

IDENTIFICATION DU JURY

Président : M IGUE Charlemagne

Vice-président : M ANATO René

Membre : M^{me} HOUEHOU Pauline

DECLARATION D'ENGAGEMENT

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

DEDICACES

A

❖ *Vous, Emile et Louise ABADASSI HOUEDJISSIN,*

❖ *Toi, AGBOKPANZO Richard G,*

Pour vous témoigner mes sincères et profondes reconnaissances.

REMERCIEMENTS

La réalisation de ce travail a été effective grâce aux efforts de certaines personnes à qui une attention particulière mérite d'être accordée.

Nous disons nos sincères remerciements à:

- ❖ Monsieur Moussiliou MAMADOU, directeur du présent mémoire pour avoir suivi ce travail jusqu'à la fin malgré ses multiples occupations.
- ❖ Monsieur César HOUNHOUI, notre maître de stage pour son encadrement et sa disponibilité inconditionnelle.
- ❖ Tous les professeurs et le personnel de l'ENAM pour l'encadrement et toute l'attention dont nous avons bénéficiés.
- ❖ Tout le personnel de la Mairie et de la Recette- Perception d'Abomey-Calavi pour leur accueil cordial.
- ❖ Madame Aurore KAKPO pour ses multiples apports et soutien.
- ❖ Tous les membres du Jury, pour avoir accepté de juger et d'améliorer la qualité de ce mémoire.
- ❖ Mes frères et sœurs pour leur soutien.
- ❖ Tous ceux qui de près ou de loin nous ont aidée dans la réalisation de ce mémoire.

SIGLES ET ABREVIATIONS

AC	: Abomey- Calavi
BE	: Balance à l'Entrée
BGE	: Budget Général de l'Etat
CONAFIL	: Commission Nationale des Finances Locales
DGTCP	: Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
ENAM	: Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature
FADeC	: Fonds d'Appui au Développement des Communes
PDC	: Plan de Développement Communal
PGUD	: Projet de Gestion Urbaine Décentralisée
PS	: Problème Spécifique
PTF	: Partenaires Techniques et Financiers
RGCP	: Règlement Général sur la Comptabilité Publique
RP	: Receveur-Percepteur
RP-AC	: Recette-Perception d'Abomey-Calavi
SBC	: Service du Budget et de la Comptabilité
TBE	: Tableau de Bord de l'Etude

LISTE DES TABLEAUX

<u>Tableau n°1</u> : Evolution des recettes fiscales de 2008 à 2012.....	18
<u>Tableau n°2</u> : Evolution des recettes non fiscales de la commune de 2008 à 2012.....	21
<u>Tableau n°3</u> : Evolution des subventions et rétrocessions de 2008 à 2012.....	24
<u>Tableau n°4</u> : Evolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement de la commune d'Abomey-Calavi de 2008 à 2012.....	27
<u>Tableau n°5</u> : Relevé de disponibilités de la Commune d'Abomey-Calavi de 2008 à 2012 (en FCFA).....	30
<u>Tableau n°6</u> : Regroupement des problèmes par centres d'intérêt.....	39
<u>Tableau n°7</u> : Tableau de bord de l'étude.....	53
<u>Tableau n°8</u> : Avis des enquêtés sur l'existence d'une gestion performante de la trésorerie à la Mairie d'Abomey- Calavi.....	69
<u>Tableau n°9</u> : Présentation des résultats du problème spécifique n°1 : causes de la non programmation des dépenses.....	70
<u>Tableau n°10</u> : Présentation des résultats du problème spécifique n°2 : causes du non recours à l'emprunt par la Commune.....	71
<u>Tableau n°11</u> : Présentation des résultats du problème spécifique n°3 : causes de l'inexistence d'un plan de trésorerie.....	72

LISTES DES FIGURES

<u>Graphique n°1</u> : Evolution des recouvrements de recettes fiscales par rapport aux prévisions de 2008 à 2012.....	20
<u>Graphique n°2</u> : Evolution des recouvrements de recettes fiscales par rapport aux recettes totales de 2008 à 2012.....	21
<u>Graphique n°3</u> : Evolution des recouvrements de recettes non fiscales par rapport aux recettes totales de 2008 à 2012.....	23
<u>Graphique n°4</u> : Evolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement de la commune d'Abomey-Calavi de 2008 à 2012.....	29

GLOSSAIRE

Budget Communal: acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de la Commune.

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

Décentralisation: procédé technique d'organisation de l'administration territoriale qui consiste à transférer par la loi, d'une personne publique (État) des compétences voire des pouvoirs de décisions autonomes et distincts de l'État à une autre personne publique (collectivité locale).

Recettes propres : encore appelées ressources endogènes ou ressources internes, elles sont générées directement soit par la Commune, soit par l'activité de ses services ou par la location ou la vente de certains éléments de son patrimoine, soit par sa propre fiscalité.

Recettes de transfert : connues sous le vocable de ressources exogènes ou extérieures, elles sont constituées du soutien financier de l'Etat, de certains bailleurs de fonds ou donateurs et par des emprunts contractés par la municipalité auprès d'institutions financières.

Disponibilité : c'est l'ensemble des fonds dont dispose un organisme public à une période donnée.

Gestion de trésorerie : c'est l'action qui consiste à ajuster les entrées et les sorties de liquidités d'une entité économique dans le temps et dans l'espace. Elle a comme objectifs, d'une part d'éviter la rupture de paiement en ajustant quotidiennement les flux financiers et d'autre part de minimiser les coûts et les volumes de financement utilisés.

Organisme public : c'est un ensemble composé de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics nationaux ou locaux.

Plan de Développement Communal : Ensemble des programmes et projets cohérents et concertés de développement à exécuter en adéquation avec les orientations nationales et régionales et qui précise le but, les stratégies et les résultats à atteindre dans un temps donné ainsi que les moyens nécessaires.

Plan de Trésorerie : c'est une programmation périodique des encaissements et des décaissements sur la base des prévisions de recettes et de dépenses des deux sections du budget. Ce document permet entre autres d'anticiper les besoins et les excédents de trésorerie.

Principe de la partie double : le principe de la partie double est le principe suivant lequel, pour décrire une opération élémentaire ou complexe en comptabilité, deux comptes au moins sont mouvementés, l'un est débité et l'autre crédité, le total des débits étant égal à celui des crédits.

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

Subventions : contributions financières accordées par l'Etat à un organisme en vue de financer ou de promouvoir la réalisation d'un objectif qui s'inscrit dans le cadre d'une politique du pays.

Trésorerie : c'est l'ensemble des moyens de financement liquides ou à court terme dont dispose une entreprise ou un organisme public pour faire face à ses dépenses. C'est en d'autres termes, la capacité de payer et de ne pas se trouver en état de cessations de paiements.

RESUME

Le diagnostic établi à l'issue de l'état des lieux dressé dans le cadre de la réalisation de ce mémoire révèle que :

- ✓ l'inexistence d'un répertoire des dépenses payables par nature et par période est à la base de la non programmation des dépenses ;
- ✓ l'absence de garantie fiable au niveau de la Commune est à l'origine du non recours à l'emprunt par celle-ci ;
- ✓ la méconnaissance de l'utilité du plan de trésorerie par l'ordonnateur explique l'inexistence d'un plan de trésorerie.

Face à ce diagnostic, il est important de:

- envisager un mécanisme d'élaboration d'un répertoire des dépenses payables par nature et par période ;
- rehausser la situation financière de la commune en mettant en place des stratégies de gestion optimale des prévisions budgétaires afin d'inciter l'Etat à offrir sa garantie ;
- développer des stratégies pour que la commune ait une certaine capacité d'autofinancement de ses investissements ;
- élaborer un plan de trésorerie et d'instaurer un Comité de trésorerie en vue de suivre les flux financiers de la Commune ;
- procéder à des redditions de comptes en vue d'informer les citoyens sur la gestion publique.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

CHAPITRE PREMIER : OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE

Section 1 : Cadre de l'étude et observations de stage

Section 2 : Problématique de l'étude

CHAPITRE DEUXIEME: CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS

Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

*Section2: Analyse des résultats d'enquête et propositions
d'amélioration de la gestion de trésorerie de la Commune*

CONCLUSION

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

INTRODUCTION

La décentralisation est un véritable chantier dont le développement local constitue une finalité essentielle. Son succès passe par une bonne gouvernance locale mais, exige aussi des actions et des résultats concrets en matière de développement local.

Dès lors, l'Etat béninois s'est engagé dans ce processus de réforme en amorçant en 2003, la décentralisation qui confère aux communes des pouvoirs de décisions autonomes distinctes de celles de l'Etat. Dans ce sens, des dispositions législative et réglementaire ont été prises, parmi lesquelles nous avons la loi 98-007 du 15 Janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin qui consacre aux communes, la personnalité juridique et l'autonomie financière.

Dans le cadre de cette autonomie, la commune dispose d'un budget propre (article 2, loi 98-007). L'exécution de ce budget est confiée à deux principales catégories d'agents : le Maire, ordonnateur principal du budget de la commune ; et le Receveur-Percepteur, comptable principal du budget de la commune et comptable secondaire du Budget général de l'Etat (BGE).

Ainsi, en sa qualité de Comptable Principal du budget des communes, le Receveur-Percepteur a pour mission la gestion de leur trésorerie. Il doit veiller dans le temps à l'équilibre entre les charges et les ressources de la commune. Pour ce faire, il doit en collaboration avec le Maire de la commune, anticiper les flux financiers à venir. Il doit alors prévoir de façon journalière, hebdomadaire, mensuelle et trimestrielle les charges à couvrir et les ressources nécessaires à la couverture desdites charges. La gestion de la

trésorerie des communes de notre pays n'est pas toujours chose aisée. L'existence de certaines difficultés la rendent moins performante voire peu efficace. La Mairie d'Abomey-Calavi n'est pas exempte de ces difficultés, en dépit des différentes tentatives de solutions proposées par les mémoires des années antérieures, les difficultés persistent.

A cet effet, on se pose les questions suivantes :

- qu'est-ce qui explique la non programmation des dépenses engendrant des retards dans le paiement des fournisseurs et prestataires de services des communes ?
- qu'est-ce qui explique le non recours aux emprunts par la commune d'Abomey-Calavi?
- pourquoi l'élaboration du plan de trésorerie n'est pas effective au niveau de cette commune?

Dans l'intention de mieux cerner ces interrogations, nous avons pu effectuer un stage à la Mairie d'Abomey- Calavi et choisi comme thème «**NECESSITE D'UNE GESTION DYNAMIQUE DE LA TRESORERIE DE LA COMMUNE D'ABOMEY-CALAVI**».

L'étude s'articulera autour des points suivants :

- ❖ le chapitre premier porte sur les observations de stage et le ciblage de la problématique de l'étude,
- ❖ le deuxième chapitre concerne :
 - le cadre théorique et méthodologique de l'étude,
 - la réalisation de l'enquête,
 - les conditions de mise en œuvre des solutions visant à dynamiser la gestion de trésorerie de la Commune.

CHAPITRE PREMIER :

*Observations de stage et ciblage
de la problématique de l'étude*

Ce chapitre aborde la présentation du cadre d'étude et l'état des lieux des activités qui incombent à la structure d'accueil. Cet état des lieux est assorti de plusieurs problématiques dont celle qui porte sur le thème de recherche.

Section 1 : Cadre de l'étude et observations de stage

Il s'agit de présenter le cadre de l'étude notamment le cadre institutionnel qu'est la Commune, le cadre physique constitué des services financiers de la Mairie et la Recette-Perception ainsi que les observations de stages sur les activités menées au sein de ces services.

Paragraphe 1 : Présentation de la Commune d'Abomey- Calavi et des structures d'accueil de stage

Cette présentation porte sur la Commune d'Abomey-Calavi d'une part et la description des services financiers où ont été effectuées les recherches d'autre part.

I- Présentation de la Commune d'Abomey- Calavi

La Commune est présentée dans ses dimensions historique, géographique et administrative.

A- Historique, situation géographique et missions de la commune

Historiquement, Abomey-Calavi était un démembrement du royaume d'Abomey et portait le nom d'*Agbomey Kandofi* ; il a été créé par ce dernier afin de se rapprocher du comptoir de Cotonou pour les transactions commerciales. Successivement chef-lieu de canton, de district et sous-préfecture, elle fait partie aujourd'hui des soixante-dix-sept (77) communes du Bénin.

La commune d'Abomey–Calavi, située dans la partie sud de la République du Bénin et dans le département de l'Atlantique, est limitée au Nord par la commune de Zê, au Sud par l'océan atlantique, à l'Est par les communes de Sô-Ava et de Cotonou et à l'Ouest par les communes de Tori-Bossito et de Ouidah. C'est la commune la plus vaste du département de l'Atlantique dont elle occupe plus de 20% de la superficie totale. Elle s'étend sur une superficie de 539 km² représentant 0,48% de la superficie nationale du Bénin. La commune compte soixante-dix (70) villages et quartiers de ville, répartis sur les neuf (09) arrondissements que sont : Akassato, Calavi-Centre, Godomey, Glo-Djigbé, Hêvié, Kpanroun, Ouèdo, Togba, et Zinvié.

Elle compte selon le recensement général de la population de 2002, trois cent sept mille sept cent quarante-cinq (307.745) habitants avec une croissance démographique de 5,84% en milieu urbain et de 2,89% en milieu rural (INSAE 2003) et est estimée à quatre cent quatre mille huit cent quarante-neuf (404 849) habitants en 2012 selon le Programme de Développement Communal (2012-2016).

Au terme de l'article 1er de la loi N° 97-029 portant organisation des Communes en République du Bénin : « la Commune est une collectivité territoriale dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Elle s'administre librement par un conseil élu dans les conditions fixées par la loi ». La Mairie d'Abomey-Calavi est gérée par un organe exécutif qui est le Maire en collaboration avec l'organe délibérant, le conseil communal et a pour mission principale la promotion du développement local et de la démocratie à la base.

Le Conseil communal d'Abomey-Calavi comptant trente-cinq (35) Conseillers, a élu à sa tête le Maire, assisté dans ses fonctions par deux (02) Adjoints.

Elle est gérée par le Maire, qui est chargé d'élaborer, d'adopter son plan de développement et de le mettre à exécution, en harmonie avec les orientations nationales.

Pour accomplir cette mission, des compétences sont dévolues aux Communes par la loi N° 97-029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin, en ses articles 82 et 107. Ces compétences sont :

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

B- Situation administrative de la commune et organisation de la Mairie

1) Structure administrative

Conformément aux dispositions de l'article 3 de la loi N° 97- 029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des communes en république du Bénin, les organes de la commune d'Abomey-Calavi sont le Conseil communal et le Maire.

- Le Conseil communal

Le Conseil communal est l'organe délibérant de la commune. Il se réunit quatre fois par an en session ordinaire (mars, juin, septembre et novembre) et en session extraordinaire chaque fois que le Maire le juge utile et sur convocation de ce dernier. Rappelons que la session de novembre est une session budgétaire.

- Le Maire

Il est l'organe exécutif de la commune et le chef de l'administration communale. Il se trouve ainsi au sommet de la hiérarchie de cette administration. Le Maire est assisté dans l'exécution de sa mission, par des adjoints qui peuvent le remplacer en cas d'absence ou d'empêchement conformément aux dispositions légales.

2) Organisation de la mairie

Conformément aux dispositions des lois qui consacrent la décentralisation en République du Bénin notamment :

- la loi n°97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin ;
- la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant Organisation des Communes en République du Bénin ;
- la loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des Communes en République du Bénin,

la Mairie d'Abomey-Calavi exerce les prérogatives qui lui sont dévolues en organisant ses services.

Ainsi, en application des dispositions de ces lois suscitées portant réforme administrative et de l'article 2 de l'Arrêté communal n°21/025/C-AC/SG/SAC du 12 octobre 2012 portant création, organisation, attribution et fonctionnement des services, la Mairie d'Abomey-Calavi, a organisé ses services à deux niveaux :

- ❖ les services infra-communaux
- ❖ les services communaux

Ces services sont animés par un personnel administratif recruté ou mis à la disposition de la Mairie par l'Etat central.

a-Services infra-communaux

Au terme de l'article 5 de l'Arrêté sus cité, les services infra-communaux sont sous l'autorité des secrétaires administratifs d'arrondissement qui sont nommés par le Maire. Le chef d'arrondissement coordonne les activités. Ils regroupent les divisions suivantes :

- Régisseur auxiliaire des recettes
- Etat civil et transcripteur
- Infrastructures et voirie.

b-Services communaux

Ces services se composent comme suit :

- le Directeur de cabinet du Maire ;
- la Cellule de Communication et du Protocole ;
- le Contrôle de Gestion Interne ;

- les Chargés de mission ;
- le Secrétariat Particulier ;
- le Secrétariat des Adjoints au Maire ;
- les Organes de passation des marchés
- le Secrétariat Général
- six (06) Directions techniques que sont :

➤ **La Direction des Ressources Humaines (DRH)**

Elle comprend un secrétariat et trois services :

- le Service de la Gestion des Carrières, des Affaires Sociales et de l'Approche Genre (SGCASAG) ;
- le Service de la Gestion Prévisionnelle et de la Formation (SGPF) ;
- le Service de l'Information et des NTIC.

➤ **La Direction des Ressources Financières (DRF)**

Elle comprend un secrétariat et trois services :

- le Service du Budget et de la Comptabilité (SBC) ;
- le Service des Recettes et des Equipements Marchands (SREM) ;
- le Service du Matériel (SM).

➤ **La Direction des Services Techniques (DST)**

Elle comprend un secrétariat et quatre services :

- le Service des Etudes et Voirie (SEV) ;

- le Service de l'Entretien et de l'Environnement (SEE) ;
- le Service des Eaux et Calamités (SEC) ;
- le Service de l'Aménagement et de l'Urbanisme (SAU).

➤ **La Direction du Développement Local et de la Promotion Economique (DDLPE)**

Elle comprend un secrétariat et quatre services :

- le Service de la Planification et de la Prospective (SPP) ;
- le Service de la Promotion Economique (SPE) ;
- le Service d'Appui aux Initiatives Communautaires (SAIC)
- le Service de la Coopération Décentralisée (SeCoDe).

➤ **La Direction des Services à la Population (DSP)**

Elle comprend un secrétariat et trois services :

- le Service des Personnes et de la Famille (SPF) ;
- le Service de la Police Administrative (SPA) ;
- le Service des Affaires Sanitaires, Sociales, Culturelles et Religieuses (SASSCR).

➤ **La Direction des Affaires Juridiques et Foncières (DAJF)**

Elle comprend un secrétariat et trois services :

- le Service des Affaires Juridiques et des Actes Fonciers (SAJAF) ;
- le Service de la Réforme Foncière (SRF) ;

- le Service du Registre Foncier Urbain (SRFU).

Les activités de chaque direction sont coordonnées par un directeur placé sous l'autorité du Secrétaire Général. Les services au niveau de chaque direction sont subdivisés en divisions.

Pour mener à bien la mission à lui dévolue par les lois de la décentralisation, la Mairie d'Abomey-Calavi est dotée d'un personnel administratif d'un effectif de trois cent deux (302) agents composés des Agents Permanents de l'Etat (APE), des Agents Contractuels de la Mairie (ACM) et des Agents Collecteurs.

II-Présentation des services d'accueil

Les services d'accueil qui constituent notre cadre physique de l'étude sont : le Service du Budget et de la Comptabilité, le Service des Recettes et des Equipements Marchands et la Recette- Perception.

A- La Direction des Ressources Financières (DRF)

La DRF a pour missions la mobilisation des ressources propres de la mairie, la préparation et l'exécution du budget communal. Elle comprend un secrétariat et trois services :

- le Service du Budget et de la Comptabilité (SBC) ;
- le Service des Recettes et des Equipements Marchands (SREM) ;
- le Service du Matériel (SM).

❖ Du Secrétariat

Il est chargé de:

- la saisie, l'enregistrement, la reprographie, la ventilation et le classement des courriers au départ et autres documents ;
- la réception et l'enregistrement du courrier à l'arrivée, sa ventilation ou son classement ;
- l'organisation de l'agenda du Directeur.

❖ Du Service du Budget et de la Comptabilité (SBC)

Le SBC est subdivisé en deux divisions que sont :

- la division du budget et de la comptabilité ;
- la division régie d'avances.

Ce service se charge de:

- la coordination des informations nécessaires à l'élaboration du budget ;
- l'exécution du budget communal après approbation ;
- la tenue de la comptabilité des dépenses engagées ;
- l'exécution et le suivi des dépenses financées par les transferts financiers de l'Etat ;
- la gestion de la caisse de menues dépenses ;
- la rationalisation des dépenses communales ;
- l'organisation matérielle et financière des cérémonies, réceptions et manifestations officielles en collaboration avec le comité d'organisation des manifestations officielles ;

- la gestion du patrimoine de la commune (bâtiments administratifs de la commune et résidence du Maire, etc.) ;
- l'élaboration en fin d'exercice des comptes administratifs en collaboration avec le receveur-percepteur ;
- la comptabilisation des recettes ;
- l'élaboration des rapports mensuel, trimestriel et annuel d'activités.

❖ Du Service des Recettes et des Equipements Marchands (SREM)

Le SREM comprend deux divisions :

- la Division Régie des Recettes (DRR) et du Guichet Unique (DGU) ;
- la Division de la Gestion des Equipements Marchands et Gare Routière (DGEMGR).

Ce service a pour attributions :

- le recouvrement des recettes ordinaires et extraordinaires ;
- l'émission des ordres de recettes ;
- l'accroissement des ressources fiscales et non fiscales par la mise en œuvre d'une politique de développement des ressources à travers la création de services et opérations générateurs de recettes (marchés, gares routières, abattoirs, établissements communaux, régies, etc.).
- les opérations et les prestations de services génératrices de recettes, les services marchands, en rapport avec les services des impôts et de la recette-perception ;

-l'élaboration des rapports mensuel, trimestriel et annuel d'activités du service.

❖ Du Service du Matériel

Le SM a pour attributions :

-la gestion et la comptabilisation du matériel

-la gestion des techniciens de surface ;

-l'élaboration des rapports mensuel, trimestriel et annuel d'activités.

Le SM comprend deux divisions :

- la Division Comptabilité Matière ;
- la Division Maintenance Bâtiments et Matériels.

B- La Recette- Perception d'Abomey-Calavi (RP-AC)

La Recette-Perception d'Abomey-Calavi (RP-AC) est une structure déconcentrée de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) au niveau communal. C'est un démembrement du Trésor Public. Elle est placée sous l'autorité du Receveur Général des Finances (RGF) sur le plan national et du Receveur des Finances au niveau des départements de l'Atlantique et du Littoral. Elle est dirigée par un Receveur- Percepteur qui est un comptable secondaire de l'Etat et le comptable principal de la Commune.

Conformément à l'article N°13 du décret N° 2001-039 du 15 février 2001 portant règlement général sur la comptabilité publique, le RP intervient dans la phase comptable de l'exécution du budget de l'Etat et de la Commune. A cet effet, il a à charge :

- le recouvrement des recettes et le paiement des dépenses publiques ;
- l'exercice du rôle de payeur et de caissier ;
- la garde et la conservation des fonds et valeurs appartenant à l'Etat ou à la Collectivité Territoriale;
- le maniement des fonds et le mouvement des comptes de disponibilité;
- la conservation des pièces justificatives et des documents de comptabilité ;
- la tenue de la comptabilité de son poste comptable.

Pour accomplir ces différentes missions, la RP-AC est organisée en sections.

Outre le secrétariat, elle compte six (6) sections à savoir :

- Section caisse;
- Section comptabilité;
- Section visa;
- Section pension;
- Section valeurs inactives;
- Section compte de gestion.

A travers ces sections se dessinent la gestion budgétaire et comptable ainsi que la gestion de trésorerie de la Commune.

Paragraphe 2 : Restitution des constats majeurs observés

Elle se présente sous la forme de deux catégories de constats que sont :

- les constats relatifs aux procédures de mobilisation des ressources propres ;

- les constats résultant de l'analyse des performances en matière d'exécution des dépenses.

Conformément à l'article 3 de la loi N° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin, le budget de la Commune étant défini comme l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles et selon le principe de l'antériorité des recettes sur les dépenses, il nous convient au regard des enjeux de la décentralisation d'examiner les activités de mobilisation des ressources financières et celles relatives aux dépenses.

A l'instar des autres Communes, la Commune d'Abomey-Calavi dispose de deux ordres de ressources : les ressources propres ainsi que les ressources de transfert.

I- Etat des lieux sur le recouvrement des recettes budgétaires

Les ressources propres de la Commune sont générées soit par l'activité de ses services, soit par la fiscalité locale. Au nombre des services fournis, la Mairie délivre des permis d'habiter et de construire, entretient les gares routières et les parkings, gère les cimetières et les services funéraires, assure la gestion des marchés et abattoirs, signe les actes administratifs et les conventions de vente et légalise les actes conformes à l'original.

L'état des lieux sur les activités de mobilisation des ressources financières s'appesantira sur le recouvrement des recettes fiscales, des recettes non fiscales, des subventions et des rétrocessions.

A- Procédure de recouvrement des recettes fiscales

Elles sont des impôts perçus par voies de rôles nominatifs. En présence des rôles, la procédure se déroule en deux phases : la phase administrative et la

phase comptable. **D'où la procédure normale d'exécution des finances publiques est respectée.**

Les recettes fiscales sont constituées des recettes de fonctionnement qui sont prévues par la loi N° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin en son article 10.

Leur recouvrement incombe au Centre des Impôts des Petites Entreprises (CIPE).

En effet, pour être recouvré, le service de l'assiette du CIPE identifie puis liquide l'impôt à travers le recensement des domaines privés par des agents occasionnels recrutés par la Mairie et émet les avis d'imposition. **Signalons que le système d'imposition est informatisé.**

Les avis d'imposition, une fois émis, sont distribués aux personnes identifiées imposables et figurant sur les rôles par des agents occasionnels. Le recouvrement proprement dit ne se matérialise que par le paiement des impôts et taxes au guichet des services de recouvrement par les contribuables.

Dès lors, les recettes fiscales constituent les premières ressources financières de la Commune sur lesquelles elle peut asseoir ses dépenses.

Le tableau suivant met en exergue l'évolution des recettes fiscales par rapport aux prévisions et aux recettes totales sur la période de 2008 à 2012.

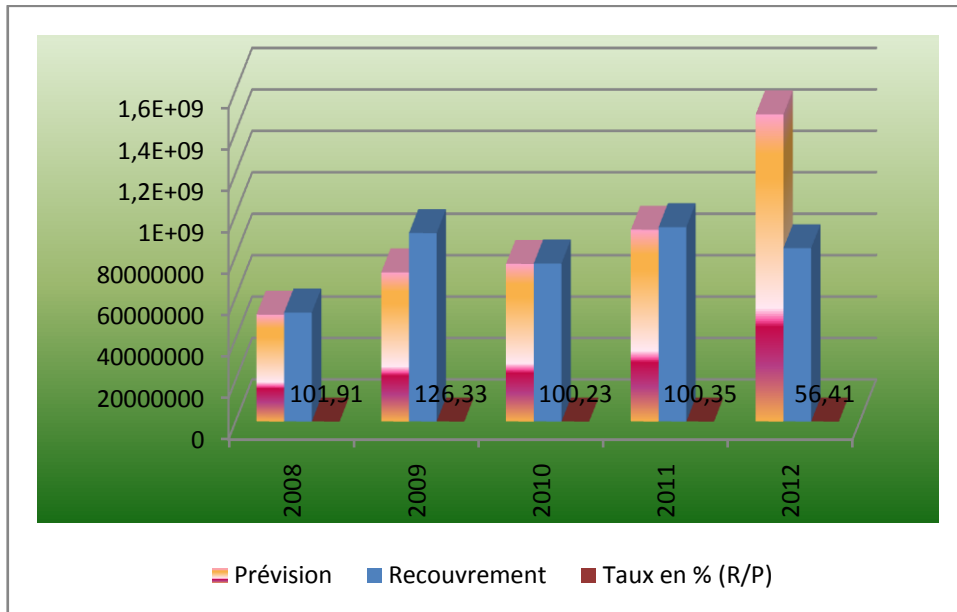
Tableau n°1 : Evolution des recettes fiscales de 2008 à 2012

Années	Recettes fiscales		Taux en % (R/P)	Recettes totales	Taux en % (R/RT)
	Prévision (P)	Recouvrement (R)			
2008	515 485 577	525 340 709	101,91	777 975 816	67,53
2009	719 823 416	909 323 935	126,33	1 395 336 244	65,17
2010	760 692 297	762 460 672	100,23	1 513 386 113	50,38
2011	925 530 424	938 032 608	101,35	1 816 731 259	51,63
2012	1 482 802 530	836 410 100	56,41	1 815 673 883	46,07

Source : Comptes administratifs 2008 à 2012

Les graphiques n°1 et 2 ci-après montrent respectivement les différentes tendances observées au cours de la période de 2008 à 2012. Ils permettent de mesurer les performances en matière de recouvrement des recettes fiscales par rapport aux prévisions d'une part et aux recettes totales d'autre part.

Graphique n°1 : Evolution des recouvrements de recettes fiscales par rapport aux prévisions de 2008 à 2012



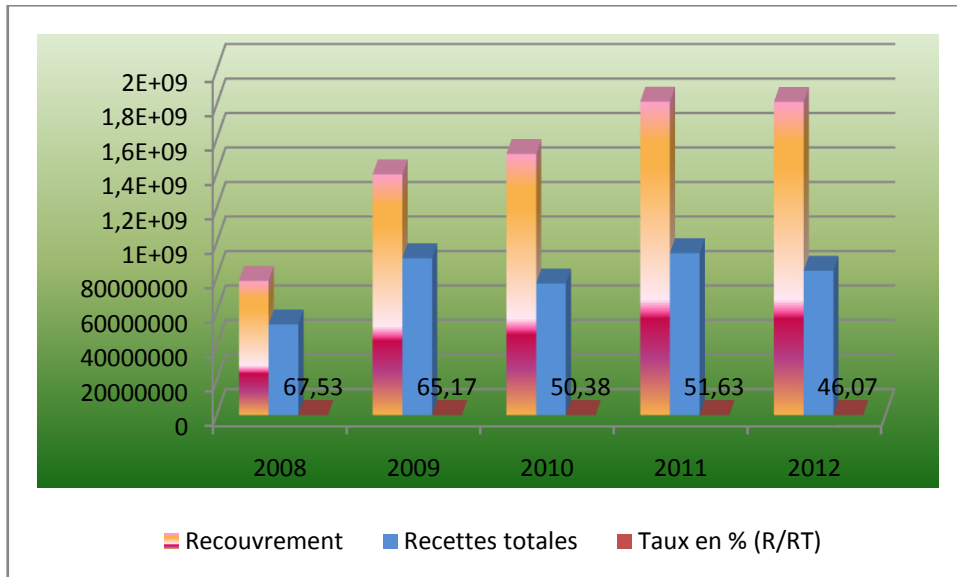
A travers ce graphique, on observe :

-une évolution constante dans les prévisions de recettes fiscales, ce qui traduit un souci d'accroissement des recettes ;

-une évolution en dents de scie en matière de recouvrements de recettes fiscales qui pourrait être interprétée par l'absence d'une stratégie de mobilisation des recettes fiscales de la commune ;

-les taux de recouvrement sont largement élevés (de plus de 100%) de 2008 à 2011, alors que ce taux est de 56% en 2012. **Ces performances sont dues certainement à des prévisions irréalistes de recettes.**

Graphique n°2 : Evolution des recouvrements de recettes fiscales par rapport aux recettes totales de 2008 à 2012



Le graphique ci-dessus permet d'observer :

- une évolution constante dans le recouvrement des recettes totales qui pourrait s'expliquer par des efforts de mobilisation ;
- une faible proportion de recettes fiscales par rapport aux recettes totales en 2012. **D'où le constat du faible taux des recettes fiscales.**

B- Procédure de recouvrement des recettes non fiscales

Le Service des Recettes et Equipements Marchands (SREM) est chargé de la collecte des recettes non fiscales de la commune qui sont en occurrence, les droits de place sur les marchés, les droits de stationnement dans les gares routières et les droits d'occupation du domaine public, les timbres et autres recettes issues des valeurs inactives.

Dans les marchés, ce sont les agents collecteurs qui sont chargés de recouvrer les taxes sur la base des valeurs inactives. En raison de l'instabilité des usagers des marchés, le SREM ne dispose pas d'un répertoire fixe des contribuables du marché. Les responsables des marchés et les agents

collecteurs procèdent à des tournées de sensibilisation : **d'où le constat de l'effectivité de la sensibilisation des contribuables.**

S'agissant des droits d'occupation du domaine public, les contribuables sont les propriétaires de bars, des hôtels, motels et boutiques installés aux abords de la voie publique ou des maisons. Du fait de leurs installations se situant dans l'emprise de la voie publique, ils sont assujettis au paiement d'un droit d'occupation du domaine public. Dans le but de mobiliser cette taxe, il a été conçu un logiciel de gestion qui permet d'établir une fiche de suivi de chaque contribuable. Il en résulte **un effort de recensement des occupants du domaine public** susceptible d'aider à une mobilisation efficace des droits.

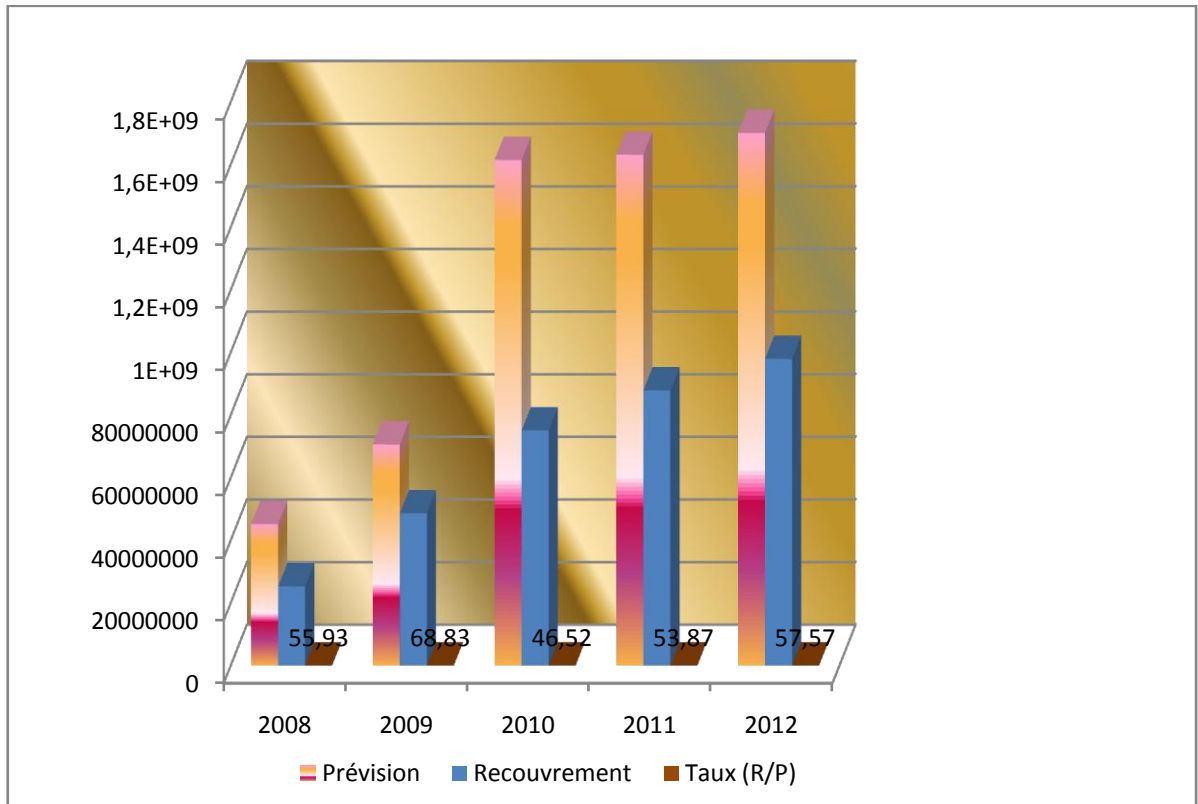
Le tableau n°2 et le graphique n°3 ci-dessous présentent les prévisions et réalisations sur la période 2008 à 2012.

Tableau n°2 : Evolution des recettes non fiscales de la commune de 2008 à 2012

Années	Recettes non fiscales		Taux en % (R/P)
	Prévision	Recouvrement	
2008	451 686 874	252 635 107	55,93
2009	706 057 116	486 012 309	68,83
2010	1 614 359 385	750 925 441	46,52
2011	1 631 293 155	878 698 651	53,87
2012	1 700 908 595	979 263 783	57,57

Source : Comptes administratifs 2008 à 2012

Graphique n°3 : Evolution des recouvrements de recettes non fiscales par rapport aux recettes totales de 2008 à 2012



De l'analyse de ce graphique, il ressort :

- une évolution de manière constante des prévisions, cet état de chose traduit une volonté d'accroître les recettes non fiscales de la commune ;
- une évolution de manière constante des recouvrements, ce qui pourrait traduire l'effort des acteurs dans la mobilisation des recettes non fiscales ;
- des taux de recouvrement évoluant de façon oscillatoire (variant entre 40% à 60%). **Cette situation pourrait témoigner d'une évasion fiscale.**

C- Subventions et rétrocessions

Aux termes de l'article 56 de la loi N° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des Communes en République du Bénin, « il est institué un Fonds de Solidarité Intercommunale (FSI) dans le but de contribuer au développement équilibré des Communes ». Le FSI a été remplacé en 2008 par le **Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC)**. Le FADeC est un mécanisme national de financement des Communes régi par le décret n°2008-276 du 19 mai 2008 portant création du FADeC. Il s'agit d'un mécanisme budgétaire consistant en l'inscription dans le Budget Général de l'Etat (BGE) des lignes de crédits destinés à financer les dépenses de fonctionnement et d'investissement des Communes. Les dotations FADeC sont couvertes aussi bien par les ressources nationales que par les ressources venant des PTF. Le FADeC est piloté et administré par la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL) qui dispose d'un secrétariat permanent. Il a pour objectifs 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 exercer leurs compétences ;
- financer des actions de renforcement institutionnel des communes ;
- harmoniser les procédures de financement des communes.

Le tableau ci-après traduit l'évolution des subventions et rétrocessions de 2008 à 2012.

Tableau n°3 : Evolution des subventions et rétrocessions de 2008 à 2012

Années	Subventions					
	Investissement			Fonctionnement		
	Prévision	Réalisation	Taux en %	Prévision	Réalisation	Taux en %
2008	181 846 414	244 404 263	134,4	6 057 423	3 209 812	52,99
2009	479 353 500	231 167 447	48,22	21 981 620	42 630 497	193,94
2010	519 862 790	154 546 219	29,73	21 981 620	35 944 284	163,52
2011	534 713 395	409 321 154	76,55	24 756 697	30 166 894	121,85
2012	582 450 005	306 449 579	52,61	33 288 797	23 599 291	70,89

Source : Comptes administratifs 2008 à 2012

A partir de ce tableau, il est aisé de constater que :

- les prévisions de subventions d'investissement et de fonctionnement évoluent de manière constante, ce fait pourrait traduire l'existence d'une volonté de développement local ;
- les recouvrements de subventions tant d'investissement que de fonctionnement évoluent en dents de scie, ce qui pourraient s'expliquer par l'existence de prévisions non sincères.
- les taux de subventions d'investissement passent de 134,4% à 52,61% entre 2008 et 2012. Quant aux subventions de fonctionnement, sur la période d'étude (2008 à 2012), elles varient entre 52,99% et 70,89%.

Il ressort une insuffisance des subventions et rétrocessions.

II - Etat des lieux sur l'exécution des dépenses et la gestion de la trésorerie

A- Constats en matière d'exécution des dépenses

1-La phase administrative d'exécution des dépenses

Elle relève de la compétence du Maire, ordonnateur principal du budget. Les dépenses de la commune doivent être prévues au budget et être conformes aux lois et règlements.

✓ L'engagement

Conformément à l'article 62 du décret 2001-039 du 15 février 2001 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique : «l'engagement est l'acte par lequel une collectivité publique crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. ».

✓ La liquidation

Conformément à l'article 63 du RGCP, elle a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant exact de la dépense. Elle se fait en trois étapes :

- la constatation du service fait ;
- le contrôle de pérennité ;
- l'évaluation proprement dite de la dette.

Les calculs effectués par le SBC et la RP sont faits par un logiciel de gestion du budget et de la comptabilité : **d'où le constat de l'existence d'un logiciel de gestion du budget et de la comptabilité (GBCO).**

Néanmoins, très peu d'agents savent utiliser cet applicatif ; ainsi, nous

pouvons dire qu'il y a **non maîtrise du G.B.C.O. par les agents**. Les seules activités concernant la comptabilité communale sont la saisie des mandats de paiement dans le G.B.C.O. et l'élaboration du bordereau de développement des recettes et des dépenses de la commune de façon mensuelle. Pour ce qui est des dépenses, il suffit de recopier les imputations budgétaires qui figurent sur le mandat même si elles sont incorrectes. C'est pour les recettes qu'elle doit chercher le compte budgétaire adéquat. Ce logiciel est en train d'être progressivement remplacé par le logiciel WMONNEY.

✓ Le mandatement

Il est l'acte par lequel l'ordre est donné au comptable de payer la dette de la collectivité publique par le Maire.

2- La phase comptable

Cette phase prend en compte les trois étapes suivantes :

- le paiement juridique,
- le paiement effectif,
- la comptabilisation des pièces qui porte dans ce travail essentiellement sur la comptabilité communale.

Le receveur-percepteur procède aux divers contrôles de régularités après réception des mandats émis par le Maire appuyés de leurs pièces justificatives. Il les contrôle conformément aux articles 14 et 15 du RGCP. Ces contrôles portent sur la régularité de l'ordonnance de paiement ensuite sur l'identité et la capacité juridique du créancier ainsi que le caractère libératoire du paiement. **D'où nous pouvons conclure que le principe de la**

séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable est respecté dans la commune.

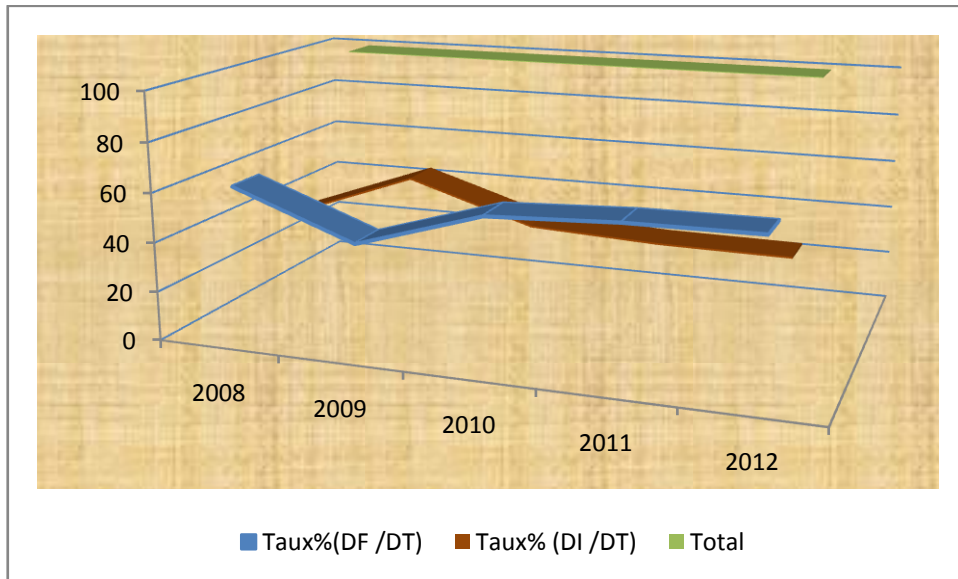
Nous présentons à présent le tableau et le graphique liés à l'évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement sur la période de 2008 à 2012.

Tableau n°4: Evolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement de la commune d'Abomey-Calavi de 2008 à 2012

Rubrique	Années				
	2008	2009	2010	2011	2012
Dépenses totales (DT)	766 016 948	1 968 469 628	1 637 478 672	1 911 074 677	2 138 920 200
Part/dépenses de fonctionnement (DF)	469 416 867	845 145 707	957 664 238	1 161 741 376	1 310 318 170
Taux%(DF /DT)	61,28	42,93	58,48	60,79	61,26
Part/dépenses d'investissement (DI)	296 597 081	1123 323 921	679 814 434	749 333 301	828 602 030
Taux% (DI /DT)	38,72	57,07	41,52	39,21	38,74

Source : Comptes administratifs 2008 à 2012

Graphique n°4: Evolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement de la commune d'Abomey-Calavi de 2008 à 2012



D'une manière générale, les dépenses de fonctionnement et d'investissement de la commune d'Abomey-Calavi ont connu une croissance d'année en année. Mais, les taux de réalisation des dépenses de fonctionnement sur les cinq années tournent autour de 50%. En ce qui concerne les dépenses d'investissement, les taux de réalisation sont irréguliers. Au cours des années 2008, 2010, 2011 et 2012 les dépenses de fonctionnement sont supérieures aux dépenses d'investissement sauf en 2009 où les dépenses d'investissement ont pris le dessus sur les dépenses de fonctionnement (57,07% contre 42,93%). Or, les indicateurs de performance en matière de dépenses prévues par le Projet de Gestion Urbaine Décentralisée (PGUD₂) se présentent ainsi qu'il suit :

- prévoir au plus 40% pour les dépenses de fonctionnement ;
- prévoir au plus 60% pour les dépenses d'investissement.

En comparant les taux prévus par le PGUD₂ aux taux réalisés par la

commune, nous pouvons déduire que la commune décaisse plus d'argent dans le fonctionnement que dans l'investissement. Il se pose le problème de la qualité des dépenses. **D'où le constat du niveau élevé des dépenses de fonctionnement par rapport aux dépenses d'investissement.**

Quant au suivi des flux financiers de la commune, les opérations de trésorerie des Collectivités Locales se résument à des opérations d'encaissements et de décaissements. Au terme de l'article 75 du décret n°2001-039 du 15 février 2001 portant règlement général sur la comptabilité publique, les opérations de trésorerie sont définies comme « tous les mouvements de numéraire, de valeurs mobilisables, de comptes de dépôts et de comptes courants ainsi que ceux des comptes de créances et de dettes à court terme ». Pour ce suivi, la Recette – Perception élabore un relevé de disponibilités qui comporte les quatre éléments suivants :

- la balance d'entrée: elle constitue le solde débiteur du compte 521 : Numéraires (à la veille de la date des opérations de la journée ou de la période). Dans le cadre de la comptabilité générale de l'Etat, la balance d'entrée est le cumul des montants portés aux crédits des comptes 390.300.4 (Recettes fiscales des collectivités locales) et 390.302.4 (Recettes non fiscales des collectivités locales) diminué du cumul des montants portés au débit du compte 390.303.4 (Dépenses des collectivités locales) ;
- les recettes: les recettes du jour ou de la période sont les montants portés au débit du compte 521 ou le solde créditeur des comptes 390.300.4 et 390.302.4 ;
- les dépenses: les dépenses du jour ou de la période sont les montants portés au crédit du compte 521 ou le solde débiteur du compte 390. 303.4 ;

- disponibilité (solde) : elle est obtenue en additionnant le montant de la balance d'entrée et les recettes diminuées des dépenses.

Le relevé de disponibilités de la Commune d'Abomey-Calavi de 2008 à 2012 se présente comme suit :

Tableau n°5: Relevé de disponibilités de la Commune d'Abomey-Calavi de 2008 à 2012 (en FCFA)

Années	Balance d'Entrée (BE)	Mouvements		Soldes
		Recettes	Dépenses	
2008	55 798 874	1 025 589 891	766 165 176	315 223 589
2009	315 223 589	1 669 134 188	1 968 469 628	15 888 149
2010	15 888 149	1 703 876 616	1 658 694 727	61 070 038
2011	61 070 038	2 256 219 307	1 911 074 677	406 214 668
2012	406 214 658	2 145 722 753	2 138 920 200	413 017 221

Source : RP- AC/ comptes de gestion 2008 à 2012

Le relevé de disponibilités de la Commune d'Abomey-Calavi dégage des soldes créditeurs (excédentaires) alors que toutes les dépenses importantes prévues au Plan de Développement Communal (PDC) ou au budget de la Commune ne sont pas exécutées.

A ces travaux non exécutés, s'ajoute le cas des mandats impayés d'où leur annulation faute de liquidités et la constitution pour le compte de la Commune des dettes à payer l'année suivante. Le règlement des prestataires est ainsi reporté pour faute de liquidités, le total des dettes envers les fournisseurs s'élevant à fin Décembre 2012 à 846 565 531 FCFA. La gestion des dépenses communales s'effectue donc en l'absence d'un programme

des dépenses payables. **On assiste alors à la non programmation des dépenses par le service financier de la mairie.**

La comptabilité communale quant à elle, décrit à partir des comptes de la nomenclature budgétaire et comptable les opérations se rapportant aux chapitres 7X et 8Y (avec Y pairs à la section de fonctionnement recettes) ; 6X et 8Y (avec Y impairs à la section de fonctionnement dépenses) ; 1X à la section d'investissement recettes et 2X à la section d'investissement dépenses.

L'objectif de cette comptabilité est d'arriver à connaître la situation patrimoniale de la Commune. La comptabilité patrimoniale est une comptabilité tenue par le RP en partie double et qui permet au RP de connaître à tout moment la situation du compte 521.202 « compte de disponibilité de la Commune d'Abomey-Calavi ».

Nous avons alors fait le constat que **la tenue de cette comptabilité n'est pas effective à la RP-AC.**

B- Constats en matière de gestion de la trésorerie

1-L'obligation de recours à l'emprunt

Dans la vie financière des communes, le besoin en ressources financières peut se faire sentir surtout en raison de l'inadéquation entre les ressources et les charges. Dans ce sens, la loi n°98-007 du 15 Janvier 1998 portant régime financier des communes en République du Bénin prévoit en son article 15 « le produit des emprunts et avances » au titre des recettes d'investissement de la commune. Ainsi, elles peuvent contracter auprès des institutions financières un emprunt pour financer les dépenses d'investissement conformément à l'article 1^{er} du décret n°2005-374 du 23 Juin 2005 fixant les modalités d'emprunts par les communes et de leurs

garanties.

En effet, le recours à l'emprunt est autorisé par délibération du conseil communal ou municipal qui porte obligatoirement sur :

- ✓ la capacité financière de la commune ;
- ✓ l'objet de l'emprunt, sa nature, son montant et l'apport de la commune ;
- ✓ le montant éventuel de l'aide extérieure ;
- ✓ l'organisme prêteur, la durée de l'emprunt ;
- ✓ les annuités d'amortissement du capital ;

A la différence des emprunts à moyen et à long terme, les emprunts à court terme ont pour objectif de couvrir les besoins de liquidité résultant du décalage entre les ressources et les emplois généralement inférieurs à la durée d'un exercice annuel. Pour que la trésorerie soit mieux gérée, il revient au comptable et à l'ordonnateur de veiller à l'ajustement des dépenses aux recettes dans le temps et dans l'espace. Ces deux agents de l'exécution du budget communal conviennent ensemble de la trésorerie optimale pour faire face aux dépenses programmées et prioritaires.

Il incombe au Receveur-Percepteur, comptable principal du budget communal de suivre cette trésorerie afin de trouver à chaque instant les liquidités suffisantes pour faire face aux dépenses. Ce suivi permet également d'éviter d'une part la suspension des paiements pour insuffisance de liquidités et d'autre part de ne pas entacher l'honorabilité de la Commune du fait du non-paiement de ses fournisseurs et prestataires. C'est pourquoi, le législateur béninois a prévu la possibilité de recourir aux

emprunts. Une Commune ou un regroupement de Communes peut contracter des emprunts auprès des institutions de financement des collectivités locales, des banques nationales et internationales et sur le marché financier.

L'emprunt contracté par la Commune est destiné à couvrir :

-les dépenses d'équipement et d'investissement ;

-la dotation de fonds de démarrage aux établissements publics communaux à caractère commercial et industriel et de coopération intercommunale.

Mais malheureusement, plusieurs Communes comme celle d'Abomey-Calavi ne contractent pas des emprunts pour financer leurs investissements. **Ce faisant, il est constaté alors au niveau de la Commune d'Abomey-Calavi le non recours à l'emprunt.**

2-L'élaboration du plan de trésorerie

Le plan de trésorerie est un outil très important de gestion des finances locales. Il est l'aboutissement de toute gestion rationnelle de trésorerie. Au niveau de la Commune, le plan de trésorerie est élaboré par le Receveur-Percepteur en collaboration avec le Maire, en référence au budget de la Commune.

C'est l'article 35 de la loi portant régime financier des Communes qui rend obligatoire l'établissement du plan de trésorerie. Cet article stipule que : « le comptable de la Commune convient avec le Maire, de la trésorerie qui doit être mise à la disposition de la Commune, pour faire face aux dépenses programmées. Pour ce faire, le comptable et le Maire établissent, en fonction des disponibilités, un plan de trésorerie auquel ils doivent se

conformer». Le plan de trésorerie prend la forme d'une programmation qui évalue les flux d'encaissements et de décaissements sur la base des prévisions de recettes et de dépenses de la section de fonctionnement et de la section d'investissement confondues.

Le plan de trésorerie prend en compte :

- les autorisations budgétaires en recettes et en dépenses ;
- le rythme de recouvrement des recettes de la Commune ;
- les recettes attendues pour la période ;
- les dépenses à payer au cours de la période ;
- le montant des recettes disponibles au début de la période.

L'établissement d'un plan de trésorerie permet alors de mettre en place les lignes de crédits nécessaires pour faire face aux besoins de la collectivité. Ce travail suppose une bonne connaissance des événements prévisibles d'encaissements et de décaissements dans le temps.

En effet, il existe souvent des décalages entre la comptabilité du Maire et celle du Receveur-Percepteur. Ainsi, les dépenses engagées et les mandats émis par le Maire ne donneront lieu à des règlements que quelques temps plus tard. En considérant seulement le montant du relevé de disponibilités, le risque est d'oublier que des dépenses restent encore à payer à brève échéance. Pour ces raisons, il faut procéder à l'établissement de la situation des dépenses engagées en instance d'émission, des mandats non encore envoyés au Receveur-Percepteur et éventuellement des mandats en instance de paiement au niveau de ce dernier. Malgré l'utilité du plan de trésorerie, on note **l'inexistence d'un plan de trésorerie** au niveau de la

Commune.

Section 2 : Problématique de l'étude

La présente section permet d'inventorier les atouts et les faiblesses issus de la restitution des observations de stage. Ensuite, une présentation de la liste des problématiques possibles permet de choisir celle à résoudre et enfin de dégager la démarche méthodologique à adopter pour sa résolution.

Paragraphe I : Choix et justification de la problématique du sujet

Il s'agit ici de choisir la problématique de l'étude à partir de l'inventaire des éléments de l'état des lieux.

I- Inventaire des éléments de l'état des lieux

Cette séquence aborde l'inventaire des atouts (forces et opportunités) et les problèmes (faiblesses et menaces) résultant de l'état des lieux.

A- Inventaire des atouts

Les atouts ci-après ont été inventoriés:

- l'informatisation du système d'imposition;
- le respect de la procédure normale d'exécution des dépenses publiques ;
- l'effectivité de la sensibilisation des contribuables ;
- l'effort de recensement des occupants du domaine public ;
- l'existence d'un logiciel de gestion du budget et de la comptabilité (GBCO) ;
- le respect du principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable.

B- Inventaire des problèmes

Au titre des problèmes notamment les faiblesses, on peut retenir ce qui suit:

- les prévisions budgétaires irréalistes;
- le faible taux des recettes fiscales ;
- l'ineffectivité de la tenue de la comptabilité communale au niveau du Receveur Percepteur;
- l'évasion fiscale ;
- le niveau élevé des dépenses de fonctionnement par rapport aux dépenses d'investissement ;
- la non maîtrise du G.B.C.O. par les agents ;
- la non programmation des dépenses par le service financier de la mairie ;
- l'insuffisance des subventions et rétrocessions;
- l'inexistence d'un plan de trésorerie au niveau de la commune ;
- le non recours de la commune à l'emprunt pour le financement des investissements.

II- Choix et justification de la problématique

A-Identification des problématiques possibles

Les faiblesses dégagées à partir de l'inventaire des problèmes issus de l'état des lieux représentent des problèmes spécifiques à résoudre. Ces problèmes sont regroupés par centre d'intérêt dans le tableau suivant :

Tableau n°6: Regroupement des problèmes par centres d'intérêt

N°	Centres d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Libellé de la problématique
1	Mobilisation des ressources financières locales	<ul style="list-style-type: none"> -les prévisions budgétaires irréalistes ; - le faible taux des recettes fiscales ; -l'évasion fiscale -l'insuffisance des subventions et des rétrocessions 	Gestion non efficiente des Ressources financières	Problématique de la mobilisation optimale des ressources financières locales à la mairie d'Abomey-Calavi
2	Gestion comptable	<ul style="list-style-type: none"> -l'ineffectivité de la comptabilité communale à la RP-AC - la non maîtrise du G.B.C.O. par les agents 	Gestion inefficace de la comptabilité	Problématique d'une gestion efficace de la comptabilité
3	Gestion de la trésorerie	<ul style="list-style-type: none"> -la non programmation des dépenses -le non recours à l'emprunt par la Commune - l'inexistence d'un plan de Trésorerie 	Gestion non dynamique de la trésorerie de la Commune d'Abomey-Calavi	Problématique d'une gestion dynamique de la trésorerie de la Commune d'Abomey-Calavi

Source : Résultats de nos investigations

B-Choix de la problématique et justification du sujet

L'analyse des différents problèmes identifiés lors de la restitution de l'état des lieux, laisse percevoir que tous les centres d'intérêt représentent des problématiques auxquelles il convient d'ébaucher des solutions pour espérer une meilleure gestion des finances locales. C'est dans cette logique que nous avons ciblé les trois problématiques ci-après :

- la problématique de la mobilisation optimale des ressources financières locales à la mairie d'Abomey-Calavi;
- la problématique d'une gestion efficace de la comptabilité ;
- la problématique d'une gestion dynamique de la trésorerie de la Commune d'Abomey-Calavi.

La problématique d'une mobilisation optimale des ressources financières locales de la Commune peut être résolue par un diagnostic sur le potentiel fiscal de la Commune, un renforcement du Registre Foncier Urbain, par un suivi et un contrôle régulier des agents collecteurs. Ceci revient donc à instaurer une bonne stratégie de mobilisation des ressources d'où l'utilité du Projet d'Appui à l'Agglomération de Cotonou (PAACO) mis en œuvre par les Partenaires Techniques et Financiers dans la Commune.

Quant à la problématique d'une gestion efficace de la comptabilité ; elle nous semble moins importante car les problèmes spécifiques qui y sont liés peuvent facilement être résolus par la mise en place des conditions nécessaires à la tenue de la comptabilité des collectivités locales. De plus, la poursuite des actions entrant dans le cadre du renforcement des capacités du personnel des postes comptables permettra de résoudre les problèmes de qualification des agents.

Eu égard à tout ce qui précède, nous retenons la problématique relative à la gestion dynamique de la trésorerie de la Commune d'Abomey-Calavi en

raison de son importance. La résolution de cette problématique permettra aux responsables locaux de veiller à ce que les liquidités soient disponibles au moment opportun pour financer les dépenses prévues.

Il n'est pas sans intérêt de rappeler que cette problématique se libelle à travers le problème général de la gestion non dynamique de la trésorerie de la Commune d'Abomey-Calavi et regroupe les problèmes spécifiques ci-après :

- non programmation des dépenses qui risque d'entacher l'honorabilité de la Commune;
- non recours à l'emprunt préjudiciable au financement du développement de la Commune;
- inexistence d'un plan de trésorerie avec pour conséquence des improvisations dans la gestion de la trésorerie.

C'est dans le souci de lever ces contraintes majeures, que nous avons voulu axer notre étude sur le thème : « **Nécessité d'une gestion dynamique de la trésorerie de la Commune d'Abomey-Calavi** ».

Mais avant tout, il s'avère indispensable de spécifier la problématique choisie afin de déterminer très exactement les problèmes spécifiques qui meubleront notre étude.

Paragraphe 2 : Spécification et vision globale de résolution de la problématique

Cette rubrique se caractérise par deux points essentiels à savoir :

- la spécification de la problématique ;
- la vision globale de résolution de la problématique.

I- Spécification de la problématique

L'étude de la gestion de la trésorerie des personnes publiques locales s'avère importante compte tenu des principes fondamentaux qui régissent l'exécution financière des budgets locaux. Les responsables locaux doivent veiller à ce que les liquidités de la trésorerie soient très faibles afin de les gérer au moindre coût. Cet état de chose permet de ce fait de mettre l'accent sur la nécessité des prévisions de trésorerie pour la survie des organismes publics en l'occurrence les Collectivités Locales. En effet, elles permettent sur la base des flux prévisionnels de prendre des décisions nécessaires à la poursuite de l'activité. Elles permettent également d'optimiser les relations quotidiennes entre l'ordonnateur et le comptable. Il importe de prévoir ces mouvements de fonds, car seule une telle prévision permet de définir la date la plus appropriée pour mobiliser ou appeler l'emprunt et ainsi d'éviter de grever le budget par des frais financiers excessifs. La résolution des problèmes spécifiques liés à la nécessité d'une gestion dynamique de la trésorerie de la Commune d'Abomey-Calavi permettra aux responsables locaux de veiller à ce que la trésorerie soit disponible au moment opportun afin de la gérer au moindre coût.

Les problèmes spécifiques à résoudre dans le cadre de cette problématique sont :

- la non programmation des dépenses;
- le non recours à l'emprunt par la Commune;
- l'inexistence d'un plan de trésorerie.

La résolution de ces problèmes nous paraît indispensable pour contribuer à une gestion dynamique de la trésorerie de la Commune d'Abomey-Calavi.

II- Vision globale de résolution de la problématique

Après le choix et la spécification de la problématique, nous aborderons la vision globale pouvant permettre l'analyse et la résolution des problèmes spécifiques, découlant du problème général qu'est la gestion non dynamique de la trésorerie de la commune d'Abomey-Calavi.

S'agissant du problème spécifique n°1 relatif à la non programmation des dépenses, nous pouvons dire qu'au niveau des communes et conformément aux statuts, la programmation et le paiement des dépenses sont du ressort de la Recette Perception et de la Direction des Ressources Financières. Les dépenses constituant la source importante de sortie de la trésorerie, une attention et une rigueur soutenue doivent être accordées à leur programmation. De plus, ces sorties de trésorerie doivent être faites conformément aux conditions et procédures permettant à la commune de faire face à ses échéances. De même, les dirigeants de la commune doivent prévoir un financement adapté aux investissements sans puiser exagérément dans la trésorerie.

Ainsi, tout doit être mis en œuvre pour que le paiement des dépenses soit conforme à un calendrier préétabli. De ce point de vue, la résolution de ce problème passera par une approche basée sur la qualité des prévisions de dépenses et l'élaboration d'un répertoire des dépenses payables par nature et par période.

En ce qui concerne le problème spécifique n°2 relatif au non recours à l'emprunt pour le financement des investissements locaux, nous allons analyser dans un premier temps l'importance de cette ressource temporaire et affectée à l'investissement, dans l'émergence des collectivités locales. Dans un second temps nous allons passer en revue les difficultés qui

jalonnent la mobilisation aisée de cette ressource au niveau des différentes structures de financement.

Le problème spécifique n°3 se rapporte à l'inexistence d'un plan de trésorerie locale ; la recherche de performance en matière d'exécution budgétaire, notamment la gestion des opérations financières doit amener les collectivités locales à se doter d'un instrument de décision et de gestion qu'est le plan de trésorerie. Il vise à programmer tous les encaissements et les décaissements prévus ou à enregistrer, mois par mois, les encaissements, les décaissements et les disponibilités, de manière à faire ressortir les excédents.

Cette recherche d'efficacité qui caractérise toute gestion performante ne semble pas encore préoccuper les autorités de la commune de Calavi. La résolution du problème spécifique n°3 procède donc d'une approche théorique basée sur l'élaboration d'un plan de trésorerie qui doit accompagner le budget communal et être rigoureusement suivi.

Cette vision globale de résolution que nous venons de retenir peut être restituée à travers une démarche méthodologique en dix (10) étapes présentées comme suit :

- fixation des objectifs à atteindre ;
- identification des causes probables des différents problèmes ;
- formulation des hypothèses de recherche ;
- construction du Tableau de Bord de l'Etude (TBE) ;
- revue de littérature ;
- choix de l'outil de mobilisation et d'analyse des données;
- mobilisation des données ;

- établissement du diagnostic ;
- approches de solutions ;
- condition de mise en œuvre des solutions.

Ces différentes étapes feront l'objet de la deuxième partie de notre étude.

CHAPITRE DEUXIEME:

*CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE
ET CONDITIONS DE MISE EN
ŒUVRE DES SOLUTIONS*

Ce chapitre est consacré à la présentation du cadre théorique et méthodologique de l'étude, ensuite à l'enquête réalisée afin de procéder à la vérification des hypothèses et enfin à l'établissement du diagnostic dans le but de proposer des approches de solutions et les conditions de leur mise en œuvre.

Section 1 : Cadre théorique de l'étude

Une fois les étapes de la recherche définies, nous allons présenter tout d'abord les objectifs à atteindre, ensuite le tableau de bord de l'étude puis enfin, la revue de la littérature et la méthodologie suivie.

Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses et revue de la littérature

Il est question ici de fixer les objectifs de l'étude et de formuler les hypothèses. Une revue de littérature est nécessaire pour cerner les approches antérieures sur les questions en résolution.

A- Objectifs de l'étude

1- Objectif général

De façon générale, l'étude vise à contribuer à une gestion dynamique de la trésorerie de la Commune d'Abomey-Calavi.

2-Objectifs spécifiques

De façon spécifique, il s'agira de :

- suggérer une stratégie de programmation des dépenses ;
- inciter la Commune à recourir à l'emprunt;
- proposer des actions visant à rendre effective l'élaboration d'un plan de trésorerie.

B- Causes et hypothèse liées à la problématique choisie

Elles concernent essentiellement les niveaux spécifiques et le niveau général de l'analyse et sont formulées à partir des problèmes identifiés.

1- Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°1

Par rapport au problème lié à la non programmation des dépenses ; nous avons relevé trois causes possibles classées par ordre croissant d'importance comme suit :

- du fléchissement des recettes de la Commune ;
- de la non maîtrise des dépenses de la Commune ;
- de l'inexistence d'un répertoire des dépenses payables par nature et par période.

L'idée selon laquelle le fléchissement des recettes de la Commune serait à la base de la non programmation des dépenses n'est pas suffisamment fondée : étant entendu que les statistiques disponibles à travers les comptes administratifs, nous permettent d'invalider cette cause. En effet, la réalisation des recettes fiscales varie entre 56,41% et 126,33% et celle des recettes non fiscales varie entre 46,52% et 68,83%. Ces taux sont acceptables, par conséquent le fléchissement des recettes ne saurait être retenu.

Par ailleurs, en ce qui concerne la non maîtrise des dépenses de la Commune, il faut d'abord assurer une planification détaillée des activités, puis déterminer les réalisations escomptées et évaluer les niveaux d'effort, les moyens nécessaires et les coûts de ces activités. Il faut enfin intégrer tout ceci dans un plan à court et à moyen terme. Or, dans la Commune

d'Abomey-Calavi, il n'existe pas encore une telle pratique ; ce qui favorise le pilotage à vue. Tout ce processus exige un certain savoir-faire que les acteurs des dépenses communales n'ont pas encore acquis. Cette cause est donc écartée.

Mais lorsque nous retenons la cause de l'inexistence d'un répertoire des dépenses payables par nature et par période, elle semble plus indiquée pour expliquer le problème de la non programmation des dépenses. L'établissement d'un tel répertoire constitue un calendrier des dépenses attendues, ce qui oriente l'ordonnateur dans ses priorités et permet une bonne gestion de la trésorerie.

Nous pouvons formuler l'hypothèse de la manière suivante : **l'inexistence d'un répertoire des dépenses payables par nature et par période explique la non programmation des dépenses.**

2-Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°2

De nos recherches et après analyse du problème lié au non recours à l'emprunt par la Commune, les causes probables retenues sont les suivantes :

- la faible capacité d'endettement de la Commune ;
- la limitation du cadre de compétence de la Commune;
- l'absence de garantie fiable.

A l'analyse, la faible capacité d'endettement de la Commune est une limite car la précarité des ressources financières peut entraîner la réticence des investisseurs à souscrire aux emprunts obligataires municipaux. Aussi, la solvabilité des Collectivités Locales est fragilisée par un système de ressources souvent aléatoires (insuffisante mobilisation du potentiel fiscal, inefficacité du système des transferts financiers, etc.) et par une gestion

budgétaire peu rigoureuse (importance des dépenses de fonctionnement). Toutefois, elle n'explique pas en réalité le non recours de la commune à l'emprunt.

La limitation du cadre de compétence de la Commune pose le problème du point de vue institutionnel du transfert encore incomplet des compétences de l'Etat à la Commune. Ceci limite la marge de manœuvre de la Commune car elle demeure encore sous tutelle. Dans ces conditions, la perspective de financement des investissements locaux par l'emprunt est difficile à mettre en œuvre ; mais cette dernière n'explique toujours pas réellement le non recours à l'emprunt de la Commune.

L'idée selon laquelle le non recours aux emprunts par les communes serait dû à l'absence de garantie de l'Etat est fondée d'autant plus que les communes n'ont pas la capacité d'offrir elles-mêmes des garanties aux organismes financiers. Selon l'article 6 du décret n°2005-374 du 23 Juin 2005 fixant les modalités d'emprunts par les communes et de leurs garanties « la garantie est l'assurance ou la sûreté qu'offre une commune ou l'Etat en vue du remboursement d'un emprunt communal ». En effet, avant que l'Etat n'accorde sa garantie il faut que la gestion financière des communes soit transparente, les états financiers bien produits. De même, il faut que leur gestion financière soit en mesure de leur permettre de faire recours aux emprunts pour leurs investissements. Encore faudrait-il que les communes aient une image de marque (crédibilité). C'est ce qui nous amène à retenir cette cause comme la plus plausible.

Nous pouvons donc formuler l'hypothèse de la manière suivante : **L'absence de garantie fiable au niveau de la Commune est à l'origine du non recours à l'emprunt par celle-ci.**

3-Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°3

Au sujet du problème lié à l'inexistence d'un plan de trésorerie, nous avons pu identifier trois causes pertinentes supposées être à la base et classées par ordre croissant d'importance. Il s'agit de :

- de la non maîtrise des techniques d'élaboration et de suivi des plans de trésorerie ;
- l'inexistence de manuel de procédure sur l'élaboration et le suivi du plan de trésorerie ;
- la méconnaissance de l'utilité du plan de trésorerie par l'ordonnateur.

En ce qui concerne la première cause supposée, elle peut expliquer le problème relatif à l'inexistence de plan de trésorerie dans la commune d'Abomey-Calavi. Mais il urge de signaler que même si le Maire ne maîtrise pas les techniques d'élaboration et de suivi des plans de trésorerie, le Receveur-Percepteur en sa qualité de Comptable et de Trésorier les maîtrise. Ce qui nous amène à conclure que la cause n°1 supposée n'explique pas le problème d'inexistence de plan de trésorerie.

Pour ce qui concerne la cause relative à l'inexistence d'un manuel de procédure sur l'élaboration et le suivi du plan de trésorerie, elle explique partiellement l'inexistence d'un plan de trésorerie. Ce document renseigne sur les directives à prendre par le comptable et le maire pour l'élaboration du plan de trésorerie. En l'absence de ce document, ils peuvent se contenter du PDC (Plan de Développement Communal) pour l'élaboration de ce plan, cette cause n'est donc pas à l'origine de ce problème.

La méconnaissance de l'utilité du plan de trésorerie par l'ordonnateur semble être à la base du problème relatif à l'inexistence d'un plan de trésorerie. Le plan de trésorerie est élaboré par le Receveur-Percepteur en commun accord avec le Maire pour faire correspondre les dépenses à effectuer à la trésorerie effectivement mobilisée.

Il convient alors de formuler notre hypothèse de la manière suivante: **La méconnaissance de l'utilité du plan de trésorerie par l'ordonnateur explique l'inexistence d'un plan de trésorerie.**

4- Causes et hypothèses liées au problème général

Les causes et les hypothèses spécifiques n'étant rien d'autre que la manifestation de la cause générale et de l'hypothèse générale, nous n'avons pas pu formuler une cause générique coiffant toutes les causes spécifiques identifiées.

De ce fait, nous n'avons pas alors formulé une cause générale et dès lors, une hypothèse générale.

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

<i>Niveau d'analyse</i>	<i>Problématique</i>	<i>Objectifs</i>	<i>Causes supposées</i>	<i>Hypothèses</i>
Niveau Général	<u>Problème général</u> : La gestion non dynamique de la trésorerie de la Commune d'Abomey-Calavi	<u>Objectif général</u> : Contribuer à une gestion dynamique de la trésorerie de la Commune d'Abomey-Calavi	-	-
Niveau spécifique	1 <u>Problème spécifique n°1</u> : La non programmation des dépenses	<u>Objectif spécifique n°1</u> : Suggérer une stratégie de programmation des dépenses	<u>Cause spécifique n°1</u> : L'inexistence d'un répertoire des dépenses payables par nature et par Période	<u>Hypothèse n°1</u> : L'inexistence d'un répertoire des dépenses payables par nature et par période est à la base de la non programmation des dépenses.
	2 <u>Problème spécifique n°2</u> : Le non recours à l'emprunt par la Commune	<u>Objectif spécifique n°2</u> : Inciter la Commune à recourir à l'emprunt	<u>Cause spécifique n°2</u> : L'absence de garantie fiable	<u>Hypothèse n°2</u> : L'absence de garantie fiable au niveau de la Commune est à l'origine du non recours à l'emprunt par celle-ci
	3 <u>Problème spécifique n°3</u> : L'inexistence d'un plan de trésorerie	<u>Objectif spécifique n°3</u> : Proposer des actions visant à rendre effective l'élaboration d'un plan de trésorerie	<u>Cause spécifique n°3</u> : La méconnaissance de l'utilité du plan de trésorerie par l'ordonnateur	<u>Hypothèse n°3</u> : La méconnaissance de l'utilité du plan de trésorerie par l'ordonnateur explique l'inexistence d'un plan de trésorerie

Source : Résultat de nos investigations

C-Revue de littérature

Ce point des connaissances passera par l'opinion de certains acteurs sur la gestion de la trésorerie des collectivités locales. A ce titre, notre revue de littérature portera aussi bien sur les contributions antérieures au problème général qui est la gestion non dynamique de la trésorerie de la commune que sur les contributions antérieures aux problèmes spécifiques.

❖ Contributions antérieures liées au problème général de la gestion dynamique de la trésorerie de commune

Le lexique d'économie définit la trésorerie comme un ensemble de moyens de financement liquide ou à court terme dont dispose un agent économique pour faire face à ses dépenses de toute nature. La gestion de la trésorerie des communes a été au cœur de réflexion de bon nombre d'auteurs et chercheurs. La trésorerie apparaît pour toutes les collectivités comme un instrument indispensable de gestion des fonds et sa présence, ou son absence, sera pour l'auditeur un des signaux importants de la qualité de gestion financière.

Pour Michel BOUVIER¹ (*Finances publiques* p.732) « La volonté des collectivités territoriales de parvenir à maîtriser leur trésorerie constitue très certainement l'un des aspects les plus significatifs de l'objectif de gérer rationnellement les finances locales ». Il affirme aussi que « l'objectif devrait être de laisser le minimum de liquidités en dépôt et le moins longuement possible. Toutefois, le montant des dépôts doit demeurer suffisant pour assurer le paiement des dépenses, les collectivités territoriales n'ayant pas le droit d'être en situation de rupture de trésorerie ». Dans la suite de son

¹ S. Audrey SACHI Contribution à une gestion efficace de la trésorerie des communes : Cas de la Recette-Perception d'Abomey-Calavi 2010-2011 Cycle 1 ENAM AFT

ouvrage, il met l'accent sur l'élaboration du plan de trésorerie : « la pratique du plan de trésorerie suppose que l'on puisse prévoir des encaissements de recettes et des décaissements de dépenses avec suffisamment d'exactitude » (p.733).

Selon Michel KLOPFER (*Gestion Financière des collectivités locales*) «pour qu'une collectivité soit à même de se lancer dans une procédure d'optimisation de sa trésorerie, elle doit au préalable anticiper les dépenses et les recettes de l'exercice à venir et connaître autant que faire se peut, le profil de son encaisse future ».

Raymond MUZELLEC affirme dans son ouvrage intitulé *Finances Locales* que : « toutes les collectivités peuvent établir une prévision mois par mois puisque l'essentiel des recettes est versé mensuellement et que la majorité des charges courantes sont également mensuelles ».

Dans cette même logique, cette prévision aboutira à la détermination d'un plan de trésorerie fixant le solde de trésorerie de la collectivité mois par mois. Il convient de préciser que l'établissement d'un plan de trésorerie doit permettre aux responsables locaux de prévoir avec une certaine précision les encaissements et décaissements qui vont, mois après mois, affecter le niveau de trésorerie de la collectivité et d'anticiper de la sorte les éventuels déséquilibres qui risquent de se produire entre les deux séries de flux. Quand de tels déséquilibres momentanés apparaissent, il doit être possible de les corriger en utilisant les marges de manœuvre dont disposent les responsables locaux sur le système d'encaissement et de décaissement de certaines recettes ou de dépenses.

Si en dépit des efforts entrepris pour réguler les mouvements de fonds et éviter les fluctuations exagérées au niveau de la trésorerie, une collectivité locale se trouve de manière inattendue avec une trésorerie soit excessive,

soit insuffisante, elle peut éventuellement procéder à des ajustements momentanés de cette dernière. Ces ajustements participent également d'une gestion active de sa trésorerie. En cas de trésorerie insuffisante, les collectivités locales peuvent recourir soit à l'Etat (avance de trésorerie de l'Etat) soit au secteur bancaire et ceci dans le but d'éviter les cessations de paiement ou le retard dans le paiement des fournisseurs des communes.

❖ **Contributions antérieures liées à la non programmation des dépenses**

Conformément à ce problème spécifique, la thématique s'inscrit dans une logique d'approche théorique basée sur la prévision des dépenses. En matière de prévision des dépenses, il est recommandé d'affiner les études relatives à la réalisation des travaux, d'évaluer plus raisonnablement les coûts, d'en tenir un planning précis, de prévoir correctement le montant des dépenses que l'on effectuera pendant l'exercice (**R.HERTZOG** 1990 P.87 et 89). La démarche d'élaboration de la gestion de la trésorerie consiste à prévoir mois par mois les décaissements de l'entreprise. Cela permet aux dirigeants d'opérer des ajustements susceptibles de satisfaire les engagements de l'entreprise vis-à-vis des fournisseurs.

Ensuite, pour parvenir à programmer les dépenses, les trésoriers s'appliquent à prévoir les dépenses que l'entreprise devrait effectuer à court terme. Ce qui conduit à l'établissement d'un plan de trésorerie établi à l'horizon d'un an et généralement détaillé en prévisions mensuelles (**E. COHEN**, 2001, P.68).

Enfin, gérer et suivre la trésorerie passent par une prévision des dépenses.

Un certain nombre de dépenses sont facilement prévisibles et donc gérables aussi bien pour la section de fonctionnement que pour la section d'investissement.

Entre autres dépenses, figurent les frais de personnel et les intérêts de la dette. On peut déterminer d'une manière simple et suffisante les prévisions de décaissements relatives aux dépenses de matières et de fournitures, après avoir constaté dans le passé, l'étalement dans le temps des livraisons faites par les fournisseurs par rapport aux dates d'achat, et après avoir répété cette opération pendant un nombre de mois suffisant.

Pour ces dépenses, les montants et les calendriers sont parfaitement connus. Pour le reste des dépenses, celles-ci peuvent être forfaitisées et ventilées par fractions égales sur les douze mois de l'année (**M. HAUSWIRTH** 1990 P.45-46).

D'une manière générale, la trésorerie est le montant des disponibilités à vue ou facilement mobilisables possédés par une entreprise de manière à pouvoir couvrir sans difficulté les dettes qui arrivent à échéance. C'est aussi l'ensemble des moyens de financement liquides ou à court terme dont dispose une entreprise pour faire face à ses dépenses de toute nature. Son importance peut être chiffrée à un moment donné ; mais celle-ci varie tout au long de l'année car dans une gestion, l'argent n'est pas fait pour stagner. Il faut alors tout mettre en œuvre pour suivre l'état de la trésorerie de l'entreprise afin d'obtenir une situation satisfaisante. Ainsi, pour que l'entreprise soit dans une situation satisfaisante, il ne suffit pas qu'elle soit assurée de régler ses dettes (c'est-à-dire d'être solvable) ; il faut encore qu'elle puisse les régler à l'échéance convenue.

Le développement à suivre fera ressortir le point des connaissances

antérieures sur le problème du non recours à l'emprunt par la Commune.

❖ Contributions antérieures liées au non recours à l'emprunt par la Commune

Le lexique d'économie définit l'emprunt comme « un contrat par lequel un agent obtient à titre temporaire l'usage d'un bien ou la disposition d'une somme d'argent et s'engage à verser un intérêt au prêteur ».

Emprunter, c'est anticiper une recette. L'emprunt des communes est exclusivement destiné à financer les investissements.

Le recours à l'emprunt fait partie des instruments de financement du développement local. Ce mode de financement permet aux Collectivités Locales d'accroître substantiellement leur capacité d'investissement immédiate et de faire face aux besoins de financement de leur croissance.

La loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier prévoit dans les ressources d'investissement des Communes les produits des emprunts. Les ressources d'emprunt sont nécessaires aux Communes face à l'insuffisance des ressources locales. Il convient de préciser que les emprunts sont exclusivement destinés à financer des investissements, qu'il s'agisse d'un équipement spécifique ou d'un ensemble de travaux relatifs à cet équipement ou d'acquisition de biens durables considérés comme des immobilisations. Par rapport aux autres catégories de ressources du budget local, l'emprunt se caractérise par plusieurs traits spécifiques :

- ✓ en premier lieu à la différence des ressources propres et des ressources de transfert (dotations et subventions) qui ont un caractère définitif, l'emprunt est une recette à caractère provisoire, qui devrait être remboursée ;

- ✓ en second lieu, à la différence de la plupart des autres ressources des communes qui ne font l'objet d'aucune affectation particulière au financement de dépenses données, l'emprunt constitue toujours une ressource affectée.

En aucun cas, l'emprunt ne doit combler un déficit de la section de fonctionnement ou une insuffisance de ressources propres pour assurer l'amortissement de la dette. (**Michel KLOPFER, 2001, p 121**).

Par ailleurs, les Collectivités locales dans leur ensemble sont réticentes à emprunter, puisque l'emprunt présente l'inconvénient d'être onéreux et hypothèque l'avenir en ce sens qu'il faut le rembourser avec les intérêts sur les ressources propres. Soulignons que l'emprunt doit normalement être amorti avec les ressources générales de la collectivité. Mais, il peut être décidé d'y affecter certaines ressources. Les organismes prêteurs exigent parfois une garantie de cette nature. Compte tenu de toutes ces contraintes, rares sont les Collectivités locales de notre pays qui bénéficient du produit d'emprunt autorisé.

En outre, l'accès des collectivités au marché des capitaux devient incontournable, si la nécessité se fait sentir. De même, l'accès à l'emprunt apparaît incontournable face à l'insuffisance des ressources locales et se présente comme une stratégie nécessaire si les municipalités souhaitent redimensionner le contenu de leur programme de développement (**AUBRY et KALTJOB, 2000**).

Ensuite, selon « **La revue africaine des finances locales, PDM, 2008, P 66** » le financement par le marché obligataire peut se faire selon deux (02) options : l'accès direct et l'accès indirect, toutefois l'accès direct correspond mieux à la situation financière des Communes africaines.

Enfin, selon **Pierre AUBRY** (2000) dans « **Accès des Collectivités Locales à l'emprunt et au marché financier** », la voie la plus difficile, la plus exigeante et néanmoins la plus prometteuse est l'accès véritable au marché financier parce que la plus conforme à la réalité qui veut qu'à terme, les collectivités ne puissent plus compter sur des subventions réelles ou déguisées pour assurer le financement de leur développement.

Le développement à suivre fera ressortir le point des contributions antérieures relatives à l'inexistence d'un plan de trésorerie.

❖ **Contributions antérieures liées à l'inexistence d'un plan de trésorerie**

Nous nous évertuerons ici, conformément à la théorie générique liée à ce problème, à développer les théories des auteurs qui énoncent l'importance de l'élaboration du plan de trésorerie. Le comptable, détenteur exclusif des deniers de la Commune, est celui qui a la meilleure connaissance des encaissements et des décaissements. Il est donc le seul à pouvoir établir un point précis sur la trésorerie.

L'article 35 de la loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des Communes en République du Bénin stipule que « le comptable de la Commune convient avec le Maire, de la trésorerie qui doit être mise à la disposition de la Commune, pour faire face aux dépenses programmées. Pour ce faire, le comptable et le Maire établissent, en fonction des disponibilités, un plan de trésorerie auquel ils doivent se conformer». Le principal outil de gestion de la trésorerie des Collectivités locales est par conséquent le plan de trésorerie.

Le plan de trésorerie est établi à partir du budget dont il anticipe la mise en œuvre. Selon certains auteurs, « le plan de trésorerie ou budget de

trésorerie est le document qui, dans l'entreprise, recense les prévisions d'encaissements ou de décaissements sur une période donnée (le plus souvent l'année) dans le but d'évaluer la position de trésorerie à intervalles de temps réguliers (le mois) ». Il n'a de sens que s'il s'appuie sur des données d'exploitation établies avec rigueur. C'est un instrument de décision et de gestion aux mains des responsables financiers pour gérer efficacement les opérations financières d'une structure, en évitant tout déficit et en cherchant à valoriser les excédents de trésorerie. Il vise à programmer tous les encaissements prévus ou à enregistrer mois par mois les encaissements, les décaissements et les disponibilités en caisse et en banque, de manière à faire ressortir les excédents ou les insuffisances de trésorerie. Il permet :

- d'avoir une vue globale des disponibilités de la structure et de connaître au mois le mois la situation de trésorerie ;
- d'encadrer l'exécution des dépenses de la structure par rapport au niveau des ressources mobilisées, en vue d'atteindre l'équilibre financier ;
- de régler à bonne date les dépenses de la gestion courante et d'éponger progressivement les arriérés de paiement afin d'éviter à la structure des pénalités de retard et l'accumulation de nouveaux arriérés.

Face à ce problème, il est souhaitable que l'ordonnateur se conforme à la loi sur la décentralisation relative au plan de trésorerie pour permettre au Receveur-Percepteur de jouer convenablement son rôle pour le bien-être de la Commune. Aussi le Receveur-Percepteur devrait aider l'ordonnateur à ne pas confondre le plan de trésorerie au budget communal et au respect des limites du plan.

Selon **ANDUBER²**, un bon système de gestion de trésorerie passe par la prévision, le contrôle de la prévision et la gestion des excédents.

Pour plus de simplicité, **LEVASSEUR M. (1979)** a dégagé deux composantes de la trésorerie. La première correspond à la trésorerie dont rend compte la comptabilité ; il s'agit de la trésorerie réelle. La seconde correspond à la trésorerie potentielle. Ces deux trésoreries (réelle et potentielle) sont de véritables liquidités latentes. La détermination de l'encaisse optimale repose sur des modèles issus des techniques de gestion de stock. L'encaisse est considérée comme un stock spécifique avec ses entrées (les encaissements) et ses sorties (les décaissements). La tâche du trésorier est alors de contrôler l'évolution de ce stock, de façon à ce qu'il ne soit ni trop élevé, ni trop bas.

Paragraphe 2 : Méthodologie de l'étude

Elle s'organisera autour de deux points essentiels à savoir :

- les dimensions empiriques,
- les approches théoriques.

A- Dimensions empiriques

Ce volet empirique de notre étude permet de mettre en exergue les outils entrant dans la mise en œuvre de la méthode d'enquête envisagée.

La méthode d'enquête retenue s'effectuera à travers les étapes suivantes :

- objectif de l'enquête ;
- nature de la collecte des données ;
- outils de mobilisation des données ;
- présentation de l'outil de dépouillement des données;

² Leucippe ALLE «*Contribution à la gestion performante de la trésorerie des collectivités locales : cas de la commune d'Agbangnizoun*» ENAM ,AFT, UAC

- outils statistiques de présentation des données.

1- Objectifs de l'enquête

Nos investigations ont pour but de focaliser les données nécessaires à la vérification des hypothèses formulées dans notre travail de recherche.

Ainsi, de manière spécifique, notre enquête nous permet de savoir s'il est utile de rendre dynamique la gestion de la trésorerie de la Commune d'Abomey-Calavi à travers la vérification des hypothèses selon lesquelles :

- l'inexistence d'un répertoire des dépenses payables par nature et par période est à la base de la non programmation des dépenses;
- l'absence de garantie fiable au niveau de la Commune est à l'origine du non recours à l'emprunt par celle-ci ;
- la méconnaissance de l'utilité du plan de trésorerie par l'ordonnateur explique l'inexistence d'un plan de trésorerie.

2- Nature de la collecte des données

Dans le but de vérifier les hypothèses énumérées plus haut, les données d'enquête seront collectées auprès des services de la Mairie d'Abomey-Calavi et enfin auprès de la Recette-Perception d'Abomey-Calavi. Ne pouvant pas interroger la population dans sa totalité, nous avons décidé de réaliser la collecte des données par un sondage. Ainsi, l'échantillon représentatif de la population cible sera composée de quelques responsables et agents des structures pré citées. Par soucis de fiabilité des réponses et au regard des contraintes de délai et de disponibilité des enquêtés, l'effectif total de l'échantillon est de 30.

Le quota de chaque structure est le suivant :

-RP-AC : 10

-Mairie d'Abomey-Calavi : 20

3-Outils de mobilisation des données

Dans le souci de collecter les informations fiables liées aux problèmes spécifiques identifiés, nous avons décidé d'utiliser comme instrument le questionnaire présenté en **annexe n°1**.

4-Présentation de l'outil de dépouillement des données

Pour le dépouillement des données recueillies lors de l'enquête, nous avons fait un traitement manuel et informatique.

5-Outils statistiques de présentation des données

Les données recueillies avec le questionnaire seront présentées sous forme de tableaux et de graphiques.

B- Approches théoriques

1- Choix théorique lié au problème de la non programmation des dépenses

a- Présentation de la théorie retenue

L'approche théorique retenue pour analyser ce problème est celle de **M. HAUSWIRTH (1990)**. Elle suggère qu'un certain nombre de dépenses facilement prévisibles suivent leur calendrier et pour le reste des dépenses, celles-ci peuvent être forfaitisées et ventilées par fractions égales sur les douze mois de l'année.

b-Normes ou repères d'amélioration

La programmation à ce niveau sera basée sur des objectifs clairement définis avec des stratégies bien élaborées pour atteindre les résultats que les autorités de la Mairie se sont assignés. Par ailleurs, l'amélioration de la programmation des dépenses passera par l'élaboration tous les ans d'un calendrier d'exécution des dépenses car, la planification et l'évaluation doivent porter sur plusieurs aspects de la réalisation des dépenses. Il s'agit de l'efficacité, de l'efficience et de la pertinence.

c-Seuil de décision

Le seuil de décision prend en compte le questionnaire adressé aux personnels de la RP et de la Mairie. Concernant les questions fermées, les vraies causes du problème sont retenues à partir des données ayant un poids supérieur à 50% de la fréquence relative calculée.

2-Choix théorique lié au problème du non recours à l'emprunt par la Commune

a- Présentation de la théorie retenue

Recourir à l'emprunt public constitue une opportunité prévue par les textes et les collectivités territoriales doivent la saisir pour réaliser leurs projets d'investissement en se soumettant à certaines conditions subordonnant l'accès au marché financier.

L'approche théorique retenue pour analyser le problème spécifique n°2 est celle de **Pierre AUBRY** (2000) dans « **Accès des Collectivités Locales à l'emprunt et au marché financier** ». Il affirme que la voie la plus difficile, la

plus exigeante et néanmoins la plus prometteuse est l'accès véritable au marché financier parce que la plus conforme à la réalité qui veut qu'à terme, les collectivités ne puissent plus compter sur des subventions réelles ou déguisées pour assurer le financement de leur développement.

b-Normes ou repères d'amélioration

Le besoin en ressources financières, dans la vie financière des collectivités, peut se faire sentir surtout en raison de l'inadéquation entre les ressources et les charges transférées. Ainsi, elles peuvent solliciter des tiers, l'obtention d'un emprunt pour financer les dépenses d'investissement, conformément à la réglementation en vigueur. La résolution de ce problème se fera à travers la présentation de garantie par la commune, qui doit s'assurer de sa capacité à rembourser sa dette avant toute initiative d'emprunt.

c-Seuil de décision

Les causes réelles du non recours à l'emprunt sont retenues grâce au seuil de décision lié au questionnaire. Elles concernent les données ayant recueillies plus de 50 % de la fréquence relative.

3-Choix théorique lié au problème de l'inexistence d'un plan de trésorerie

a- Présentation de la théorie retenue

L'approche théorique retenue pour analyser ce problème est celle de la loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des Communes en République du Bénin, article 35 selon laquelle: « le comptable de la Commune convient avec le Maire, de la trésorerie qui doit être mise à la

disposition de la Commune, pour faire face aux dépenses programmées. Pour ce faire, le comptable et le Maire établissent, en fonction des disponibilités, un plan de trésorerie auquel ils doivent se conformer ». Sa présence, ou son absence, sera pour l'auditeur un des signaux importants de la qualité de la gestion financière.

b- Normes ou repères d'amélioration

Le plan de trésorerie prend la forme d'une programmation qui évalue les flux d'encaissements et de décaissements sur la base de prévisions de recettes et de dépenses de la section de fonctionnement et de la section d'investissement confondue. Un bon système de gestion de trésorerie passe par la prévision, le contrôle de la prévision et la gestion des excédents.

c- Seuil de décision

Au nombre des causes susceptibles d'être à la base de ce problème, nous pensons considérer toute cause qui réunit au moins le pourcentage égal à 50% des avis.

Section 2 : Analyse des résultats d'enquête et propositions d'amélioration de la gestion de trésorerie de la Commune

Paragraphe I : Présentation et analyse des données de l'enquête

I-Réalisation et présentation des données de l'enquête

A- Réalisation de l'enquête

La réalisation de l'enquête a nécessité une préparation. Cette enquête ne s'est pas déroulée sans difficultés.

1- Mobilisation des données

La réalisation de l'enquête dans le cadre de ce travail de recherche s'est faite durant le mois de Novembre 2013. La collecte des données a été réalisée à partir d'un questionnaire à l'endroit des personnes représentant l'échantillon considéré. Les enquêtes ont été réalisées sur la base de questionnaire adressé, comme énoncé plus haut, aux personnels de la recette - perception et de la Mairie d'Abomey-Calavi.

Le questionnaire est rédigé dans un style facilitant la compréhension des enquêtés afin d'éviter des réponses ambiguës.

2-Difficultés rencontrées et limites des données recueillies

- la première est l'indisponibilité de certains responsables du fait de leur mobilité et de la délicatesse de leurs tâches.
- la deuxième concerne l'accès à certains documents relatifs à la trésorerie compte tenu du caractère sensible du sujet.
- la troisième, la plus importante est la récupération des réponses. Nous avons rencontré d'énormes difficultés dans la collecte des données car les enquêtés ne se sentent pas concernés et nous renvoient vers les responsables administratifs notamment à la Direction des Ressources Financières. De même, les données recueillies font ressortir quelques contradictions dues à la négligence des enquêtés devant remplir les questionnaires et la méfiance de ces derniers.

Ainsi, leur analyse n'a pas été aisée. Cependant, ces limites ne sont pas assez significatives et n'affectent pas la fiabilité des résultats de l'enquête.

B-Présentation des résultats de l'enquête

Avant de procéder à la vérification des hypothèses, les résultats obtenus à l'issue de l'enquête seront présentés et analysés par problème spécifique.

Elle concerne chacun des problèmes en étude. Avant d'aborder les problèmes spécifiques, nous nous sommes intéressées à la gestion de la trésorerie de la commune à travers la question n°2 de notre questionnaire.

Question n°2 : Avez-vous un dispositif pour une gestion performante de la trésorerie à la Mairie d'Abomey- Calavi ?

Tableau n°8 : Avis des enquêtés sur l'existence d'une gestion performante de la trésorerie à la Mairie d'Abomey-Calavi

Libellés	Effectifs	Fréquences relatives (%)
Oui	13	43,33
Non	17	56,67
Total	30	100

Source : résultats de l'enquête

La lecture de ce tableau nous permet de conclure que la trésorerie n'est pas rigoureusement suivi (56,67% des enquêtés l'ont affirmé).

1- Présentation des données relatives au PS n°1

L'objectif de la question n°3 du questionnaire est de conduire l'enquête à la vérification de l'hypothèse liée au problème de la non programmation des dépenses. Sont inscrits dans le tableau suivant, les résultats liés à cette question.

Tableau n°9 : Présentation des résultats du problème spécifique n°1 : causes de la non programmation des dépenses

Causes supposées	Effectifs	Fréquences relatives (%)
le fléchissement des recettes de la Commune	06	20
la non maîtrise des dépenses de la Commune	07	23,33
l'inexistence d'un répertoire des dépenses payables par nature et par période	16	53,33
Autres à préciser : l'incompétence des agents chargés de la programmation des dépenses	01	3,34
Total	30	100

Source : résultats de l'enquête

De l'analyse du tableau, il ressort que :

- 20% des enquêtés déclarent comme cause le fléchissement des recettes ;
- 23,33% des enquêtés certifient comme cause la non maîtrise des dépenses de la Commune ;
- 53,33% des enquêtés allèguent comme cause l'inexistence d'un répertoire des dépenses payables par nature et par période ;
- 3,34% des enquêtés optent pour cause l'incompétence des agents chargés de la programmation des dépenses.

2- Présentation des données relatives au PS n°2

Les données ont été obtenues ici par réponse à la question n°5 du questionnaire pour la vérification de l'hypothèse liée au non recours à l'emprunt par la Commune. Les réponses obtenues se présentent comme suit :

Tableau n°10: Présentation des résultats du problème spécifique n°2 : causes du non recours à l'emprunt par la Commune

Causes supposées	Effectifs	Fréquences relatives (%)
la faible capacité d'endettement de la Commune	02	6,67
la limitation du cadre de compétence de la Commune	04	13,33
l'absence de garantie fiable	24	80
Autres à préciser	00	-
Total	30	100

Source : résultats de l'enquête

En analysant le tableau, on remarque que :

- 6,67% des enquêtés estiment que la cause est la faible capacité d'endettement de la commune ;
- 13,33% des enquêtés considèrent comme cause la limitation du cadre de compétence de la Commune;
- 80% des enquêtés certifient que l'absence de garantie fiable est la cause du problème.

3- Présentation des données relatives au PS n°3

La question n°7 du questionnaire a permis d'obtenir des éléments de réponses pour la vérification de l'hypothèse liée au problème de l'inexistence d'un plan de trésorerie. Les réponses obtenues se présentent comme suit :

Tableau n°11: Présentation des résultats du problème spécifique n°3 :
causes de l'inexistence d'un plan de trésorerie

Causes supposées	Effectifs	Fréquences relatives (%)
la non maitrise des techniques d'élaboration et de suivi des plans de trésorerie	02	6,67
l'inexistence de manuel de procédure sur l'élaboration et le suivi du plan de trésorerie	06	20
la méconnaissance de l'utilité du plan de trésorerie par l'ordonnateur	22	73,33
Autres à préciser	00	-
Total	30	100

Source : résultats de l'enquête

L'analyse du tableau montre que :

- 6,67% des enquêtés disent que la cause est la non maitrise des techniques d'élaboration et de suivi des plans de trésorerie ;
- 20% des enquêtés trouvent que le problème est dû à l'inexistence de manuel de procédure sur l'élaboration et le suivi du plan de trésorerie;
- 73,33% des enquêtés estiment que ce problème est imputable à la méconnaissance de l'utilité du plan de trésorerie par l'ordonnateur.

Paragraphe II : Vérification des hypothèses et établissement du Diagnostic

Dans cette partie, nous allons apprécier le degré de validation des hypothèses et formuler des éléments de diagnostic à partir de l'analyse des résultats issus de nos enquêtes.

I- Vérification des hypothèses

A-Vérification de l'hypothèse spécifique n°1

De l'analyse des données issues de l'enquête, il résulte que c'est l'inexistence d'un répertoire des dépenses payables par nature et par période qui explique le problème de la non programmation des dépenses.

Ainsi, l'hypothèse spécifique n°1 est vérifiée par l'enquête.

B- Vérification de l'hypothèse spécifique n°2

Suite à l'enquête, il ressort que l'absence de garantie fiable est à la base du non recours à l'emprunt par la Commune. L'hypothèse n°2 est également vérifiée par l'enquête.

C- Vérification de l'hypothèse spécifique n°3

Au regard des données recueillies lors de l'enquête, il résulte que la méconnaissance de l'utilité du plan de trésorerie par l'ordonnateur justifie l'inexistence du plan de trésorerie.

L'hypothèse de base n°3 est donc vérifiée.

II-Synthèse du diagnostic

A l'issue de la vérification des hypothèses, le diagnostic de la gestion de trésorerie de la commune d'Abomey-Calavi se présente comme suit :

A- Diagnostic relatif au problème spécifique n°1

L'inexistence d'un répertoire des dépenses payables par nature et par période est une conséquence de la non programmation des dépenses.

B-Diagnostic relatif au problème spécifique n°2

L'absence de garantie fiable explique le non recours à l'emprunt par la Commune.

C-Diagnostic relatif au problème spécifique n°3

La méconnaissance de l'utilité du plan de trésorerie par l'ordonnateur est à la base de l'inexistence du plan de trésorerie.

Paragraphe 3 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre

Les causes réelles étant identifiées, nous proposerons des solutions et envisagerons les conditions de leur mise en œuvre.

I- Approches de solutions

A-Propositions de solutions relatives au problème de la non programmation des dépenses

Il ressort de l'établissement du diagnostic de l'étude que l'inexistence d'un répertoire des dépenses payables par nature et par période est à la base de la non programmation des dépenses. Il en résulte que pour le résoudre, il faut envisager un mécanisme d'élaboration d'un répertoire des dépenses payables par nature et par période. A cet effet, il faut recenser les différents types de dépenses, les classer par nature, puis déterminer leur calendrier probable de paiement.

B-Propositions de solutions relatives au problème du non recours à l'emprunt par la Commune

Le problème spécifique n°2 relatif au non recours à l'emprunt par la Commune est dû à l'inexistence de garanties au niveau de cette dernière.

Pour éradiquer cette situation, nous suggérons aux communes :

- de remplir les modalités nécessaires pour faire recours aux emprunts ;
- de rehausser leur situation financière en mettant en place des stratégies de gestion optimale des prévisions budgétaires afin d'inciter l'Etat à offrir sa garantie ;
- de concevoir une politique claire d'investissement ;
- d'identifier et de préparer des projets bancables et mettre en place une institution permanente et viable pour assurer la maîtrise d'ouvrage et de gestion ;

L'éradication de la cause de l'inexistence de garantie fiable au niveau de la Commune pourrait également passer par la création d'institutions spécialisées dans l'octroi de crédits aux Communes, assorties de modalités souples et adaptées à leur situation. De même, le renforcement du partenariat entre la Banque Africaine de Développement (BAD), la Banque Mondiale (BM) et les collectivités locales, faciliterait très largement l'accès de celles-ci au crédit.

Pour que la Commune d'Abomey-Calavi soit crédible vis-à-vis des prêteurs, il faudrait une stabilité de ses recettes et une meilleure évaluation de son patrimoine.

L'accès au crédit et la maîtrise des risques liés aux emprunts exigent une discipline très rigoureuse dans la gestion municipale. Dans ce cadre, les autorités communales devraient mettre l'accent sur l'efficacité et la transparence dans la gestion municipale. En effet, l'efficacité dans la gestion

municipale se construit à partir de l'intégrité et de la compétence des élus, de l'adhésion des citoyens, de l'efficacité des services municipaux mais aussi, à partir de l'importance accordée à l'entretien des infrastructures et équipements municipaux.

C-Propositions de solutions relatives au problème de l'inexistence d'un plan de trésorerie

L'étude du problème relatif à l'inexistence d'un plan de trésorerie est due à la méconnaissance de l'utilité du plan de trésorerie par l'ordonnateur.

Résoudre ce problème revient à:

- ✓ mettre l'ordonnateur et le comptable au même niveau d'informations ;
- ✓ prendre des mesures adéquates en vue de contraindre l'ordonnateur et le Receveur-Percepteur à élaborer un plan de trésorerie efficace ;
- ✓ mettre en œuvre un atelier technique d'élaboration du plan de trésorerie ;
- ✓ instaurer un Comité de Trésorerie regroupant tous les acteurs intervenant dans la mobilisation des ressources financières que sont le Maire, le Receveur Percepteur, le Directeur des Ressources Financières, le Receveur des Impôts.

❖ Démarche méthodologique pour la mise en place d'un plan de trésorerie

- établir des prévisions réalistes ;
- renforcer la capacité des acteurs intervenant dans l'élaboration du plan de trésorerie;
- équiper la recette- perception en matériels informatiques ;

Aussi, le Receveur-Percepteur devrait aider l'ordonnateur à s'approprier la technique de confection du plan de trésorerie en vue d'éviter de confondre le plan de trésorerie au budget communal et de respecter les limites du plan. En effet, l'établissement du plan de trésorerie par trimestre devrait tenir compte des éventualités de chaque période.

❖ Proposition de spécimen de plan de trésorerie

PLAN TRIMESTRIEL DE TRESORERIE

Année :

De la commune :

Ordre du trimestre (exemple 1^{er} trimestre) : Date d'édition :

Libellés	1 ^{er} MOIS		2 ^{ème} MOIS		3 ^{ème} MOIS		Total	
	Prévision	A réaliser	Prévision	A réaliser	Prévision	A réaliser	Prévision	A réaliser
I- La disponibilité en début du trimestre								
Total I								
II- Recettes attendues *Recettes Propres - Recettes Fiscales - Recettes Non Fiscales *Recettes extérieures - Subventions - Dons - Legs								
Total II								
Total III= Total (I+ II)								
IV- Dépenses attendues *Fonctionnement - Salaires - Autres dépenses de fonctionnement *Investissement - Equipement - Investissement - Dettes - Autres dépenses d'investissement								
Total IV								
V- Disponibilité en fin de période								
Total v = (III + IV)								

Source : Guide à l'usage du Receveur-Percepteur

❖ **Conséquences de l'existence d'un plan de trésorerie**

Il faut ajouter que l'existence d'une trésorerie aura toute une série de conséquences positives sur la qualité de la gestion financière de la collectivité :

- réduire les coûts financiers et éviter les recours systématiques aux emprunts ;
- assurer une meilleure prévision à court terme des recettes et des dépenses ;
- permettre un règlement rapide des entreprises disposant de créances sur la collectivité ;
- opérer « la jonction entre la planification physique et financière, et permettre de réaliser les investissements dans les conditions optimales en évitant les surcoûts dus notamment à des arrêts de chantier ».

L'indicateur de trésorerie constitue en lui-même un indice précis pour la qualité financière de la gestion de la collectivité. Ce qui amène à identifier clairement l'existence, dans la collectivité, d'un plan de trésorerie.

II-Conditions de mise en œuvre des solutions

Les solutions proposées ci-dessus ne seront efficaces qu'après la mise en œuvre des conditions favorables à leur application. Ces conditions sont essentiellement des recommandations à l'endroit des autorités à divers niveaux.

A- Recommandations à l'endroit du gouvernement béninois et de la DGTCP

La mise en œuvre efficace des solutions envisagées pour la résolution des problèmes, passe par la mise en place d'un certain nombre de conditions.

L'Etat devra assurer :

- l'élaboration d'un dispositif fixant les relations de trésorerie entre l'Etat et les Collectivités locales ;
- l'appui de l'Etat dans la stratégie de recours de la Commune à l'emprunt ;
- la mise à disposition de la DGTCP de moyens financiers pouvant lui permettre de bien accompagner ses services extérieurs dans l'accomplissement de leurs missions au niveau communal ;
- l'élaboration d'un plan de formation des élus locaux sur les lois de la décentralisation pouvant permettre aux Receveurs Percepteurs de jouer pleinement leurs rôles de comptable et de conseiller financier de la commune.

La DGTCP en ce qui la concerne, devrait :

- renforcer les moyens du Service des Collectivités locales pour le rendre plus opérationnel dans son rôle d'assistant conseil aux RP ;
- s'informer sur les méthodes de gestion de la trésorerie de l'Etat utilisées dans les autres pays de l'espace UEMOA ;
- assurer l'effectivité du transfert des compétences et des ressources aux communes.

B- Recommandations à l'endroit des autorités communales et de la Recette-Perception

Pour un suivi efficace, il faut effectuer :

- l'évaluation des besoins réels de la Commune, en termes d'infrastructures sociocommunautaires en vue de faire des propositions techniques conséquentes ;
- le renforcement des capacités du personnel impliqué dans la gestion de trésorerie de la Commune ;
- l'élaboration et l'utilisation stricte du plan de trésorerie par le Maire et le Receveur-Percepteur.

Quant à la surveillance de la trésorerie, elle mérite une attention particulière lorsque son niveau devient anormal soit parce qu'il est trop bas, soit parce qu'il est élevé. Pour que le Comité de Trésorerie fonctionne et atteigne les objectifs, il faut :

- ✓ définir une périodicité de rencontre entre les acteurs (semaine) ;
- ✓ qu'à chaque réunion que :
 - le RP puisse se munir d'un relevé de disponibilité à jour
 - le DRF avec l'appui du Régisseur de recettes et du Chef Service Budget et Comptabilité puisse présenter une situation des recettes attendues au cours de la semaine et celle des dépenses engagées en instance de paiement et enfin que le Receveur des Impôts puisse faire une estimation des recettes attendues pour la semaine.

Ces différentes situations permettront d'établir le plan de paiement des dépenses au cours de la semaine tout en prévoyant une ligne pour les dépenses imprévues.

De plus, l'accès de la Commune à l'emprunt et aux marchés financiers nécessite des conditions préalables telles que :

- ✓ la dynamique locale qui régit l'évolution de la mairie;
- ✓ la mobilisation accrue de la fiscalité locale ;
- ✓ la transparence des systèmes d'informations financières;
- ✓ la capacité des gestionnaires des services communaux à travers la rigueur et la transparence ;

La Direction des Ressources Financières de la mairie doit travailler en collaboration avec la Recette-Perception pour permettre au Maire de bien comprendre la situation financière de la Commune. Ainsi, devrait-il permettre au Receveur-Percepteur de jouer pleinement son rôle pour une bonne marche de la Commune.

CONCLUSION

La gestion de la trésorerie revêt un caractère indispensable pour le développement d'une entité économique et socioculturelle. Elle est une technique de suivi du mouvement des flux financiers et monétaires en vue de faire des analyses pertinentes aidant à la prise des décisions.

La trésorerie est donc un domaine très sensible qu'il faut gérer de façon quotidienne avec quelques outils et surtout une véritable stratégie. Gérer sa trésorerie, c'est avant tout anticiper. C'est pourquoi, il est essentiel de bien planifier et de gérer les flux de trésorerie, car comme le dit l'adage : « l'entreprise qui ne fait pas de profits se meurt lentement, mais l'entreprise qui n'a pas de liquidités disparaît rapidement ».

Le souci de parvenir à l'optimisation de la gestion de la trésorerie dans les collectivités locales nous a amené à y apporter une contribution à travers diverses solutions proposées pour l'éradication des problèmes qui l'entravent dans la commune d'Abomey-Calavi. Pour parvenir à une telle gestion, il faut :

- éviter de transférer aux communes les différentes subventions dans des délais incompatibles avec leur utilisation judicieuse,
- procéder à une prévision des entrées et des sorties de fonds par l'établissement d'un plan de trésorerie auquel les deux acteurs principaux en charge de la gestion budgétaire de la commune doivent se conformer ;

- instaurer un Comité de Trésorerie composé du Maire, du Receveur Percepteur, de la Directrice des Ressources Financières, du Receveur des Impôts;
- accroître la mobilisation des ressources propres de la commune
- mettre en œuvre un mécanisme de suivi-évaluation du Plan de Développement Communal.

Enfin, il est important de souligner que les différentes suggestions et recommandations ne pourront contribuer à une gestion dynamique de la trésorerie de la commune d'Abomey-Calavi qu'à travers une synergie à développer entre les acteurs impliqués dans les opérations de trésorerie de la commune, notamment le maire et le receveur- percepteur.

Références bibliographiques

I- OUVRAGES

- AUBRY P. (2000) : « **Accès des collectivités locales à l'emprunt et au marché financier** » ;
- COHEN E. (2001), « **Dictionnaire de gestion** », 3ème édition (Revue et augmentée), p.415 ;
- Conseil des professeurs (2007) : «**Référentiel des mémoires**», ENAM, UAC.
- HAUSWIRTH M. (1990) : « **La trésorerie communale et sa gestion optimale, Méthode pratique**», p. 155 ;
- INSAE (2002) ;
- KALTJOB A. (2000), « **les conditions organisationnelles et financières exigibles au niveau local** » ;
- KLOPFER M. (2006), «**Gestion Financière des Collectivités Locales**», 4ème édition p.824 ;
- LEVASSEUR M. (1979), « **Gestion de la Trésorerie** », Economia p.179 ;
- PDM (2008) : « **La revue africaine des finances locales : pour une meilleure mobilisation de ressources** ».

II – TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

- Mission de la décentralisation, (2006) : « **Recueil de lois sur la décentralisation** » MISD, Cotonou Bénin ;
- Mission de la décentralisation : « **Le guide du Receveur-Percepteur** » ;
- Loi N° 98-007 du 15 janvier 1999, portant régime financier des Communes en République du Bénin ;

- Décret n°2001-039 du 15 février 2001, portant règlement général sur la comptabilité publique ;
- Décret N°2008-276 du 19 mai 2008 portant création du FADeC.

II- MEMOIRES

- Leucippe ALLE (2008-2011) : « **Contribution à la gestion performante de la trésorerie des collectivités locales : Cas de la commune d'Agbangnizoun** », ENAM, Cycle 1, AFT, UAC ;
- S. Audrey Sidoucia SACHI (2008-2011) : « **Contribution à une gestion efficace de la trésorerie des communes : Cas de la Recette-Perception d'Abomey-Calavi** », ENAM, Cycle 1, AFT, UAC.

IV-WEBOGRAPHIE

http://www.memoireonline.com/12/09/2987/m_La-gestion-de-la-tresorerie-dans-une-entreprise--cas-de-la-SISEP0.html;

http://www.memoireonline.com/12/13/8108/m_Gestion-de-la-tresorerie-de-la-SDA--filiale-groupe-Sonelgaz-en-Algerie2.html.

LISTE DES ANNEXES

1. Questionnaire
2. Organigramme de la Mairie d'Abomey-Calavi

QUESTIONNAIRE

Le présent questionnaire se situe dans le cadre de la présentation de notre mémoire de fin de formation à l'École Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) du Bénin dont le thème est «Problématique d'une gestion dynamique de la trésorerie de la commune d'Abomey- Calavi».

Afin de réaliser avec la plus grande objectivité possible cette étude, nous sollicitons votre contribution par la réponse aux questions qui suivent.

Nous vous remercions pour votre bienveillante attention et votre disponibilité.

Questions d'ordre général

Identification

Nom & Prénoms (facultatif)

Structure d'appartenance

1. Quelle appréciation faites-vous du concept de gestion de trésorerie?

.....
.....

2. Avez-vous un dispositif pour une gestion performante de la trésorerie à la Mairie d'Abomey- Calavi ?

Oui Non

Questions spécifiques

A- Programmation des dépenses

3. Selon vous, qu'est-ce-qui explique la non programmation des dépenses de la Commune ?

- le fléchissement des recettes de la Commune
- la non maitrise des dépenses de la Commune
- l'inexistence d'un répertoire des dépenses payables par

nature et par période

Autres à préciser

4. Que suggérez-vous pour remédier à la non programmation des dépenses de la Commune ?

.....
.....

B- Recours à l'emprunt

5. Qu'est ce qui peut expliquer le non recours à l'emprunt par la Commune ?

- la faible capacité d'endettement de la Commune
- la limitation du cadre de compétence de la Commune
- l'absence de garantie fiable
- autres à préciser

6. Que préconisez-vous pour remédier à cette situation ?

.....
.....

C- Plan de trésorerie

7-Qu'est ce qui explique l'inexistence d'un plan de trésorerie ?

- la non maîtrise des techniques d'élaboration et de suivi des plans de trésorerie
- l'inexistence de manuel de procédure sur l'élaboration et le suivi du plan de trésorerie
- la méconnaissance de l'utilité du plan de trésorerie par l'ordonnateur

autres à préciser

8- Que proposez-vous pour l'élaboration d'un plan de trésorerie ?

.....
.....

Table des matières

IDENTIFICATION DU JURY.....	i
DEDICACES.....	iii
REMERCIEMENTS	iv
SIGLES ET ABREVIATIONS	v
LISTE DES TABLEAUX	vi
LISTES DES FIGURES.....	vii
GLOSSAIRE	viii
RESUME	x
INTRODUCTION	1
CHAPITRE PREMIER :	3
Observations de stage et ciblage de la problématique de l'étude	3
Section 1 : Cadre de l'étude et observations de stage	4
Paragraphe 1 : Présentation de la Commune d'Abomey- Calavi et ... des structures d'accueil de stage.....	4
.....4	
I- Présentation de la Commune d'Abomey- Calavi	4
A- Historique, situation géographique et missions de la commune	4
B- Situation administrative de la commune et organisation de la	6
Mairie	6
1) Structure administrative	6
2) Organisation de la mairie	7
a-Services infra-communaux.....	8
Au terme de l'article 5 de l'Arrêté sus cité, les services infra-communaux sont sous l'autorité des secrétaires administratifs d'arrondissement qui sont nommés par le Maire. Le chef d'arrondissement coordonne les activités. Ils regroupent les divisions suivantes :	8
b-Services communaux	8
II-Présentation des services d'accueil	11

A- La Direction des Ressources Financières (DRF).....	11
B- La Recette- Perception d'Abomey-Calavi (RP-AC)	14
Paragraphe 2 : Restitution des constats majeurs observés.....	15
I- Etat des lieux sur le recouvrement des recettes budgétaires	16
A- Procédure de recouvrement des recettes fiscales.....	16
B- Procédure de recouvrement des recettes non fiscales	20
C- Subventions et rétrocessions.....	23
II - Etat des lieux sur l'exécution des dépenses et la gestion de la trésorerie.....	25
A- Constats en matière d'exécution des dépenses	25
1-La phase administrative d'exécution des dépenses	25
2- La phase comptable	26
B- Constats en matière de gestion de la trésorerie.....	31
1-L'obligation de recours à l'emprunt	31
2-L'élaboration du plan de trésorerie	33
Section 2 : Problématique de l'étude	35
Paragraphe I : Choix et justification de la problématique du sujet	35
I- Inventaire des éléments de l'état des lieux	35
A- Inventaire des atouts.....	35
B- Inventaire des problèmes	36
II- Choix et justification de la problématique	36
A-Identification des problématiques possibles.....	36
B-Choix de la problématique et justification du sujet	38
Paragraphe 2 : Spécification et vision globale de résolution de la problématique..	39
I- Spécification de la problématique	40
II- Vision globale de résolution de la problématique.....	41
CHAPITRE DEUXIEME:	44
CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS	44
Section 1 : Cadre théorique de l'étude	45
Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses et revue de la littérature	45

A- Objectifs de l'étude	45
1- Objectif général	45
2-Objectifs spécifiques	45
B- Causes et hypothèse liées à la problématique choisie	46
1- Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°1.....	46
2-Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°2	47
3-Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°3	49
4- Causes et hypothèses liées au problème général	50
C- Revue de littérature	52
Paragraphe 2 : Méthodologie de l'étude	60
A- Dimensions empiriques	60
1- Objectifs de l'enquête	61
2- Nature de la collecte des données.....	61
3-Outils de mobilisation des données.....	62
4-Présentation de l'outil de dépouillement des données	62
5-Outils statistiques de présentation des données	62
B- Approches théoriques	62
1- Choix théorique lié au problème de la non programmation des dépenses	62
a- Présentation de la théorie retenue	62
L'approche théorique retenue pour analyser ce problème est celle de M. HAUSWIRTH (1990) . Elle suggère qu'un certain nombre de dépenses facilement prévisibles suivent leur calendrier et pour le reste des dépenses, celles-ci peuvent être forfaitisées et ventilées par fractions égales sur les douze mois de l'année....	
b-Normes ou repères d'amélioration	63
c-Seuil de décision	63
2-Choix théorique lié au problème du non recours à l'emprunt par la Commune..	63
a- Présentation de la théorie retenue	63
b-Normes ou repères d'amélioration	64
c-Seuil de décision	64
3-Choix théorique lié au problème de l'inexistence d'un plan de trésorerie.....	64

a- Présentation de la théorie retenue.....	64
b- Normes ou repères d'amélioration	65
c- Seuil de décision	65
Section 2 : Analyse des résultats d'enquête et propositions d'amélioration de la gestion de trésorerie de la Commune	65
Paragraphe I : Présentation et analyse des données de l'enquête	65
I-Réalisation et présentation des données de l'enquête.....	65
A- Réalisation de l'enquête.....	65
1- Mobilisation des données.....	66
2-Difficultés rencontrées et limites des données recueillies.....	66
B-Présentation des résultats de l'enquête	67
1- Présentation des données relatives au PS n°1	67
2- Présentation des données relatives au PS n°2	68
3- Présentation des données relatives au PS n°3	69
Paragraphe II : Vérification des hypothèses et établissement du Diagnostic	70
I- Vérification des hypothèses	71
A-Vérification de l'hypothèse spécifique n°1.....	71
B- Vérification de l'hypothèse spécifique n°2.....	71
C- Vérification de l'hypothèse spécifique n°3.....	71
II-Synthèse du diagnostic	71
A- Diagnostic relatif au problème spécifique n°1.....	71
B-Diagnostic relatif au problème spécifique n°2	72
C-Diagnostic relatif au problème spécifique n°3	72
Paragraphe 3 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre	72
I- Approches de solutions	72
A-Propositions de solutions relatives au problème de la non programmation des dépenses	72
B-Propositions de solutions relatives au problème du non recours à l'emprunt par la Commune	73

C-Propositions de solutions relatives au problème de l'inexistence d'un plan de trésorerie.....	74
II-Conditions de mise en œuvre des solutions.....	77
A- Recommandations à l'endroit du gouvernement béninois et de la DGTCP	78
B- Recommandations à l'endroit des autorités communales et de la Recette-Perception	79
CONCLUSION	81
Références bibliographiques.....	83
LISTE DES ANNEXES	85
Table des matières	89