problème général : La lenteur dans les transferts de ressources financières du FADeC aux collectivités territoriales décentralisées	Objectif général : Déterminer les conditions d'accélération des transferts de ressources financières du FADeC aux collectivités territoriales décentralisées				
NIVEAUX SPECIFIQUES	1	Problème spécifique N°1 : Le retard dans l'ordonnancement des dépenses de transfert de ressources financières du FADeC aux communes	Objectif de recherche N°1 : Identifier les conditions favorables à la célérité de l'ordonnancement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC aux communes	Cause réelle N°1 : Le retard dans le chargement des crédits budgétaires dans le SIGFiP	Diagnostic N°1 : Le retard dans le chargement des crédits budgétaires dans le SIGFiP est à l'origine du retard dans l'ordonnancement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC aux communes	<ul style="list-style-type: none"> • charger à 100% les crédits relatifs aux dépenses de transfert des ressources financières du FADeC dans le SIGFiP dès le lancement du budget ; • rendre disponibles ces crédits toute l'année pour permettre aux ordonnateurs concernés d'engager les dépenses y afférentes et passer outre les fermetures du SIGFiP ; • donner une priorité aux dépenses de transfert de ressources financières du FADeC dans la répartition du montant des dépenses à ordonnancer autorisé par la DGB, conformément aux recettes de l'Etat recouvrées.
	2	Problème spécifique N°2 : L'inexistence de moyens rapides appropriés de transmission des BTR aux RF et aux RP	Objectif de recherche N°2 : Chercher les conditions d'une transmission rapide des BTR aux RF et aux RP	Cause réelle N°2 : La non dématérialisation des BTR et l'absence d'interconnexion entre le SCL et les postes comptables	Diagnostic N°2 : La non dématérialisation des BTR et l'absence d'interconnexion entre le SCL et les postes comptables justifie l'inexistence de moyens rapides appropriés de transmission des BTR aux RF et aux RP	<ul style="list-style-type: none"> • Dématérialiser les BTR ; • créer une interconnexion entre le SCL, les Recettes des Finances et les Recettes-Perceptions par la mise en place d'un réseau informatique.
	3	Problème spécifique N°3 : Le retard dans l'approvisionnement des comptes bancaires des Recettes-Perceptions	Objectif spécifique N°3 : Définir les conditions d'approvisionnement à bonne date des comptes bancaires des Recettes-Perceptions en ressources financières du FADeC	Cause réelle N°3 : L'absence d'un calendrier d'approvisionnement du compte FADeC de la part des subventions de l'Etat aux communes	Diagnostic N°3 : L'absence d'un calendrier d'approvisionnement du compte FADeC de la part des subventions de l'Etat aux communes explique le retard dans l'approvisionnement des comptes bancaires des RP	<ul style="list-style-type: none"> • Mettre en place un calendrier hebdomadaire d'approvisionnement du compte FADeC de la part des subventions de l'Etat aux communes de trois cent cinquante millions (350.000.000) de francs CFA ; • contraindre les Receveurs-Percepteurs à élaborer et transmettre annuellement et mensuellement les plans de trésorerie des communes au Service de la Trésorerie ; • intégrer les prévisions de trésorerie des communes dans les prévisions de trésorerie de l'Etat par le biais du Service de la Trésorerie.

Source : Synthèse issue du diagnostic et des approches de solutions



CONCLUSION

Depuis sa création, le FADeC contribue au renforcement du processus des transferts des ressources financières aux collectivités territoriales décentralisées. Mais dans sa mise en œuvre, le mécanisme est confronté à des difficultés qui entravent l'effectivité des transferts de ressources financières aux communes. Il s'agit entre autres :

- du retard dans l'ordonnancement des dépenses de transfert de ressources financières du FADeC aux collectivités territoriales décentralisées;
- de l'inexistence de moyens rapides appropriés de transmission des BTR aux RF et aux RP ;
- du retard dans l'approvisionnement des comptes bancaires des Recettes-Perceptions en ressources financières du FADeC.

Pour remédier à ces problèmes, il urge :

- d'accélérer le chargement à 100% des crédits budgétaires liés aux transferts des ressources financières du FADeC aux communes dans le SIGFiP ;
- de dématérialiser les BTR et mettre en réseau informatique le SCL et les postes comptables ;
- d'établir une programmation hebdomadaire adéquat d'approvisionnement du compte FADeC de la part des subventions de l'Etat aux communes ;
- de former les Receveurs-Percepteurs à l'élaboration des plans de trésorerie des communes qu'ils doivent transmettre à bonne date (en janvier) au Service de la trésorerie ;
- d'intégrer les prévisions de trésorerie des communes dans les prévisions de trésorerie de l'Etat ;
- de faire de l'élaboration des plans de trésorerie des communes par les Receveurs-Percepteurs une conditionnalité pour l'approvisionnement de leurs comptes bancaires ;
- créer une section des opérations financières des collectivités locales (ou un guichet FADeC) qui veillera au respect du calendrier d'approvisionnement du compte FADeC des subventions de l'Etat aux communes, au suivi d'élaboration des plans de trésorerie des communes et de la planification de l'approvisionnement des comptes bancaires des Recettes-Perceptions en ressources financières du FADeC.

Pour ce faire, la DGTCP doit doter le Service des Collectivités Locales et le Service de la Trésorerie des moyens appropriés pour assurer l'effectivité des virements des ressources financières du FADeC dans les comptes bancaires des Recettes-Perceptions à bonne date et l'intégration des prévisions de trésorerie des communes dans les prévisions de trésorerie de

l'Etat afin de répondre à la pression de la trésorerie de plus en plus forte et de faciliter l'approvisionnement en fonds desdites Recettes-Perceptions.

Quant aux ministères sectoriels et la DGB, ils doivent créer un cadre juridique et institutionnel pour veiller au respect strict de la priorité donnée aux dépenses de transfert des ressources financières du FADeC aux communes.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

❖ DOCUMENTS SPECIALISES

- Document de référence de Suivi-Evaluation du FADeC.
- Document annexe à la loi de finances 2015 de République Française.
- Guides à l'usage du Maire et du Receveur-Percepteur.
- Lettre de notification de crédit : gestion 2012.
- Lettre de notification de crédit : gestion 2015.
- Lexique des termes juridiques, 20^{ème} édition DALLOZ.
- Manuel de procédures du FADeC, 2014, 2ème édition.
- Manuels de procédures du FADeC affecté des autres ministères sectoriels.
- Manuel de procédure du Service des Collectivités Locales.
- Recueil de lois sur la décentralisation.

❖ MEMOIRES

- Fifamin Nadine TCHOBO (2011) : « Analyse de l'efficacité du plan de trésorerie de l'Etat », ENAM, Cycle I, AFT.
- Jean-Franck S.M. QUENUM (2011) : « Contribution à une gestion efficace de la trésorerie de l'Etat », ENAM, Cycle I, AFT.
- Martial SEDJRO (2013) : « Contribution à une mise en œuvre efficace du mécanisme de transfert des ressources financières du FADeC aux communes », ENAM, Cycle I, AFT.
- Naïmatoulahi DANGOU (2011) : « Contribution à l'amélioration du processus de transfert des ressources du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) », ENAM, Cycle I, AFT.

❖ OUVRAGES

- AUBERT-KRIER, J. et al. , (1977) : « Gestion de l'entreprise », Tome 2, PUF.
- DEPALLENS G., (1977) : « Gestion financière de l'entreprise » ,6ème édition, Edition SIREY, Paris 1977.
- PIERRE HUNAUT, (1977) : « Gestion de la trésorerie au jour le jour», Les éditions d'Organisation, Paris 1977.

❖ RAPPORTS

- Rapport définitif étude GTZ (Etude pour l'amélioration de la procédure d'intégration dans les budgets, des ressources à transférées aux communes) (Avril 2010).

- Rapport diagnostic sur les transferts financiers aux collectivités locales dans l'espace UEMOA, Livre blanc, mai 2013.

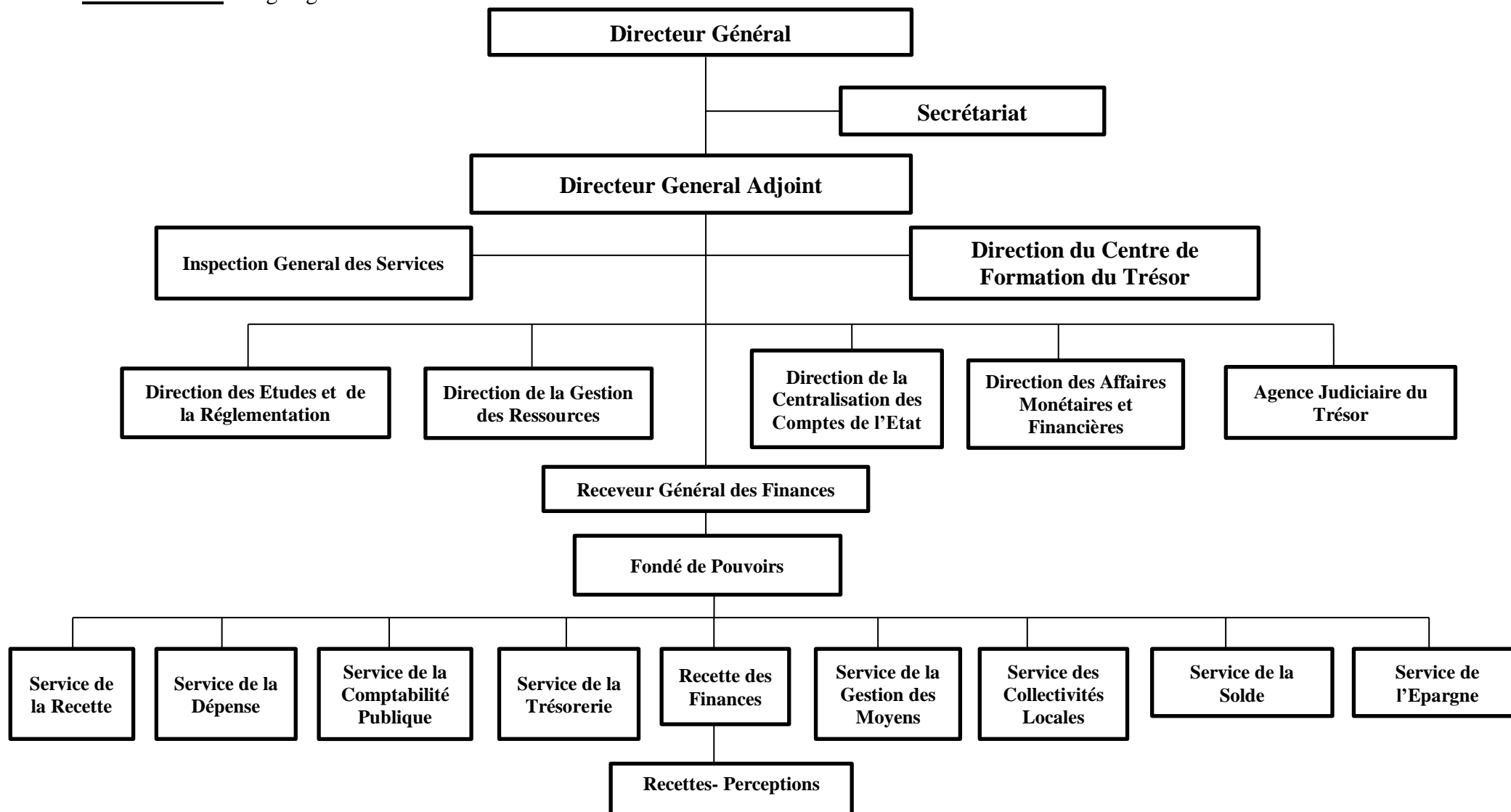
❖ **TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES**

- Arrêté N°2005/MEFPD/DC/SGM/DGTCP/RGF/SP du 04 mai 2015 portant création du comité chargé de la consolidation, de l'analyse des données budgétaires et comptables et d'appui à l'élaboration des comptes des gestion des communes ;
- Arrêté n°1188/DC/SGM/DA du 14 décembre 1998 portant attributions, organisation et fonctionnement de la DGTCP.
- Décision N° 3132/MFE/DC/SGM/DGTCP/RGF/SP du 09/12/2002 portant création, attribution, organisation et fonctionnement des divisions du Service des Collectivités Locales.
- Décret N° 2008-276 du 19 Mai 2008 portant création du FADeC.
- Décret N° 2009-709 du 31 décembre 2009 portant approbation du document de la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC).
- Décret n° 2014-757 du 26 décembre 2014 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation.
- Loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin.
- Loi organique N°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances.

ANNEXES

ANNEXES	LIBELLES DES ANNEXES	PAGES
ANNEXE N°1	ORGANIGRAMME DE LA DGTCP	70
ANNEXE N°2	STRUCTURE ORGANISATIONNELLE ET FONCTIONNELLE DU SCL	71
ANNEXE N°3	ENVIRONNEMENT JURIDIQUE ET REGLEMENTAIRE DU SCL	74
ANNEXE N°4	ETAT DES LIEUX SUR LES ACTIVITES DU SCL ET SUR SON ENVIRONNEMENT	76
ANNEXE N°5	GENERALITES ET PRINCIPES DU FADeC	94
ANNEXE N°6	QUESTIONNAIRE	103
ANNEXE N°7	GUIDE D'ENTRETIEN	105
ANNEXE N°8	TABLEAUX DE PRESENTATION DES DONNEES DE L'ENQUETE	106
ANNEXE N°9	TABLEAU DE PROGRAMMATION HEBDOMADAIRE D'APPROVISIONNEMENT DU COMPTE FADEC DE LA PART DES SUBVENTIONS DE L'ETAT AUX COMMUNES	108

ANNEXE N°1 : Organigramme de la DGTCP



ANNEXE N°2 : STRUCTURE ORGANISATIONNELLE ET FONCTIONNELLE **DU SCL**

Le SCL a pour objectif d'établir les documents budgétaires et comptables et de faire l'analyse financière, budgétaire et comptable des collectivités locales. Pour atteindre cet objectif ses différentes activités sont exercées par :

- la Division du Suivi de l'Exécution des Budgets des Collectivités Locales ;
- la Division de la Mise en Etat d'examen des Comptes de Gestion des Collectivités Locales ;
- la Division des Etudes et Analyses.

Outre ces trois divisions, le SCL dispose également d'un secrétariat.

I- La Division du Suivi de l'Exécution des Budgets des Collectivités Locales (DSEBCL)

La DSEBCL est composée de deux sections : la section Transfert des Ressources aux Communes et la section Apurement des Décades. Elle est chargée :

- de recevoir et de prendre en charges les transferts des opérations budgétaires et de donner des imputations aux écritures comptables y afférentes ;
- d'assister les postes comptables pour une bonne exécution des budgets communaux ;
- de la tenue de la comptabilité auxiliaire des opérations des collectivités locales ;
- d'apurer les comptes courants des collectivités locales ;
- de suivre et de surveiller la trésorerie de chacune des collectivités locales ;
- de suivre l'exécution des projets d'investissement ;
- de suivre les subventions de fonctionnement et d'équipement allouées par l'Etat aux collectivités locales ;
- d'élaborer le rapport d'exécution des budgets locaux ;
- de produire les situations comptables et statistiques des collectivités locales sous forme de tableaux de bord :
 - ✚ tableau de bord de suivi de l'exécution des budgets des collectivités locales ;
 - ✚ tableau de bord de la trésorerie des collectivités locales ;
 - ✚ tableau de bord de l'évolution de la situation financière des collectivités locales ;
 - ✚ tableau de bord de l'endettement.

II- La Division de la Mise en Etat d'Examen des Comptes de Gestion des Collectivités Locales (DMECGCL)

La DMECGCL est composée des deux sections : la section Contrôle sur chiffre des comptes de gestion et la section contrôle dur pièces des comptes de gestion. Dans son rôle, elle procède:

- à la réception des comptes de gestion sur chiffre et sur pièces ;
- aux contrôles sur chiffre et sur pièces des comptes de gestion des communes ;
- à leur mise en état d'examen en collaboration avec la Direction de la Centralisation des Comptes de l'Etat (DCCE).

III- La Division des Etudes et Réglementation (DER) :

La DER est composée d'une seule section : La section centralisation des bordereaux de développement des recettes et des dépenses. Elle a pour rôle de :

- le suivi et le contrôle du respect des lois, règlements et instruction en matière de finances publique et de la comptabilité des collectivités locales ;
- l'analyse des situations financières, comptables et budgétaires des collectivités locales ;
- la mise en place de manuels de procédure de concert avec la Direction des Etudes et de la Réglementation Comptable (DERC) ;
- la mise à jour de manuels de procédure existants de concert avec la Direction des Etudes et de la Réglementation Comptable (DERC) ;
- la formation des Receveurs-Percepteur sur la gestion financière locale en collaboration avec la Direction d Centre de Formation Professionnelle du Trésor (DCFPT) ;
- le traitement des demandes d'avis émanant des Receveur-Percepteurs et portant sur la gestion des collectivités locales ;
- la réalisation de projets d'instructions relatives aux nouvelles procédures comptables ;
- la rédaction et la publication des notes de conjoncture;
- la réalisation des études pour des institutions partenaires et de certains services administratif.

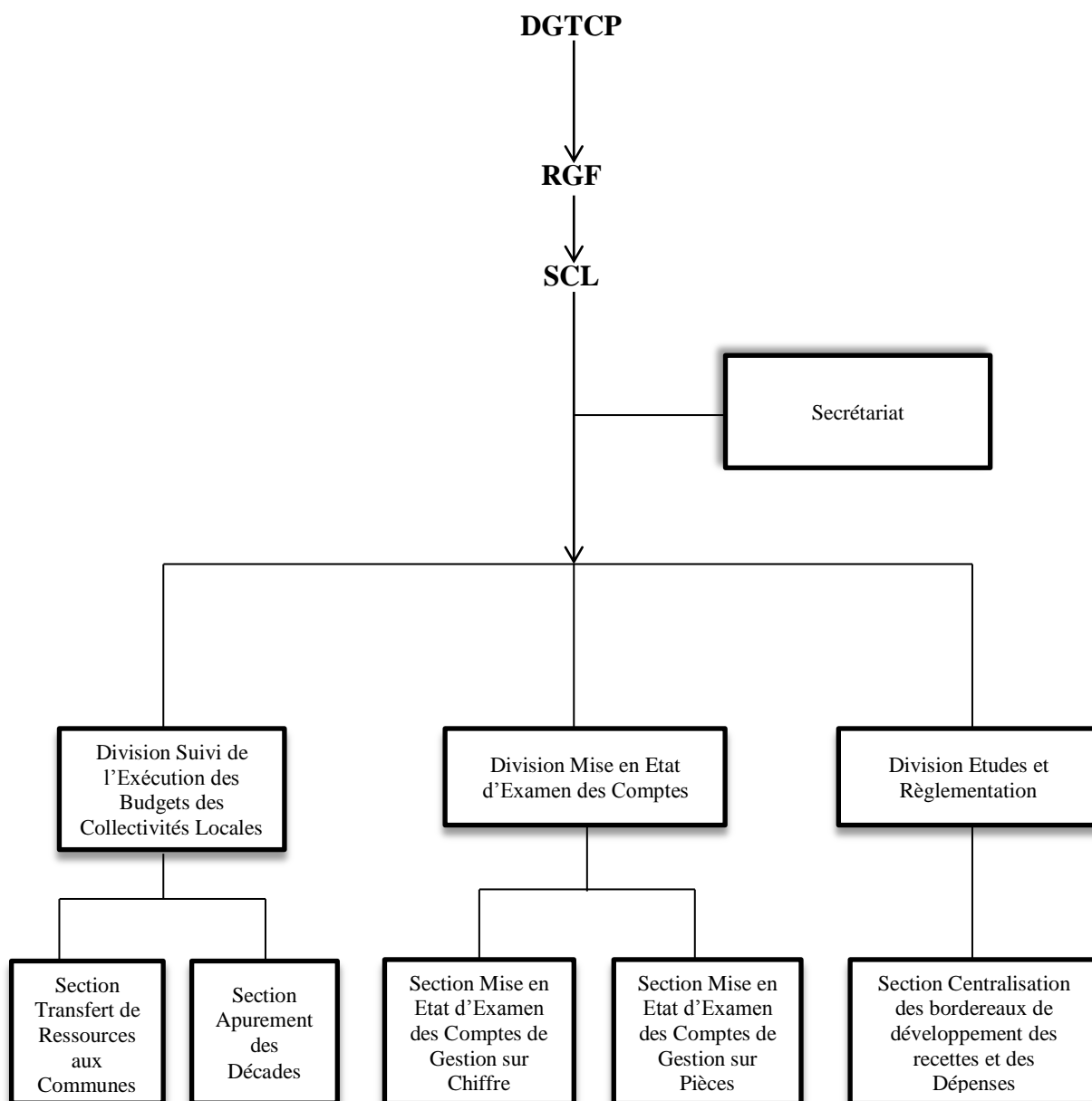
IV- Le secrétariat du SCL

Il est chargé de :

- la réception et de la gestion du courrier arrivé;

- la préparation et l'expédition des courriers ;
- la reprographie ;
- l'archivage la gestion de la documentation ;
- la gestion des fournitures et matériels de bureau.

V- Organigramme du Service des Collectivités Locales



ANNEXE N°3 : ENVIRONNEMENT JURIDIQUE ET REGLEMENTAIRE DU SERVICE DES COLLECTIVITES LOCALES

► Les textes usuels ou spécifiques

Au nombre des textes usuels ou spécifiques utilisés par le SCL on peut citer :

- la Loi de finances de l'année ;
- la Loi 61-35 du 14 Aout 1961 portant création du Trésor National de la République du Dahomey;
- la Loi organique N° 86-021 du 26 septembre 1986 relative aux lois de finances;
- la Loi N° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Benin
- la Loi N° 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier;
- la Loi N°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Benin;
- l'Ordonnance N°2004-20 du 17 août 2007 portant règles des procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour Suprême;
- l'Ordonnance N°69-5/PR/MEF du 13 février 1969 relative au statut des comptables publics;
- l'Ordonnance N° 73-27 du 27 mars 1973 portant modification des articles 13 et 23 de l'ordonnance N°69-5/PR/MEF du 13 février 1969 relative au statut des comptables publics;
- le Décret n° 2014-757 du 26 décembre 2014 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation;
- le Décret N°2014-571 du 07 octobre 2014 portant Règlement Général de la Comptabilité Publique;
- l'Arrêté N° 1188/MF/DC/SGM/DA du 14 décembre 1998 portant attribution, organisation et fonctionnement de la Direction Général du Trésor et de la Comptabilité Publique ;
- l'Arrêté N°2005/MEFPD/DC/SGM/DGTCP/RGF/SP portant création du comité chargé de la consolidation, de l'analyse des données budgétaires et comptable et de l'appui à l'élaboration des comptes de gestion des communes.

► Les textes portant création des structures externes à la DGTCP

Au titre des textes portant création des structures externes à la DGTCP, figurent :

- le Décret N° 97-254 du 23 mai 1997 portant création de la Mission de Décentralisation;
- le Décret N° 97-272 du 09 juin 1997 portant création attribution organisation et fonctionnement de la Maison des Collectivités Locales;
- le Décret 2008-274 du 19 mai 2008 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la CONAFIL.

ANNEXE N°4 : ETAT DES LIEUX SUR LES ACTIVITES DU SCL
ET SUR SON ENVIRONNEMENT

ETAT DES LIEUX A L'INTERNE

I- Observations sur le suivi de l'exécution des budgets des collectivités locales

Le suivi de l'exécution du budget des collectivités locales se fait à travers :

- l'assistance-conseil aux RP ;
- la tenue de la comptabilité auxiliaire des collectivités locales ;
- le suivi de la trésorerie et la production des situations budgétaires et comptables;
- l'analyse financière, la rédaction et la publication de la note de conjoncture.

A-Constats sur l'assistance-conseil aux Receveurs-Percepteurs

➤ **Constat significatif (CS) n°1**

Le SCL assiste et conseille les RP dans l'exercice de leur fonction de comptables principaux responsables de la production des comptes de gestion et dans leur rôle de conseillers financiers des Maires. L'assistance-conseil vise essentiellement :

- la bonne tenue de la comptabilité des RP ;
- la bonne gestion budgétaire, financière et comptable ;
- la production régulière des comptes de gestion et documents de synthèse ;
- la conception d'un guide d'analyse financière à l'usage des RP ;
- la formation des RP en matière de gestion financière des collectivités locales.

Nous avons noté que l'assistance-conseil est faite à la demande d'un RP qui en exprime le besoin. Par conséquent, des irrégularités sont souvent constatées dans la comptabilisation des opérations budgétaires des RP après exécution des budgets communaux à travers les bordereaux de développement des recettes et des dépenses reçus par le SCL.

L'assistance-conseil n'est pas spontanée et périodique.

CS N°1 : Absence d'un chronogramme en matière d'assistance-conseil à l'endroit des Receveurs-Percepteurs pendant l'exécution des budgets locaux (faiblesse).

➤ **Constat significatif n°2**

Cependant, l'informatisation de la comptabilité de la commune à travers le déploiement du logiciel Wmoney dans les postes comptables facilite l'enregistrement comptable des opérations budgétaires et permet de limiter beaucoup d'irrégularités liées à la comptabilisation de ces opérations.

CS N°2 : Existence d'un logiciel de tenue de comptabilité dans les postes comptables pour une meilleure comptabilisation des opérations budgétaires des communes (force).

B- Constats sur la tenue de la comptabilité auxiliaire

➤ **Constat significatif n°3**

Le SCL fait la synthèse des comptabilités décadaires en provenance des postes comptables. Cette synthèse est réalisée par l'apurement des comptabilités décadaires reçues et s'exécute en quatre étapes :

- les vérifications de fond et de forme des opérations budgétaires exécutées par chaque RP conformément aux textes et procédure en matière de gestion des finances locales;
- la prise en charge des opérations de recettes et de dépenses des collectivités locales ;
- l'imputation ou le rejet expressément motivé des écritures comptables passées par les RP ;
- la validation des imputations définitives.

L'informatisation de la comptabilisation des opérations budgétaires de l'Etat par l'utilisation du logiciel ASTER dans les RF, permet de réduire l'apurement des comptabilités décadaires à la tâche de vérification. Désormais la prise en charge des transferts des recettes et des dépenses, l'imputation des écritures et leur validation sont faits dans la base ASTER.

CS N°3 : Allègement de la tenue de la comptabilité auxiliaire par l'utilisation du logiciel ASTER au niveau du SCL (force).

➤ **Constat significatif n°4**

Après les vérifications des pièces justificatives relatives aux opérations budgétaires des postes comptables, le SCL se contente de rapprocher les données issues de ces pièces à celles du relevé ASTER du compte 433 intitulé « commune ». Ledit rapprochement est subordonné à l'intégration dans la base ASTER au niveau central, des données saisies au niveau des RF par les informaticiens du Trésor. Nous avons constaté que cette intégration ne se fait pas à temps et ralentit de ce fait les travaux de rapprochement que le SCL doit effectuer.

CS N°4 : Retard dans l'intégration des opérations des recettes et des dépenses dans le logiciel ASTER à la Direction Générale (faiblesse).

En cas de concordance des données, le SCL saisit le Service de la Comptabilité Publique pour la validation des imputations définitive dans ASTER.

C- Points sur le suivi de la trésorerie et la production des situations budgétaires et comptables des CL

➤ Constat significatif n°5

Le SCL se sert des tableaux de bord pour suivre l'exécution des opérations budgétaires des collectivités locales. Les RP doivent élaborer et adresser hors comptabilité, au RGF, les bordereaux de développement des recettes et des dépenses, la situation d'exécution des dépenses d'investissement et les situations de trésorerie des collectivités locales dont ils assurent la gestion. A partir de ces situations, le SCL élabore :

- le tableau de bord du suivi de la trésorerie des collectivités locales ;
- le tableau de bord du suivi de l'exécution des budgets des collectivités locales ;
- le tableau de bord de l'évolution de la situation financière des collectivités locales.

Le tableau de bord du suivi de la trésorerie des collectivités locales permet au SCL de surveiller la trésorerie des collectivités locales. Il est élaboré à partir des relevés de disponibilités mensuels produits par les RP. Le SCL vérifie ces relevés pour s'assurer qu'ils dégagent un solde positif. Par la suite, il procède à la consolidation des disponibilités de toutes les communes dans le tableau de bord de suivi de la trésorerie. Avec cette consolidation le service apprécie le niveau de disponibilités des communes par rapport à celui des exercices antérieurs de la même période de l'année. Lorsqu'une collectivité locale ne présente pas un solde de trésorerie positif, le SCL attire l'attention du RP concerné sur l'obligation qui lui est faite de contrôler le niveau de la trésorerie avant le paiement de toute dépense et d'exécuter le budget local en équilibre réel. Le non-respect de cette obligation met en cause la responsabilité personnelle et pécuniaire du RP.

Le SCL utilise les données des bordereaux de développement des recettes et des dépenses et des situations d'exécution des dépenses d'investissement et de fonctionnement (situation d'exécution du budget) pour élaborer le tableau de bord du suivi de l'exécution des budgets des collectivités locales. Au vu de ce dernier, il apprécie :

- les réalisations des budgets locaux par rapport aux prévisions ;
- les opérations de la section de fonctionnement par rapport aux opérations de la section d'investissement ;
- les réalisations des dépenses de fonctionnement et d'investissement par rapport au total des prévisions ;
- le poids des dépenses de personnel dans les dépenses de fonctionnement.

Les mêmes statistiques sont exploitées pour concevoir le tableau de bord de l'évolution de la situation financière des collectivités locales. Ce tableau permet au SCL d'apprécier l'évolution des recettes, des dépenses et des résultats. Le SCL utilise ainsi le tableau de bord de l'évolution de la situation financière des collectivités locales pour comparer la situation financière de l'année en cours à celles des années antérieures de la même période.

En résumé, le SCL analyse les différents tableaux de bord pour améliorer l'exécution des budgets locaux et conseiller au besoin les RP afin qu'ils se conforment aux textes et procédures en matière de gestion financière locale. Mais les bordereaux de développement des recettes et des dépenses, les situations d'exécution des dépenses et des recettes, et les relevés de disponibilités des collectivités locales, indispensables à la réalisation des différents tableaux de bord, ne sont pas produits et transmis à bonne date au SCL par tous les RP.

CS N°5 : Retard dans la production et la transmission des situations d'exécution budgétaire et comptable des collectivités locales décentralisées par les RP au SCL (faiblesse).

➤ **Constat significatif n°6**

Nous avons remarqué qu'il n'existe pas un canal approprié pour la transmission rapide des situations mensuelles d'exécution budgétaires des postes comptables à la RGF.

CS N°6: Inexistence de moyens appropriés pour la transmission rapide des situations mensuelles d'exécution budgétaire et comptable des postes comptables au SCL (faiblesse).

D- Observations sur l'analyse financière des CL, la rédaction et la publication de la note de conjoncture

1-Constats sur l'analyse financière des CL

➤ **Constat significatif n°7**

L'analyse financière des collectivités locales constitue un instrument privilégié de la mission de conseiller financier du SCL aux RP. Elle a pour objectifs de :

- diagnostiquer la solvabilité financière afin de détecter les risques liés aux engagements déjà contractés par les communes ;
- opérer des choix d'investissement et estimer l'enveloppe d'équipements réalisable dans les prochaines années permettant ainsi à la collectivité de donner la capacité optimale de développement des services publics locaux sous contraintes des performances anticipées de mobilisation des ressources.

L'analyse financière des collectivités locales vise ainsi à concilier l'équilibre budgétaire et la solvabilité financière dans une perspective d'équilibre durable du budget local. La démarche utilisée s'appuie sur l'anticipation des recettes et des dépenses futures et intègre à la fois les décisions passées et présentes d'investissement, l'endettement et l'évolution prévisible des ressources.

Le SCL se base sur les informations comptables collectées et synthétisées (les tableaux de bord préalablement établis), les données des comptes de gestion et des comptes administratifs pour analyser la situation financière des collectivités locales. Elle procède à l'examen des comptes d'une commune les uns par rapport aux autres selon une méthode ordonnée, et tire des conclusions sur l'évolution de sa situation financière.

Mais nous avons constaté que la transmission tardive des données liées à l'exécution budgétaire des communes ne permet pas la consolidation de ces données à bonne date. **Ce qui fait que le SCL n'arrive pas à réaliser l'analyse financière.**

CS N°7 : Non effectivité de l'analyse financière des collectivités locales par le SCL (faiblesse).

➤ **Constat significatif n°8**

Le SCL ne dispose pas de moyens matériels et financiers pour collecter et consolider ces données pour une analyse financière fiable.

2-Constats sur la rédaction et la publication de la note de conjoncture

Le SCL rédige la note de conjoncture à l'échelon des collectivités locales à partir des résultats de l'analyse financière.

La non effectivité de l'analyse financière ne favorise pas la réalisation de cette tâche.

CS N°8 : Non effectivité de la rédaction et de la publication de la note de conjoncture (faiblesse).

II- Observations sur le transfert des ressources financières du FADeC aux collectivités locales

Le transfert des ressources financières aux collectivités locales se fait par le mécanisme du FADeC en application duquel deux phases sont observées :

- la programmation et la budgétisation des ressources financières du FADeC ;
- la mise en place des ressources financières du FADeC.

A- Constats sur l'institution du mécanisme du FADeC

➤ Constat significatif n°9

Par respect au principe selon lequel, tout transfert de compétences de l'Etat aux collectivités locales doit s'accompagner de ressources nécessaires à l'exercice desdites compétences, l'Etat transfère chaque année et ce, depuis 2008 des ressources financières aux communes à travers un mécanisme national dénommé Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC).

En effet, le FADeC est régi par le décret N° 2008-276 du 19 Mai 2008. Il est placé sous la tutelle du ministère en charge des collectivités locales et administré par la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL). Le FADeC a pour objet de :

- mobiliser des ressources destinées au développement de l'offre des communes et des structures intercommunales;
- concourir à la correction des déséquilibres entre les communes par un système de péréquation ;
- transférer des ressources additionnelles nécessaires aux communes pour leur permettre d'exercer leurs compétences;
- financer des actions de renforcement institutionnel des communes ;
- harmoniser les procédures de financement des communes.

La mise en œuvre du FADeC se traduit par un mécanisme budgétaire consistant en l'inscription dans le budget général de l'Etat d'une ou des ligne(s) de crédit destinée(s) à financer les dépenses de fonctionnement et d'investissement des communes. Ces crédits sont couverts aussi bien par les ressources nationales que par les ressources venant des Partenaires Techniques et Financiers (PTF).

Le FADeC prend en compte les dotations d'investissement « non-affectées », les dotations d'investissement « affectées » et les dotations de fonctionnement. Le détail relatif au mécanisme du FADeC et à la CONAFIL se trouve à l'annexe N°6.

L'outil de gestion que constitue le FADeC permet d'assurer une traçabilité et un renforcement du processus de transfert des ressources financières aux communes.

Tableau suivant indique la synthèse du transfert des ressources financières de l'Etat aux communes de 2005 à 2014.

Tableau N°1 : Synthèse des transferts de ressources financières du FADeC aux communes de 2005 à 2014

Années	Montant total transféré
2005	5 714 822 000
2006	5 040 737 000
2007	5 753 941 483
2008*	10 289 487 000
2009	14 210 737 000
2010	14 010 737 000
2011	16 020 495 424
2012	19 325 908 962
2013	29 170 901 196
2014	29 087 987 188

Sources : DGTCP/RGF/SCL/DSEBCL

2008* : Année de création du FADeC

L'analyse du tableau montre un accroissement du des transferts de ressources financières aux communes depuis la création du FADeC. Nous constatons donc le renforcement du processus de transfert des ressources financières aux communes par la création et la mise en place du FADeC.

CS N°9 : Renforcement du processus de transfert des ressources financières aux communes par la mise en place du FADeC (force).

B- Constats sur la programmation et la budgétisation des ressources du FADeC

➤ **Constat significatif n°10**

La DGB est plus active dans la phase de la programmation et de la budgétisation.

Elle est chargée :

- du cadrage budgétaire ;
- de l'inscription des dotations du FADeC aux prévisions budgétaires de l'Etat ;
- de l'émission des ordres de recettes pour la mobilisation des ressources financières.

Par le cadrage budgétaire, la DGB procède sur invitation de la CONAFIL à une estimation des ressources mobilisables par secteur. A l'issue d'une réunion, il est décidé de l'offre de chaque ministère impliqué dans le processus du FADeC et des moyens disponibles qui seront comparés aux besoins prévisionnels des communes afin d'aboutir à une consolidation des données.

Ensuite, elle veille non seulement à l'inscription au budget du ministère en charge de la décentralisation, des montants correspondants au niveau de la ligne budgétaire FADeC «

non-affectée » mais aussi à l'inscription aux budgets des ministères sectoriels des dotations du FADeC « affectée » dans les lignes des Programmes d'Investissement Publics (PIP). Toutes ces informations sont transmises aux Préfets qui les communiquent aux Maires. Les parts prévisionnelles de l'Etat relative au FADeC non affecté sont aussi confirmées par la DGB.

Il faut signaler que la programmation et la budgétisation des ressources tiennent compte de la confirmation de l'appui financier des PTF aux communes. Cette confirmation est faite par la signature des conventions de financement qui les lient à l'Etat béninois. Mais la procédure de signature de ces conventions prend assez de temps.

CS N°10 : Lenteur dans les procédures de signature des conventions de financement entre l'Etat et les PTF (faiblesse).

Quant à l'émission des ordres de recettes, elle entre dans la phase de mobilisation des ressources.

C- Constats sur la mobilisation des ressources du FADeC

➤ **Constat significatif n°11**

La DGB émet des ordres de recettes qu'elle transmet à la DGTCP pour la mobilisation des contributions des PTF et de l'Etat. Les PTF procèdent au versement des fonds sur le compte spécial FADeC ouvert à la BCEAO sur la base de l'extrait de l'Ordre de Recettes reçu du Trésor Public. La part de l'Etat est mobilisée par la CAA et la DGTCP. Cette mobilisation accuse de retard avant d'être réalisée.

CS N°11 : Retard dans la mobilisation des ressources financières du FADeC par les PTF (faiblesse).

D- Constats sur la mise à disposition des ressources du FADeC

➤ **Constat significatif n°12**

La mise en place des ressources du FADeC commence par l'engagement des dépenses de transfert des ressources jusqu'à l'approvisionnement effectif des comptes bancaires des RP.

Conformément à la procédure normale d'exécution des dépenses publiques, il faut distinguer deux phases : la phase administrative et la phase comptable.

1- Par rapport à la phase administrative

Dans la procédure de transfert des ressources du FADeC aux communes, le MDGLAAT et les ministères sectoriels sont chargés de l'exécution de la phase administrative. Elle consiste à engager, liquider et ordonnancer la dépense de transfert de ressources par département regroupant les communes concernées. Ces trois étapes sont réduites à

l'engagement-ordonnancement. Selon le manuel de procédure du FADeC, les délais pour ordonnancer les dépenses de transfert sont fixés à **janvier, avril, août** respectivement pour les trois tranches des ressources d'investissement non affectées et **février** pour les ressources affectées. **Mais force est de constaté que ces délais ne sont pas respectés, ce qui ne permet pas au SCL de respecter les délais qui lui sont prescrits.** Ce non- respect des échéances est illustré par le tableau ci-après.

Tableau N°2 : Échéances d'ordonnancement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC de 2012 à 2014

Années	Catégorie de Transfert		Échéances d'ordonnancement prévues	Échéance d'ordonnancement	Retard accusé
2012	Dotation non affecté	1ère tranche	Janvier	Avril	2 mois
		2ème tranche	Avril	Juillet	3 mois
		3ème tranche	Août	Novembre	3 mois
	Dotation affecté		Février	Juin	4mois
2013	Dotation non affecté	1ère tranche	Janvier	Mars	2 mois
		2ème tranche	Avril	Juin	2 mois
		3ème tranche	Août	Octobre	2 mois
	Dotation affecté		Février	Mai	3 mois
2014	Dotation non affecté	1ère tranche	Janvier	Mars	2 mois
		2ème tranche	Avril	Juin	2 mois
		3ème tranche	Août	Décembre	4 mois
	Dotation affecté		Février	juin	4 mois

Sources : DGTCP/RGF/SCL/DSEBCL

Au vu de ce tableau le retard accusé varie de deux (02) à quatre (04) mois.

CS N°12: Retard dans l'ordonnancement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC aux communes (faiblesse).

2- Par rapport à la phase comptable

➤ Constat significatif n°13

La phase comptable exécutée par le comptable public de l'Etat (RGF), comporte deux étapes principales : le paiement juridique, le paiement matériel de la dépense de transfert.

a- Le paiement juridique

Une fois, la dépense de transfert de ressources ordonnancée, le Service de la Dépense effectue le paiement juridique des dépenses de transfert de ressources aux collectivités locales. Il procède aux différents contrôles de régularité des pièces justificatives accompagnant le mandat de paiement de la dépense de transfert de chaque département. Ces contrôles, lorsqu'ils sont concluants aboutissent à la prise en charge physique (apposition du cachet VU BON A PAYER) et informatique (dans le logiciel SIGFiP) du titre de paiement.

En cas d'irrégularités, le mandat de paiement de la dépense de transfert est différé ou rejeté selon le degré de l'irrégularité pour corrections des observations par l'ordonnateur.

Une fois pris en charge, les mandats de paiement relatifs aux transferts de ressources financières sont mis en règlement avant leur transmission au Service de la Trésorerie. Cette mise en règlement consiste à comptabiliser les titres de paiement dans le logiciel ASTER en débitant le compte N°9014 (transferts courants) par le crédit du compte N°40211(virement achat de biens et services).

b- Le paiement matériel

Le Service de la Trésorerie consigne les montants des titres mis en règlement par le Service de la Dépense sur le compte N°4210025 intitulé **FADeC** ouvert dans les écritures comptables du RGF. Il crédite le compte FADeC N°4210025 par le débit du compte N°40211.

Le service édite la fiche de consignation sur le compte FADeC, émet un avis de règlement, un extrait du relevé ASTER du compte N°4210025 FADeC (bordereau de transmission des pièces justificatives ASTER) qu'il transmet au SCL accompagnés des copies des mandats de paiement, des décisions de répartition.

Le SCL réceptionne les fiches de consignation sur le compte de FADeC, les avis de règlement, le relevé ASTER du compte FADeC, la copie des décisions de répartition de ressources à transférer transmis par le ST. Après vérification des pièces reçues, il consulte le compte FADeC N°4210025 dans le logiciel ASTER pour s'assurer que ce dernier a été crédité du montant du transfert à effectuer. Ce n'est qu'après cette étape que le SCL procède à l'établissement des BTR et des fiches d'écriture par commune et conformément aux décisions de répartition des ressources financières à transférer.

Une fois les BTR établis, intervient l'enregistrement comptable des montants transférés à chaque commune au débit du compte FADeC N°4210025 dans le logiciel ASTER. Les BTR et les fiches d'écriture sont soumis aux contrôles du Chef de la Division Suivi de l'Exécution du Budget des Collectivités Locales (C/DSEBCL) et au Chef du SCL(C/SCL). Lorsque les contrôles sont concluants le C/SCL appose sa signature et son cachet sur chaque BTR et fiche d'écriture. Les BTR et fiches d'écriture signés et cachetés sont dépouillés et mis sous plis par département. Le SCL annexe à chaque pli un bordereau d'envoi signés du RGF, adressé à chaque Receveur des Finances (RF) et procède à leur transmission.

Le délai imparti au SCL pour établir et transmettre les BTR aux RF est fixé **au plus tard à la deuxième semaine des mois de février, mai et septembre** de la gestion budgétaire

en cours, respectivement pour les première, deuxième et troisième tranches des ressources d'investissement non affectées.

Celui des ressources d'investissement affectées est la **deuxième semaine du mois de mars de la gestion budgétaire en cours.**

Le SCL s'est doté d'un paramétrage Excel qui lui permet d'établir les BTR, les fiches d'écriture comptables et de comptabiliser les montants à transférer **en moins de soixante-douze (72) heures au maximum.** Ainsi, malgré le non respect des échéances d'ordonnement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC, le délai des deux semaines est toujours respecté pour l'établissement des BTR.

CS N°13: Respect du délai d'établissement des BTR et des fiches d'écritures comptables (force).

➤ **Constat significatif n°14**

Toutefois, ces délais ne sont pas toujours respectés dans la transmission des BTR aux RF et par conséquent dans leur notification aux RP. Le SCL n'arrive à respecter ces délais que lorsqu'il bénéficie de l'appui matériel et financier de la CONAFIL pour effectuer les missions de dépôt dans les RF. En l'absence de cet appui les plis sont déposés au secrétariat général de la DGTCP et attendent le passage d'un receveur concerné ou un agent d'un poste comptable avant d'être transmis. Le SCL ne dispose pas de moyens matériels et financiers pour le dépôt à temps des BTR dans les RF. Aussi l'appui matériel et financier de la CONAFIL dont elle bénéficie pour le dépôt des BTR relatifs à la dotation d'investissements non affectées et de fonctionnement n'est pas régulier et ne couvre pas les transferts de ressources affectées (des ministères sectoriels).

CS N°14: Inexistence de moyens rapides appropriés de transmission des BTR aux RF et aux RP dans les délais prescrits (faiblesse).

➤ **Constat significatif n°15**

Le tableau ci-dessous présente les échéances de transmission des BTR aux postes comptables sur trois (03) ans.

Tableau N°3 : Échéances de transmission des BTR par le SCL de 2012 à 2014

Années	Catégorie de Transfert		Echéances de transmission des BTR prévues	Dates d'établissement des BTR	Date de transmission des BTR	Retard accusé (à partir de la date d'établissement des BTR)
2012	Dotation non affecté	1ère tranche	15-février	10-avril	03-mai	24 jours
		2ème tranche	15-mai	08-juillet	29-juillet	21 jours
		3ème tranche	15-sept	14-novembre	16-décembre	32 jours
	Dotation affecté		15-mars	18-juin	12-juillet	25 jours
2013	Dotation non affecté	1ère tranche	15-février	07-mars	30-mars	23 jours
		2ème tranche	15-mai	06-juin	15-juin	9 jours
		3ème tranche	15-sept	12-octobre	25-octobre	13 jours
	Dotation affecté		15-mars	25-mai	23-juin	29 jours
2014	Dotation non affecté	1ère tranche	15-février	03-mars	25-mars	22 jours
		2ème tranche	15-mai	11-juin	15-juillet	31 jours
		3ème tranche	15-sept	05-décembre	28-décembre	23 jours
	Dotation affecté		15-mars	12-juin	06-mai	19 jours

Sources : DGTCP/RGF/SCL/DSEBCL

Après l'établissement des BTR et la comptabilisation des montants à transférer par commune, le SCL rédige les notes d'approvisionnement des comptes bancaires pour demander au Service de la Trésorerie de procéder à l'approvisionnement desdits comptes du montant transféré à chaque commune.

CS N°15 : Célérité dans la procédure d'approvisionnement des comptes bancaires des RP (force).

➤ **Constat significatif n°16**

Après réception des notes d'approvisionnement des comptes bancaires des RP du montant des transferts revenant à chaque commune, le ST approvisionne lesdits comptes. Le délai prescrit au ST pour l'approvisionnement effectif des comptes bancaires des RP est de cinq (05) jours après l'établissement des BTR par le SCL (selon le manuel de procédure FADeC).

Nous avons remarqué que le ST **n'arrive pas à respecter ce délai et ne vire pas automatiquement les fonds dans les comptes bancaires des RP** après la transmission des notes d'approvisionnement par le SCL. Les virements se font en fonction de la disponibilité de trésorerie (du rythme de recouvrement des recettes) malgré la libération à temps de la part des PTF.

Le tableau N°4 illustre les échéances d'approvisionnement des comptes bancaires des Recettes-Perceptions en ressources financières du FADeC.

Tableau N°4 : Échéances de virement des ressources financières du FADeC de 2012 à 2014

Années	Catégorie de Transfert		Dates d'établissement des BTR	Echéances de virement des transferts prévues: 5 jours après l'établissement des BTR	Dates de virement des transferts	Retard accusé (à partir de la date d'établissement des BTR)
2012	Dotation non affecté	1ère tranche	10-avril	15-avril	29-août	136 jours (soit 4 mois 16 jours)
		2ème tranche	08-juillet	13-juillet	12-octobre	85 jours (soit 2 mois 25 jours)
		3ème tranche	14-novembre	19-novembre	20-février	71 jours (soit 2 mois 11 jours)
	Dotation affecté		18-juin	23-juin	22-novembre	167 jours (soit 5 mois 17 jours)
2013	Dotation non affecté	1ère tranche	07-mars	12-mars	15-mai	57 jours (soit 2 mois 27 jours)
		2ème tranche	06-juin	11-juin	05-novembre	152 jours (soit 4 mois 22 jours)
		3ème tranche	12-octobre	17-octobre	28-mars	134 jours (soit 4 mois 14 jours)
	Dotation affecté		25-mai	30-mai	23-juin	23 jours
2014	Dotation non affecté	1ère tranche	03-mars	08-mars	18-avril	40 jours (soit 1 mois 10 jours)
		2ème tranche	11-juin	16-juin	16-janvier 2015	181 jours (soit 6 mois 1 jour)
		3ème tranche	05-décembre	10-décembre	27-février 2015	78 jours (soit 2 mois 18 jours)
	Dotation affecté		12-juin	17-juin	10-septembre	84 jours (soit 2 mois 24 jours)

Sources : DGTCP/RGF/SCL/DSEBCL

Le présent tableau témoigne de l'existence du retard dans l'approvisionnement en ressources financières du FADeC des Recettes-Perceptions. Ce retard varie de vingt-trois (23) jours à six (06) mois.

CS N°16: Retard dans l'approvisionnement des comptes bancaires des RP en ressources financières du FADeC (faiblesse).

➤ **Constat significatif n°17**

Le ST ne dispose pas d'un calendrier d'approvisionnement du compte FADeC de la part des fonds à transférer par l'Etat béninois.

CS N°17 : Absence d'un calendrier d'approvisionnement du compte FADeC de la part des subventions de l'Etat aux communes au niveau Service de la Trésorerie (faiblesse).

➤ **Constat significatif n°18**

Nous avons constaté aussi que l'approvisionnement des comptes bancaires des RP par le ST ne se fait pas conformément aux plans de trésorerie des communes. Ces derniers ne sont pas du tout élaborés pas les RP.

CS N°18 : Absence d'élaboration de plans de trésorerie des communes pour faciliter l'approvisionnement des comptes bancaires des Recettes-Perceptions (faiblesse).

III- Observations de stage sur la mise en état d'examen des comptes de gestion

➤ **Constat significatif n°19**

La mise en état d'examen des comptes de gestion concerne les différents contrôles et vérifications de régularités sur chiffres et sur pièces des comptes de gestion des RP avant leur certification et visa par le RGF en vue de leur transmission à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême.

La mise en état d'examen des comptes de gestion comporte trois étapes :

- le dépouillement des comptes de gestion ;
- la mise en état d'examen des comptes de gestion sur chiffre ;
- la mise en état d'examen des comptes de gestion sur pièces.

Le dépouillement des comptes de gestion consiste à vérifier la présence effective de toutes les composantes réglementaires de chaque compte de gestion.

Pour mettre en état d'examen les comptes de gestions sur chiffre, le SCL :

- vérifie que les comptes de gestion ont été établis et signés par le ou les comptables compétents ;
- s'assure de la présence des certificats de fin de gestion des Receveurs-Percepteurs sortants en cas de changement de comptables en cours de gestion ;
- vérifie que les comptes de gestion ont été élaborés en conformité avec la nomenclature par nature et par fonction, et les instructions règlementaires en vigueur;
- vérifie l'exacte reprise aux comptes de gestion des soldes de la gestion précédente;
- rapproche les réalisations des comptes de gestion aux prévisions budgétaires afin de vérifier le respect des dotations budgétaires ;
- rapproche les chiffres des comptes de gestion avec ceux des bordereaux d'émission des titres de recettes et de mandats de paiement, y compris les bordereaux d'annulation des titres de recettes et de paiement d'une part et des

bordereaux de développement des recettes et de dépenses afin de vérifier leur conformité ;

- rapproche les chiffres des comptes de gestion avec ceux des balances générales des comptes afin de s'assurer de leur concordance ;
- vérifie l'exactitude arithmétique des différents totaux et soldes des comptes de gestion ;
- s'assure que les soldes des différents comptes de la balance générale des comptes de gestions sont cohérents avec les règles de fonctionnement de ceux-ci (compte uniquement débiteurs ou uniquement créditeurs) ;
- rapproche le solde du compte 433XXX (commune) avec son correspondant du compte de gestion (compte de disponibilité 521) pour vérifier leur conformité.

Le contrôle sur chiffre précède celui sur pièces. Lorsque les contrôles effectués sur le compte de gestion sur chiffre sont concluants, le RGF procède à la certification du compte. Mais en cas d'irrégularité, le compte de gestion est retourné au RP concerné pour prise en compte des observations.

Quant à la mise en état d'examen des comptes de gestion sur pièces, elle est une vérification approfondie et sélective qui complète celle du compte de gestion sur chiffre. Elle consiste pour le SCL à :

- rapprocher les résultats du compte administratif avec ceux du compte de gestion sur chiffre afin de vérifier leur conformité ;
- vérifier la présence sur le compte de gestion du visa de l'ordonnateur et des références de la délibération concernant le vote du compte administratif par le conseil communal ;
- vérifier la présence effective de toutes les pièces exigées par le Juge des comptes ;
- rapprocher les pièces justificatives aux bordereaux récapitulatifs en vue de vérifier l'exactitude des totaux portés sur chaque bordereau ;
- rapprocher les totaux par chiffre des mandats et des titres de recettes au compte de gestion sur chiffre.

A ce niveau, nous avons remarqué que malgré l'utilisation du logiciel WMONEY, qui facilite l'édition des comptes de gestions sur chiffre, les Receveurs-Percepteurs n'arrivent pas à produire et transmettre à bonne date leurs comptes de gestion. Ce qui dénote d'un ralentissement de la mise en état d'examen des comptes par le SCL.

CS N°19: Retard dans la production et la transmission des comptes de gestion par les RP (faiblesse).

ETAT DES LIEUX A L'EXTERNE : EFFETS DE L'ENVIRONNEMENT SUR LES ACTIVITES DU SCL

Nos observations portent ici sur les acteurs et les facteurs externes susceptibles d'avoir une influence sur les activités du SCL.

I- Les effets du microenvironnement sur les activités du SCL

Le microenvironnement du SCL regroupe les acteurs externes immédiats qui impactent ses activités. Il s'agit entre autre des structures internes à la DGTCP et celles externes à la DGTCP.

A- Par rapport aux structures internes de la DGTCP

➤ Constat significatif n°20

Les structures internes de la DGTCP, qui agissent sur les activités du SCL sont le Service de la Dépense, le Service de la Trésorerie, les Recettes des Finances, les Recettes-Perceptions.

Nos observations de stage sur les activités du Service de la Dépense et du Service de la Trésorerie qui impactent le transfert des ressources du FADeC sont déjà évoquées au niveau de l'état des lieux sur le transfert des ressources financières du FADeC du FADeC.

Les RF sont les comptables centralisateurs de niveau un. Ils centralisent les comptabilités décadaires des RP de leurs arrondissements financiers auxquelles ils intègrent leurs propres opérations et les transmettent au RGF. Aujourd'hui, les RF utilisent le logiciel ASTER pour saisir les données comptables.

CS N°20 : Utilisation du logiciel ASTER par les RF pour la centralisation des opérations comptables (force).

➤ Constat significatif n°21

Il faut signaler ici l'existence d'erreur sur les montants saisis dans le logiciel, ce qui rend fastidieux la tâche de rapprochement des pièces comptables au relevé du compte N°433(commune) effectuée par le SCL.

CS N°21 : Existence d'erreur de saisie des opérations comptables dans le logiciel ASTER au niveau des RF.

➤ Constat significatif n°22

Nous avons également remarqué le retard dans la centralisation et la transmission des comptabilités décadaires.

CS N°22 : Retard dans la centralisation et la transmission des comptabilités décennales par les RF au SCL (faiblesse).

➤ **Constat significatif n°23**

Quant aux RP, ils sont les principaux destinataires des prestations du SCL. Ils bénéficient de l'appui-conseil, des formations en matière de finances locales, de la bonne tenue de leurs comptabilités respectives et de la production à bonne date de leur compte de gestion.

Ils reçoivent et prennent en charge les BTR envoyés par le SCL et qui leur sont notifiés par les RF.

Les RP adressent des demandes d'approvisionnement de leur compte bancaire au SCL qui, après analyse rédige une note au ST pour l'approvisionnement effectif desdits comptes.

Ils transmettent leur comptabilité décennale, les situations d'exécution budgétaire, par le biais des RF, au SCL.

A la fin de chaque exercice budgétaire, chaque RP élabore son compte de gestion sur chiffre et sur pièces qu'il soumet à l'analyse du SCL pour certification du RGF avant leur transmission à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême. A l'heure actuelle, l'utilisation du logiciel WMONEY facilite l'édition des comptes de gestion sur chiffre des RP.

CS N°23 : la facilitation de l'édition des comptes de gestion sur chiffres des communes dans le logiciel WMONEY (force).

B- Par rapport aux structures externes de la DGTCP

➤ **Constat significatif n°24**

La GIZ finance les formations au profit des RP et du personnel du SCL et le suivi d'exploitation du logiciel Wmoney dans les recettes-perceptions des communes qui lui sont partenaires.

CS N°24 : Appui technique et financier régulier de la GIZ à la formation du personnel du SCL, des RP et au suivi de l'exploitation de WMONEY dans les postes comptables (force).

II- Les effets du macro environnement sur les activités du SCL

Cet environnement regroupe les facteurs externes qui influencent les activités du SCL.

A- Observations par rapport à l'environnement juridique et réglementaire

➤ **Constat significatif n°25**

Nous avons remarqué que les activités du SCL sont cadrées par des textes légaux et réglementaires et par un manuel de procédure bien défini.

CS N°25 : Existence d'un cadre légal, juridique et réglementaire régissant les activités du SCL (force).

B- Observations par rapport à l'environnement technologique

➤ **Constat significatif n°26**

Le SCL utilise le logiciel ASTER pour la prise en charge comptable des transferts de ressources aux communes et pour l'apurement des comptabilités décadaires. Il exploite également le logiciel MATKOSS pour l'émission des notes d'approvisionnement des comptes bancaires des RP, le logiciel WMONEY pour disposer des données sur les opérations financières et comptables des postes comptables, le logiciel FILOC pour la saisie des bordereaux de développement nécessaires à l'analyse financière des CL.

CS N°26 : Utilisation de logiciels informatiques pour la comptabilisation et la saisie des données financière et comptable par le SCL (force).

ANNEXE N°5 : GENERALITES ET PRINCIPES DU FADeC

Le FADeC est un mécanisme national de financement des Communes et est destiné au transfert de ressources au profit des Communes. Il est régi par le décret N° 2008-276 du 19 Mai 2008 portant création du FADeC.

1- Objectifs du FADeC

Le FADeC a pour objet de:

- mobiliser des ressources financières destinées au développement de l'offre des communes et des structures intercommunales;
- concourir à la correction des déséquilibres entre les communes par un système de péréquation ;
- transférer des ressources additionnelles nécessaires aux Communes pour exercer leurs compétences;
- financer des actions de renforcement institutionnel des communes ;
- harmoniser les procédures de financement des Communes.

2- TYPLOGIE DU FADEC

La mise en œuvre du FADeC se traduit par un mécanisme budgétaire consistant en l'inscription dans le budget général de l'Etat d'une ou des ligne(s) de crédit destinée(s) à financer les dépenses de fonctionnement et d'investissement des communes. Ces crédits sont couverts aussi bien par les ressources nationales que par les ressources venant des Partenaires Techniques et Financiers (PTF). Ainsi, les ressources financières représentant les contributions de l'Etat et des PTF au FADeC sont inscrites dans le budget général sur des lignes budgétaires bien distinctes et non fongibles aux fins de financer les investissements et le fonctionnement des communes.

Les dotations de fonctionnement sont essentiellement des contributions de l'Etat allouées dans le cadre de la Loi de finances, tandis que les dotations d'investissement aux Communes sont constituées des dotations non-affectées et des dotations affectées. Les dotations affectées sont destinées aux investissements de compétences communales en fonction de destinations prédéfinies par secteur.

On distingue deux types de dotations, les dotations affectées et les dotations non affectées.

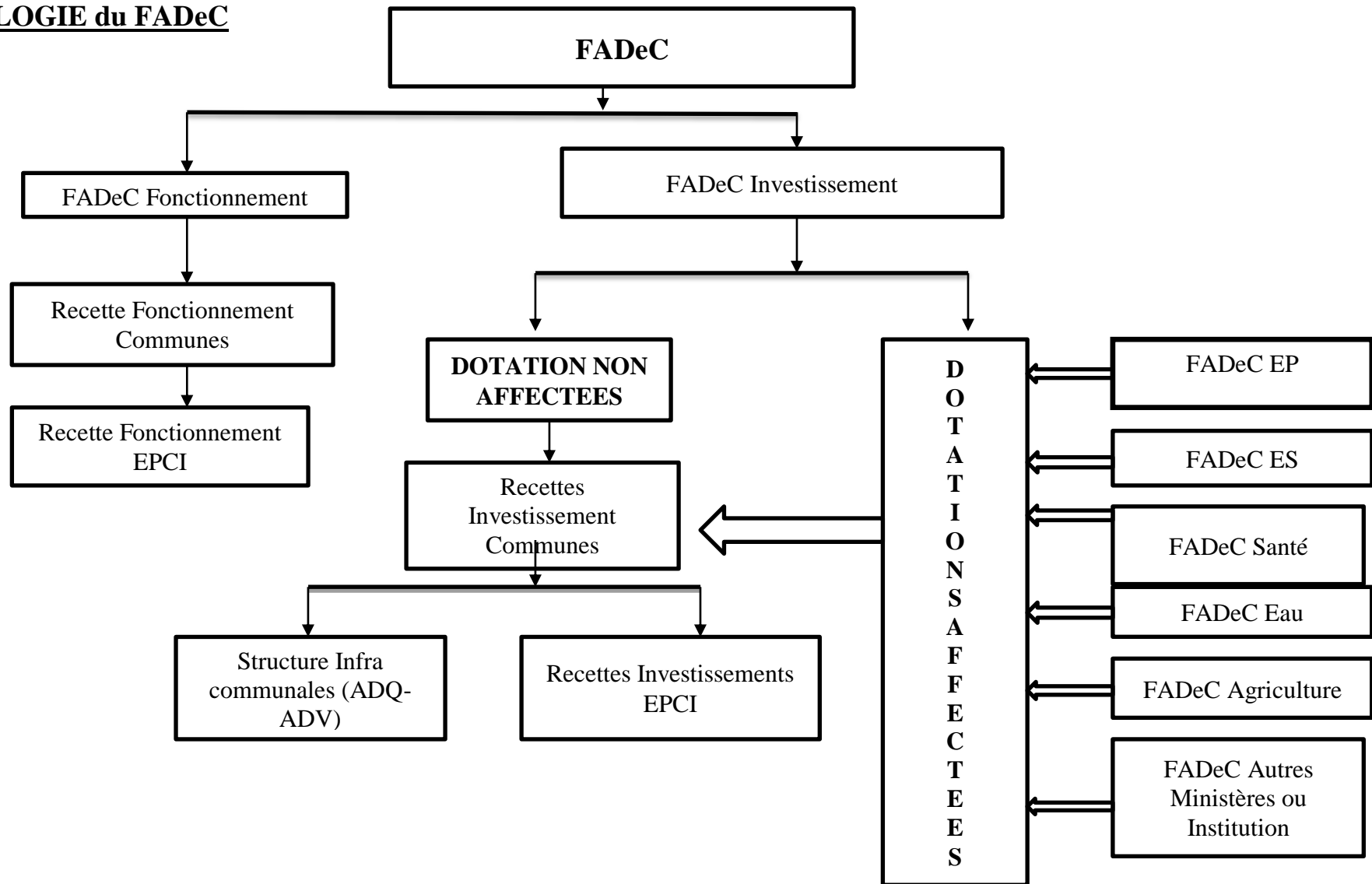
Les dotations affectées sont inscrites dans le budget des Ministères sectoriels sur une ligne FADeC Investissement, et sur une ligne FADeC entretien et réparation.

La dotation non affectée est inscrite sur une ligne FADeC investissement et la dotation Fonctionnement sur une ligne FADeC Fonctionnement du budget du Ministère chargé de la décentralisation.

Ces dotations sont transférées aux communes qui peuvent transférer une partie aux structures intercommunales et infra communales.

De tout ce qui précède, la typologie des dotations du FADeC se présente comme l'indique le schéma suivant.

TYPLOGIE du FADeC



3- Principes

La mise en place du FADeC est régie par des principes de base qui guident sa conception et son opérationnalisation. Au nombre de huit, les principes guidant la conception du Fonds sont les suivants:

- l'inscription du FADeC dans une politique et une stratégie claires de l'Etat (fiscalité, transfert des ressources, financement de l'investissement) en matière de financement des communes, et des structures intercommunales et la garantie de l'harmonisation et la cohérence des instruments ;
- l'utilisation du FADeC comme:
 - un instrument qui favorise le développement équilibré et harmonieux du territoire ;
 - un instrument de redistribution de la richesse nationale ;
 - un canal de transfert des ressources financières aux communes et aux structures inter et infra communales ;
 - un levier pour accroître les ressources financières locales et accélérer le développement et promouvoir la bonne gouvernance ;
 - un moyen pour la mise en œuvre du Plan de Développement de la commune (PDC) ;
 - un instrument de mise en œuvre au niveau local des stratégies et orientations nationales (promotion de l'économie locale, adaptation aux changements climatiques, protection de l'environnement) ;
- la fongibilité des ressources nationales et extérieures en vue d'un développement harmonieux et éviter un financement déséquilibré des collectivités territoriales ;
- la reconnaissance du rôle dévolu à l'institution communale sur son territoire ;
- la reconnaissance de la maîtrise d'ouvrage communale sur les investissements de compétence communale ;
- le respect des mécanismes nationaux, de la législation et de la réglementation en vigueur, notamment dans la chaîne d'exécution des dépenses publiques et dans l'utilisation des circuits du Trésor ;
- l'utilisation des structures pérennes existantes pour éviter la multiplication des institutions, commissions et autres structures ad hoc ou de type projet ;
- la pérennité du Fonds.

En ce qui concerne l'opérationnalisation du FADeC, elle est gouvernée par les cinq (05) principes ci- dessous :

- la prévisibilité des affectations ;

- la rapidité d'accès ;
- le respect du cycle budgétaire ;
- la traçabilité des fonds, le contrôle de leur utilisation, la prise en compte de la performance et les sanctions en cas de non-respect des règles en vigueur ;
- l'accompagnement de la maîtrise d'ouvrage communale.

Par ailleurs, pour garantir la plénitude de la capacité organisationnelle et financière du FADeC en tant qu'instrument national réputé pour la mobilisation des ressources financières externes en faveur des Communes, il a été arrimé à la Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'Aide au Développement (mars 2005), basée sur les cinq (05) piliers fondamentaux ci-après :

- **APPROPRIATION DE LA STRATEGIE** à travers un processus de concertation/coordination conduit par le Gouvernement : le Bénin exerce une réelle maîtrise sur ses politiques et stratégies de développement et assure la coordination de l'action à l'appui du développement.
- **ALIGNEMENT** : Les PTF font reposer l'ensemble de leurs appuis budgétaires aux stratégies nationales de développement, sur les institutions et les procédures des pays partenaires.
- **HARMONISATION** entre les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) des conditions, modalités d'exécution et de suivi-évaluation des appuis budgétaires : les actions des PTF sont mieux harmonisées et plus transparentes et permettent une plus grande efficacité collective.
- **GESTION AXEE SUR LES RESULTATS** : gérer rationnellement les ressources budgétaires et améliorer le processus de décision afin de parvenir à des résultats concrets.
- **RESPONSABILITÉ MUTUELLE** : Les PTF et le Bénin sont responsables des résultats obtenus en matière de développement.

4- Les dépenses éligibles et inéligibles au FADeC investissement

Dans le souci et la perspective de l'atteinte des objectifs assignés par l'Etat et les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) au FADeC comme moyen de mobilisation de ressources pour financer le développement local et parvenir à un développement équilibré de toutes les collectivités locales du Bénin, il importe que la gestion des fonds respecte les règles et principes de la bonne gouvernance. Il est donc nécessaire et indispensable que la gestion des collectivités locales porte l'empreinte de la régularité et que la qualité des dépenses soit de mise. Pour ce faire, il est inéluctable que les dépenses à faire couvrir par les ressources du FADeC soient

rigoureusement sélectionnées, et qu'elles soient enfin conformes aux dispositions des lois de la décentralisation.

Il s'ensuit alors la présentation et l'énumération des activités qui peuvent être financées par les ressources du FADeC affecté et/ou non affecté.

❖ **DEPENSES ELIGIBLES AUX DOTATIONS FADeC AFFECTE**

Sont ici concernées les activités qui, en sus du fait qu'elles doivent être préalablement planifiées comme indiqué supra, ont le mérite d'être dans le champ inclusif des compétences communales transférées aux communes par les Ministères sectoriels, et ce, sous l'égide des lois n° 97-029 et n°98-005 du 15 janvier 1999 portant respectivement organisation des communes en République du Bénin et organisation des communes à statut particulier ; et aussi dans celui des compétences transférées par les communes membres d'une communauté de communes à leur Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI). Par conséquent, et conformément à l'article 82 de la loi n°97-029 citée supra, la commune dispose de compétences propres en tant que collectivité territoriale décentralisée, et concourt avec l'ETAT et les autres collectivités (compétences partagées) :

- à l'administration et à l'aménagement du territoire ;
- au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique;
- à la protection de l'environnement ;
- à l'amélioration du cadre de vie.

Par conséquent, pour chacun des cinq Ministères pilotes retenus pour accélérer le transfert des compétences et des ressources aux communes, les dépenses éligibles au FADeC affecté sont mises en exergue de manière exhaustive dans le tableau suivant.

Ministères	Dépenses éligibles selon les compétences
Ministère en charge des Enseignements Maternel et Primaire	Construction, équipement, réparations et entretien des établissements publics scolaires.
Ministère en charge de la Santé	Réalisation, équipement, réparations et entretien des centres publics de santé au niveau des arrondissements, quartiers de ville et villages.
Ministère en charge de l'Energie	- Réalisation, réparations et entretien des infrastructures hydrauliques à caractère local; -réalisation et entretien des réseaux d'éclairage public.
Ministère en charge des Enseignements Secondaires, Technique et Professionnelle	Réalisation, équipement, réparations et entretien des établissements publics d'enseignement secondaire et des centres de formation professionnelle de niveau communal.
Ministère en charge de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche	Réalisation, équipement, réparations et entretien des abattoirs et autres infrastructures de soutien à la production agro-sylvo-pastorale.

Source : Manuel de procédure du FADeC

En dehors des cinq (5) Ministères pilotes cités supra, il y a d'autres Ministères qui selon les lois de décentralisation (loi n°97-029 et loi n°98-005 du 15 janvier 1999) partagent également les attributions de leurs domaines de compétences avec les communes (ordinaires et à statut particulier). Il revient alors à ces Ministères de transférer concomitamment aux communes des compétences et des ressources nécessaires afférentes à leur mise en œuvre. Les activités concernées et qui sont éligibles au FADeC affecté sont retracées dans le tableau ci-dessous et ce, selon les divers domaines de compétence des ministères sectoriels concernés.

Ministères	Dépenses éligibles selon les compétences
Ministères en charge de l'Action Sociale et de l'Action Culturelle	Réalisation, équipement, réparations et entretien des centres publics de promotion sociale, des infrastructures publiques culturelles, de jeunesse, de sport et de loisirs
Ministères en charge des infrastructures, des équipements et des transports	<p>• En matière d'infrastructures d'équipements et des transports :</p> <ul style="list-style-type: none"> - réalisation, équipement, réparations et entretien en zones agglomérées, des voies urbaines et de leurs réseaux d'assainissement, des feux tricolores et signalisations routières (pour les communes à statut particulier) ; - gestion et maintenance des infrastructures et des équipements relatifs aux travaux d'aménagement
Ministères en charge de l'environnement et de l'assainissement et de l'urbanisme	<p>• En matière d'environnement, d'hygiène et de salubrité :</p> <ul style="list-style-type: none"> - réalisation, entretien et gestion des infrastructures et équipements de gestion des déchets ainsi que la collecte et le traitement des déchets liquides et solides autres que les déchets industriels ; - construction et entretien des réseaux publics d'évacuation des eaux usées et pluviales ; - construction et entretien des ouvrages d'aménagement des bas-fonds et de protection contre les inondations, la création et l'entretien des espaces verts, jardins et places publiques
Ministère en charge des Travaux Publics et des Transports	Réalisation, équipement, réparations et entretien des routes, pistes et ouvrages d'art communaux

Source : Manuel de procédure du FADeC

❖ **DEPENSES ELIGIBLES et INÉLIGIBLES AUX DOTATIONS DU FADeC NON-AFFECTE-INVESTISSEMENT**

Sont éligibles :

- les dépenses d'investissements, à condition que les réalisations financées :
 - relèvent de la compétence communale;

- sont inscrites dans le PAI et dans le budget d'investissement de la commune;
- correspondent aux normes techniques applicables dans le secteur et respectent les plans types;
- font partie du patrimoine de la commune;
- les transferts aux EPCI et aux Communautés de base;
- la contrepartie communale aux réalisations financées majoritairement par une source externe (projet, ONG, Coopération décentralisée, autre partenaire de la commune à condition que :
 - la réalisation ainsi financée remplisse les conditions susmentionnées;
 - les termes du partenariat, y compris le montant ou le pourcentage de la contrepartie, soient clairement définis dans un document (protocole, contrat).

Sont inéligibles:

- les dépenses de fonctionnement, y compris de l'entretien courant et d'achat de consommables ;
- les bâtiments à caractère religieux;
- les véhicules utilitaires;
- résidences/logements du maire;
- les hôtels, motels, auberges/ infrastructures d'hébergement;
- le remboursement des avances et emprunts contractés par la commune.

ANNEXE N° 6 : QUESTIONNAIRE

Bonjour Madame/ Monsieur,

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation au cycle II à l'Ecole Nationale d' Administration et de Magistrature (ENAM), et portant sur l'amélioration du processus de transfert des ressources du FADeC nous souhaiterions-nous entretenir avec vous sur certains aspects relatifs à notre thème de recherche. 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 explique selon vous le retard dans l'ordonnancement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC aux communes?

- La lenteur au niveau des DRFM et des DCF dans la phase d'engagement-ordonnancement;
- la limitation de l'ordonnancement des dépenses publiques au rythme de recouvrement des recettes de l'Etat ;
- le retard dans le chargement des crédits budgétaires dans le SIGFiP ;
- autre (s) précision(s)

.....
.....

2°) Des causes suivantes, selon vous, laquelle se trouve à la l'origine de l'inexistence de moyens rapides appropriés de transmission des Bordereaux de Transfert de Recettes aux Receveurs des Finances et aux Receveurs-Percepteurs ?

- La non dématérialisation des Bordereaux de Transfert de Recettes et l'absence d'interconnexion entre le SCL et les postes comptables ;
- l'insuffisance de moyens financiers et matériels pour les missions de dépôt des Bordereaux de Transfert de Recettes dans les postes comptables ;
- la lenteur administrative au niveau du Service des Collectivités Locales ;
- autre(s) proposition(s).

.....
.....
.....

3°) Des causes suivantes, selon vous, laquelle justifie le retard dans l'approvisionnement des comptes bancaires des Receveurs-Percepteurs en ressources financières du FADeC ?

- Les difficultés de la trésorerie de l'Etat liées au faible taux de recouvrement des recettes publiques;
- l'absence d'élaboration de plans de trésorerie des communes pour faciliter l'approvisionnement des comptes bancaires des Recettes-Perceptions;
- l'absence d'un calendrier d'approvisionnement du compte FADeC de la part des subventions de l'Etat aux communes ;
- autre (s) cause (s) à préciser.

.....
.....

Merci pour votre apport.

ANNEXE N°7 : GUIDE D'ENTRETIEN

Bonjour Madame/Monsieur,

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation au cycle I à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), nous faisons des recherches sur le processus de transfert des ressources du FADeC, en vue de contribuer à son amélioration. 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 explique le retard dans l'ordonnancement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC aux communes?

2°) Quelle peut être la cause de l'inexistence de moyens rapides appropriés de transmission des Bordereaux de Transfert de Recettes aux Receveurs des Finances et aux Receveurs-Percepteurs ?

3°) Qu'est-ce qui justifie retard dans l'approvisionnement des comptes bancaires des Recettes-Perceptions en ressources financières du FADeC ?

ANNEXE N°8 : TABLEAUX DE PRESENTATION DES DONNEES DE L'ENQUETE

Tableau N°13 : Présentation des données relatives au problème spécifique N°1

Question N°1 :

Qu'est-ce qui explique selon vous le retard dans l'ordonnancement des dépenses de transfert des ressources du FADeC ?

Causes	Effectifs	Fréquences en %
La lenteur au niveau des DRFM et des DCF dans la phase d'engagement-ordonnancement	5	10
La limitation de l'ordonnancement des dépenses publiques au rythme de recouvrement des recettes de l'Etat	10	20
Le retard dans le chargement des crédits budgétaires dans le SIGFiP	35	70
Total	50	100

Source : Résultats de nos enquêtes (juin 2015)

Tableau N°14 : Présentation des données relatives au problème spécifique N°2

Question N°2 : Des causes suivantes, selon vous, laquelle se trouve à la base de l'inexistence de moyens rapides appropriés de transmission des BTR

Causes	Effectifs	Fréquences en %
La non dématérialisation des BTR et l'absence d'interconnexion entre le SCL et les postes comptables	37	74
L'insuffisance de moyens financiers et matériels pour les missions de dépôt des BTR dans les postes comptables	8	16
La lenteur administrative au niveau du Service des Collectivités Locales	5	10
Total	50	100

Source : Résultats de nos enquêtes (juin 2015)

Tableau N°15 : Présentation des données relatives au problème spécifique N°3

Question N°3 : Des propositions suivantes, selon vous, laquelle est à la base du retard dans l'approvisionnement des comptes bancaires des Receveurs-Percepteurs en ressources financières du FADeC ?

Causes	Effectifs	Fréquences en %
Les difficultés de trésorerie de l'Etat liées au faible taux de recouvrement des recettes publiques	6	12
L'absence d'élaboration de plans de trésorerie des communes pour faciliter l'approvisionnement des comptes bancaires des RP	10	20
L'absence d'un calendrier d'approvisionnement du compte FADeC de la part des subventions de l'Etat aux communes	34	68
Total	50	100

Source : Résultats de nos enquêtes (juin 2015)

ANNEXE N°9

Tableau N° 16 : Proposition d'une programmation hebdomadaire d'approvisionnement du compte FADeC de la part des subventions de l'Etat aux communes

ANNEES	Montants des subventions de l'Etat aux communes (part du budget général de l'Etat)	Moyenne annuelle des subventions de l'Etat aux communes	Montant par semaine de 5 jours à verser dans le compte FADeC
2012	14 618 973 462	17 538 161 395	341 209 366
2013	20 398 479 596		
2014	17 597 031 126		
Total	52 614 484 184		

Source : CONAFIL/DGTCP

Table des matières

JURY D'EVALUATION DU MEMOIRE LE 2 DECEMBRE 2015	I
DEDICACE.....	III
REMERCIEMENTS.....	IV
LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES	V
LISTE DES TABLEAUX	VII
LISTE DES GRAPHIQUES	VIII
RESUME.....	IX
GLOSSAIRE DE L'ETUDE	X
SOMMAIRE.....	XI
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE PREMIER : CADRE CONTEXTUEL DE L'ETUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE LIEE A L'ACCELERATION PAR LA DGTCP DES TRANSFERTS DE RESSOURCES FINANCIERES DU FADeC AUX COMMUNES.....	4
SECTION I : CADRE CONTEXTUEL DE L'ETUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE SUR LES ACTIVITES DU SERVICE DES COLLECTIVITES LOCALES.....	5
Paragraphe 1: Cadre contextuel de l'étude	5
I. CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE : LA DGTCP.....	5
A. Missions et attributions de la DGTCP.....	5
B. Organisation et fonctionnement de la DGTCP.....	7
1. Les services centraux	7
2. Les Directions techniques	7
II. CADRE PHYSIQUE ET ENVIRONNEMENTAL DE L'ETUDE	9
A. Cadre physique de l'étude : le Service des Collectivités Locales de la RGF.....	9
1. Missions et attributions du SCL.....	9
2. Organisation et fonctionnement du SCL : Structure organisationnelle et fonctionnelle du SCL	11
B. L'environnement du SCL.....	11
1. Le microenvironnement	11
a. Les usagers	12
b. Les structures externes de la DGTCP.....	12
c. Les structures partenaires.....	12
2. Le macro-environnement	12
a. L'environnement juridique et réglementaire	12
b. L'environnement politico- administratif	12
c. L'environnement économique et financier	13
d. L'environnement social et technologique	13

Paragraphe 2: Observations de stages au SCL	14
I. ETAT DES LIEUX SUR LA REALISATION DES ACTIVITES DU SCL.....	14
II. BILAN DES OBSERVATIONS DE STAGES	14
A. Inventaire des atouts (forces et opportunités).....	14
1. Par rapport au suivi de l'exécution des budgets des collectivités locales.....	15
a. Au niveau de l'assistance-conseil aux RP	15
b. Au niveau de la tenue de la comptabilité auxiliaire	15
2. Par rapport au transfert des ressources financières du FADeC aux collectivités locales.....	15
3. Par rapport à la mise en état d'examen des comptes de gestion des collectivités locales.....	15
B. Les problèmes (faiblesses et menaces).....	15
1. Par rapport au suivi de l'exécution des budgets des collectivités locales.....	16
a. Au niveau de l'assistance-conseil aux RP	16
b. Au niveau de la tenue de la comptabilité auxiliaire	16
c. Au niveau du suivi de la trésorerie et la production des situations budgétaires et comptables des CL	16
d. Au niveau de l'analyse financière des Collectivités locales.....	16
e. Au niveau de la rédaction et de la publication de la note de conjoncture.....	16
2. Par rapport au transfert des ressources financières du FADeC aux collectivités locales.....	16
3. Par rapport à la mise en état d'examen des comptes de gestion	17
SECTION II : CHOIX DU PROBLEME A RESOUDRE (PAR) ET DE LA PERSPECTIVE THEORIQUE DE REFLEXION RELATIVE A LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE.....	17
Paragraphe 1 : Choix du problème à résoudre et du thème de l'étude.....	17
I. CHOIX DU PROBLEME A RESOUDRE.....	17
A. Identification des groupes possibles de problèmes à résoudre.....	17
B. Choix du groupe de problèmes à résoudre	19
II. SPECIFICATION DU PROBLEME A RESOUDRE ET FORMULATION DU THEME	21
A. Spécification du groupe de problèmes choisi.....	21
1. Précision des contours du groupe de problèmes choisi	21
2. Elagage de problèmes spécifiques	21
B. Formulation du thème de l'étude.....	22
Paragraphe 2 : Perspective théorique de réflexion sur le problème à résoudre et formulation de la problématique de l'étude.....	23
I. PERSPECTIVE THEORIQUE DE REFLEXION SUR LE PROBLEME A RESOUDRE.....	23

A.	Perspective théorique de réflexion sur le problème général.....	23
B.	Perspectives théoriques liées aux problèmes spécifiques.....	24
1.	Perspective théorique liée au problème spécifique N°1	24
2.	Perspective théorique liée au problème spécifique N°2	24
3.	Perspective théorique liée au problème spécifique N°3	25
II.	FORMULATION DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE.....	25
CHAPITRE DEUXIEME : CHOIX ET MISE EN ŒUVRE DU CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE POUR UNE ACCELERATION PAR LA DGTCP DES TRANSFERTS DE RESSOURCES FINANCIERES DU FADEC AUX COMMUNES		
SECTION I : CHOIX DU CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE		
Paragraphe 1 : Choix du cadre théorique de base de l'étude : objectifs et hypothèses de recherche		
I.	OBJECTIFS DE L'ETUDE	28
A.	Objectifs de développement	28
1.	Objectifs général de développement (OGD).....	29
2.	Objectifs spécifiques de développement (OSD)	29
B.	Objectifs de recherche.....	29
C.	Résultats attendus de l'étude.....	30
II.	HYPOTHESES ET TABLEAU DE BORD DE L'ETUDE	30
1.	Causes et hypothèses liées au PS N°1	30
2.	Causes et hypothèses liées au PS N°2	31
3.	Causes et hypothèses liées au PS N°3	32
B.	Tableau de bord de l'étude	33
Paragraphe 2 : Choix du cadre méthodologique de l'étude		
I. REVUE DE LITTERATURE LIEE A LA PROBLEMATIQUE D'ACCELERATION DES TRANSFERTS DE RESSOURCES FINANCIERES DU FADeC		
A.	Point des connaissances antérieures sur le problème de lenteur dans les transferts des ressources financières du FADeC aux collectivités territoriales décentralisées	35
B.	Contributions antérieures liées aux problèmes spécifiques.....	39
1.	Contributions antérieures sur le retard dans l'ordonnement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC aux collectivités territoriales décentralisées.....	39
2.	Contributions antérieures sur l'inexistence de moyens rapides appropriés de transmission des BTR aux Receveurs des Finances et aux Receveurs-Percepteurs ...	41
3.	Contributions antérieures sur le retard dans l'approvisionnement des comptes bancaires des Recettes-Perceptions	41
II.	CHOIX DE LA METHODOLOGIE DE L'ETUDE	43

A.	Approches empiriques.....	43
1.	Objectif et identification du cadre et de la population mère de l'enquête.....	43
a.	L'objectif de l'enquête.....	43
b.	Cadre de l'enquête et identification de la population mère.....	44
c.	Nature et taille de l'échantillon de l'enquête.....	44
2.	Centre d'intérêt de l'enquête, présentation de la technique de dépouillement et des outils statistiques de présentation des données.....	46
a.	Centre d'intérêt de l'enquête.....	46
b.	Technique de dépouillement.....	46
c.	Outils statistiques de présentation des données.....	46
B.	Approches théoriques choisies.....	46
1.	Approche théorique liée au PS N°1.....	46
2.	Choix de la théorie relative au PS N°2.....	47
3.	Choix de la théorie relative au PS N°3.....	47
C.	CONDITIONS DE VERIFICATION DES HYPOTHESES.....	47
1.	Conditions de confirmation ou d'infirmité théoriques des hypothèses causales.....	47
2.	Conditions de confirmation ou d'infirmité statistique des hypothèses.....	48
a.	Cas de la confirmation statistique par rapport à $H(P_j) \ni C\alpha \rightarrow P_j$	48
b.	Cas de l'infirmité statistique par rapport à $H(P_j) \ni C\alpha \rightarrow P_j$	48
3.	Tableau lié aux décisions possibles de vérification d'une hypothèse.....	48
a.	Repères pour la construction du tableau.....	48
b.	Principe de décision.....	49
c.	Présentation du tableau.....	49
SECTION II : CONDITIONS D'ACCELERATION PAR LA DGTCP DES		51
TRANSFERTS DE RESSOURCES FINANCIERES.....		51
DU FADeC AUX COMMUNES.....		51
Paragraphe 1 : Mise en application de la méthodologie choisie : enquête et		51
présentation des données.....		51
I. ORGANISATION DE L'ENQUETE ET PRESENTATION DES DONNEES..		51
A.	Collecte et dépouillement des données.....	51
1.	Préparation de l'enquête.....	51
2.	Réalisation de l'enquête.....	51
B.	Présentation des données.....	52
1.	Présentation des données et grandes tendances relatives au PS N°1.....	52
a.	Présentation graphique des données.....	52
b.	Grandes tendances liées au problème spécifique N°1.....	52
2.	Présentation des données et grandes tendances relatives au PS N°2.....	53

a.	Présentation graphique des données	53
a.	Grandes tendances liées au problème spécifique N°2	53
3.	Présentation des données et grandes tendances relatives au PS N°3	54
a.	Présentation graphique des données	54
b.	Grandes tendances liées au problème spécifique N°3	54
II.	DIAGNOSTIC LIE A LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE.....	55
A.	Analyse des données (établissement du diagnostic) liées au problème spécifique N°1.....	55
B.	Analyse des données (établissement du diagnostic) liées au problème spécifique N°2.....	56
C.	Analyse des données (établissement du diagnostic) liées au problème spécifique N°3.....	56
	Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre.....	57
I.	APPROCHES DE SOLUTIONS	57
A.	Approches de solutions relatives au retard dans l'ordonnancement des dépenses de transfert des ressources financières du FADeC.....	58
B.	Approches de solutions relatives à l'inexistence de moyens rapides appropriés de transmission des BTR aux RF et aux RP	58
C.	Approches de solutions relatives au retard dans l'approvisionnement des comptes bancaires des Recettes-Perceptions en ressources financières du FADeC.....	59
II.	CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES APPROCHES DE SOLUTIONS .	60
A.	Condition de mise en œuvre à l'endroit du MDGLAAT et les ministères sectoriels	60
B.	Condition de mise en œuvre à l'endroit de la DGB	61
C.	Condition de mise en œuvre à l'endroit de la DGTCP.....	61
D.	Condition de mise en œuvre à l'endroit des Communes.....	61
	CONCLUSION.....	64
	REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	67
	ANNEXES.....	69
	TABLE DES MATIERES	109