



REPUBLIQUE DU BENIN
MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT
SUPERIEUR ET DE LA
RECHERCHE SCIENTIFIQUE
UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI
ECOLE NATIONALE
D'ADMINISTRATION ET DE
MAGISTRATURE



MEMOIRE DE FIN DE FORMATION POUR L'OBTENTION DU
Diplôme du Cycle II de l'ENAM

Option

Filière :

Administration des Finances

Administration des Finances et du Trésor

**CONTRIBUTION A UNE GESTION
PERFORMANTE DE LA TRESORERIE DES
COLLECTIVITES LOCALES**

Réalisé et soutenu par

Christian Martial Médessè DEGUENON

Sous la Direction de :

Maître de stage :

Gilles SODJINOUI

Administrateur du Trésor

Receveur des Finances Atakora - Donga

Directeur de mémoire :

Félix Hounsa FANOUI

Administrateur du Trésor

Enseignant à l'ENAM

Version après soutenance, Cotonou, Septembre 2007

IDENTIFICATION DU JURY

JURY N°

Président : Félicien AKABA

Vice-président : Léonard AKPAKI

L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET
DE MAGISTRATURE N'ENTEND DONNER
AUCUNE APPROBATION, NI IMPROBATION AUX
OPINIONS EMISES DANS CE MEMOIRE. CES
OPINIONS DOIVENT ÊTRE CONSIDEREES
COMME PROPRES À SON AUTEUR.

DEDICACE

à Fernelle Marilyn Océane Yésiah,

Je te souhaite le bonheur et Dieu entendra mes prières afin que la terre ne te soit jamais transformée en enfer.

Qu'IL hisse tout haut ton flambeau et fasse briller ton aura, qu'il te bénisse et que la vie te sourit.

Que cette œuvre te serve d'exemple et d'objectif à dépasser.

REMERCIEMENTS

Par cette opportunité solennelle, qu'il me soit permis de remercier :

Monsieur Hounsa Félix FANOU, mon directeur de mémoire qui, malgré ses occupations, n'a ménagé aucun effort pour suivre ce travail.

Je tiens à remercier également :

Monsieur Gilles SODJINOU, mon maître de stage, pour sa disponibilité et sa collaboration.

Mes remerciements vont également à l'endroit de :

Madame Dègbé JESUDJRO pour m'avoir tendu la main au moment où je m'y attendais le moins. Trouve à travers cette œuvre mes hommages.

Monsieur Etienne Gustave HOUNGBEDJI, pour son aide appréciable. Je garde un souvenir inoubliable. Merci pour tout.

Monsieur Hubert- Gustave C. EYEBIYI pour sa disponibilité et sa contribution à la rédaction de ce document. Souvenirs intarissables.

Monsieur Habib Cerveau FAGNINOU – GBADJA, tu demeures un frère. Pour tous les moments passés ensemble, reçois ce travail comme le signe de notre amitié. Défends le partout où besoin sera. Souvenirs inoubliables.

Mes sincères remerciements à toute **l'Administration et au corps enseignant de l'ENAM**

Profonde gratitude à tous ceux qui, d'une manière ou d'une autre, m'ont apporté leur aide dans le cadre de ce travail.

LISTE DES TABLEAUX

N° D'ordre	Titre du tableau	Page
01	Les règles à observer lors de l'établissement du plan de trésorerie	11
02	Point d'exécution des budgets en recettes fiscales de 09 communes de 2003 à 2006	14
03	Point d'exécution des budgets en recettes non fiscales de 09 communes de 2003 à 2006	17
04	Point d'exécution des budgets en dépenses de 09 communes de 2003 à 2006	19
05	Recettes totales de 09 communes de 2003 à 2006	19
06	Synthèse des approches génériques	26
07	Objectifs spécifiques	28
08	Le plan de trésorerie	32
09	Tableau de bord de l'étude	36
10	Cause du problème spécifique n°1	50
11	Cause du problème spécifique n°2	50
12	Cause du problème spécifique n°3	51
13	Tableau de prévision	55
14	Tableau de synthèse	61

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

Avance de trésorerie : Prêt à court terme destiné à faire face à un besoin ponctuel et certain de disponibilité. D'une durée comprise entre dix jours et un mois, elle est mobilisable et remboursable en une fois pour le montant et à l'échéance déterminée par le contrat.

Collectivité locale : 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, l'autonomie financière et le pouvoir de s'administrer par des autorités élues.

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

Gestion de trésorerie : Toutes les opérations financières des collectivités locales sur le compte au trésor et organismes dont le but est d'ajuster les soldes excédentaires ou déficitaires qui se dégagent de l'exécution du budget de ces organismes.

Elle consiste à planifier les recettes et les dépenses en priorisant les recettes courantes et facilement recouvrables et les dépenses obligatoires.

En un mot, elle consiste à assurer à tout instant, au moindre coût, l'équilibre des ressources et des charges d'une entité.

Opérations de trésorerie : Opérations d'encaissement et de décaissement, d'approvisionnement et de dégagement de fonds publics, d'escompte et d'encaissement des traites et obligations émises au profit de l'Etat ou des organismes publics. (Article 74 de la directive n°06/97/CM/UEMOA du 16/12/97 portant règlement général sur la comptabilité publique)

Performance : Rapport entre le potentiel théorique des ressources utilisées pour la poursuite d'un objectif et le potentiel effectivement mis en œuvre.

Ressources propres : Recettes alimentant le budget des collectivités locales et perçues au moyen des valeurs inactives

Trésorerie : Capacité d'une entité à faire face au moment voulu au paiement des dettes exigibles. C'est, en d'autres termes, la capacité de payer et de ne pas se trouver en état de cessations de paiements. C'est une donnée qui n'est pas statique et qui varie à chaque mouvement de fonds et son évolution est fonction du rythme des recettes et des dépenses, d'une part, de l'excédent ou du déficit, progressivement de mois en mois, et qui d'autre part finira par apparaître à la clôture de l'exercice.

Valeurs inactives : Valeurs autres que les numéraires et les pièces justificatives de dépenses qui, confiées au comptable public par les tiers, n'ont pas de ce fait à être incluses dans les éléments de la situation active et passive de la collectivité et doivent être soigneusement distinguées des valeurs identiques appartenant à la collectivité concernée et d'autre part, ce sont des formules de différentes natures (timbres, tickets, etc.) qui n'acquiescent valeur ajoutée ou ne forment titres que dans la mesure où elles ont fait l'objet d'une émission par le comptable public ou un agent habilité à cet effet (ordonnateur par exemple).

RESUME

Pendant près de deux décennies, le Bénin a connu une douloureuse expérience d'une économie socialiste et d'un système de gouvernement basé sur la centralisation des affaires publiques. Après avoir fait le triste bilan de ces choix économique et politique, la conférence nationale des forces vives de la nation de février 1990 a résolument opté pour le développement à la base des collectivités locales par l'instauration de la décentralisation.

Celle - ci est aujourd'hui entrée dans sa phase active depuis quatre ans.

Ainsi, cette décentralisation s'est installée et s'est acclimatée progressivement manifestant des besoins d'ajustement et d'adaptation découlant de certaines insuffisances relevées dans plusieurs domaines dont celui des finances locales. C'est ce qui nous conduit après quelques années de pratique à focaliser notre attention sur quelques problématiques que nous rangeons sous le thème : << **Contribution à une gestion performante de la trésorerie des collectivités locales.** »

Spécifiquement, les problèmes identifiés se traduisent par :

- le niveau encore faible du recouvrement des ressources propres ;
- l'inadéquation des outils de planification financière ;
- la non maîtrise des dépenses.

La résolution de ces problèmes, objet de notre étude, a consisté en une recherche de leurs causes réelles et en une formulation des mesures propres à les éradiquer.

SOMMAIRE

Introduction Générale

**CHAPITRE PREMIER : CADRE INSTITUTIONNEL, THEORIQUE ET
METHODOLOGIQUE DE LA PROBLEMATIQUE D'UNE
GESTION PERFORMANTE DE LA TRESORERIE DES
COLLECTIVITES LOCALES**

Section I : Restitution des observations de stage et problématique

Paragraphe I : Restitution des observations de stage

Paragraphe II : Choix, spécification et vision globale de résolution de la problématique

Section II : Objectifs et méthodologie de l'étude

Paragraphe I : Objectifs, hypothèses et tableau de bord

Paragraphe II : Adoption de la méthodologie à partir de la revue de la littérature

**CHAPITRE DEUXIEME : COLLECTE DES DONNEES, ANALYSE DES RESULTATS DE
L'ENQUETE ET APPROCHES DE SOLUTIONS**

Section I : Collecte et analyse des données

Paragraphe I : Collecte, difficultés rencontrées et limites des données

Paragraphe II : Analyse des données et vérification des hypothèses

Section II : Approche de solutions et conditions de mise en oeuvre

Paragraphe I : Approche de solutions

Paragraphe II : Conditions de mise en oeuvre et tableau de synthèse

Conclusion générale

Bibliographie

Annexes

Table des matières

AVANT-PROPOS

La fin des études dans les entités universitaires de formation professionnelle est sanctionnée par l'obligatoire exercice de rédaction et de soutenance d'un mémoire. Loin d'être une simple formalité de dernière minute, l'institution du mémoire professionnel comme mode d'évaluation de l'apprenant répond à un souci d'atteindre certains objectifs que s'est fixé l'ensemble du corps <<formateur>>.

OBJECTIF GENERAL : Rendre l'apprenant capable de contribuer à l'amélioration d'un système relevant de son domaine d'expertise.

OBJECTIFS SPECIFIQUES

Permettre à l'apprenant de choisir un système*¹ ayant un rapport avec sa formation basique et de s'y familiariser par divers moyens (stages, travaux de recherche) ;

- Former l'apprenant à pouvoir adopter une démarche méthodologique afin de le rendre apte à contribuer efficacement à l'amélioration du système choisi ;
- Rendre l'apprenant capable de défendre une idée de recherche.

L'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, dans le but d'atteindre ces objectifs :

* recommande les apprenants en fin de cycle à des structures d'accueil afin qu'une suite favorable soit donnée à leurs demandes d'offre de lieu de stage et/ ou de travaux de recherche ;

¹ Ensemble cohérent de notions, de principes liés logiquement et considérés dans leur enchaînement. (Définition du dictionnaire de langue française, Hachette 2000)

* a inscrit dans la liste des cours dispensés aux apprenants celui de la Méthodologie de Réalisation du Mémoire Professionnel (MEREMP).

C'est donc dans cette logique que nous avons essayé de nous inscrire tout au long de notre devoir. En effet, nous nous sommes inspirés d'une démarche méthodologique globale qui part du choix d'un système à une approche de solutions en ce qui concerne quelques-uns de ses problèmes.

Système choisi : gestion des budgets locaux : la gestion de la Trésorerie des Collectivités Locales

Moyens utilisés pour se familiariser avec le système

- ◆ Stage à la mairie de Cotonou ;
- ◆ Travaux de recherche au Ministère délégué auprès du Ministre des Finances, chargé du Budget ;
- ◆ Travaux de recherche dans les recettes- perceptions ;
- ◆ Travaux de recherche dans certaines communes.

INTRODUCTION GENERALE

La décentralisation est un procédé technique d'organisation de l'administration territoriale qui consiste à transférer par la loi, d'une personne publique (Etat) des compétences, voire des pouvoirs de décision autonomes et distincts de l'Etat à une autre personne publique (Collectivités locales décentralisées).

Système d'organisation administrative et politique, la décentralisation est adoptée par l'Etat béninois depuis la Conférence des Forces Vives de la Nation de Février 1990 conformément aux articles 150 à 153 de la loi n°90- 32 du 11 Décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin.

Elle a été considérée comme une série de réformes salutaires, attendues à plusieurs points de vue. Elle a changé la vie des collectivités locales sur les plans administratif, économique voire financier.

Le transfert de compétence conféré aux entités territoriales décentralisées comporte deux prérogatives :

- la personnalité juridique ;
- l'autonomie financière.

En effet, la collectivité locale décentralisée est dotée d'une autonomie financière de par l'existence d'un budget propre, alimenté par des recettes et des dépenses propres, et géré par l'organe exécutif conformément aux dispositions des textes et règlements en vigueur. En tout état de cause, l'Etat a l'obligation de se départir de certaines recettes budgétaires pour les laisser à la disposition des collectivités locales afin

d'asseoir leur autonomie financière. Ces recettes correspondent à des dépenses à couvrir et qui sont elles-mêmes propres aux collectivités locales.

Dans tous les cas, outre le gain de l'autonomie financière, les collectivités locales assument également davantage de responsabilité quasiment dans tous les domaines précisés par les lois sur la décentralisation.

Sur le plan strictement financier, les lois sur la décentralisation ont prévu que l'Etat transfère aux collectivités locales, compétences et ressources.

Mais, la mise en œuvre de la décentralisation est restée limitée en raison de la tendance du pouvoir exécutif à centraliser le pouvoir et à l'exercer à travers quelques organes centraux. Ainsi, la question des transferts se pose avec acuité. Jusqu'à présent, force est de constater que dans ce domaine, rien de sérieux n'a été fait. Pour l'essentiel, les ressources des collectivités locales dépendent toujours des services de l'Etat.

Dans ce contexte, il convient de se demander si les collectivités locales disposent d'assez de ressources pour alimenter leur budget et gérer au mieux leur trésorerie.

En effet, la trésorerie est la tâche qui consiste à ajuster constamment les ressources aux charges. C'est aussi le volant de ressources grâce auquel cet ajustement est possible.

La trésorerie est la capacité de faire face au moment voulu, au paiement des dettes exigibles.

En d'autres termes, la trésorerie c'est la capacité de payer et de ne pas se trouver en état de cessations de paiements. Aussi, les collectivités locales doivent-elles, à la fois, maintenir le montant de leur trésorerie à un niveau suffisant pour éviter les incidents de paiements tout en veillant à ce que les

fonds disponibles n'excèdent pas les besoins réels (Rapport TISSIDRE du 04 Mai 1988 « Le financement externe et la gestion de la trésorerie locale »)

Gérer la trésorerie des Collectivités Locales, c'est anticiper l'arrivée des flux (décaissements- encaissements) en diminuant les aléas pouvant survenir sur les opérations dans le but d'approcher l'encaisse zéro.

La gestion de la trésorerie exige donc de la précision dans la prévision des rentrées de ressources financières et des sorties de liquidités obligatoires pendant la période budgétaire.

De même, MM DOSIERE et WOLF écrivent, à propos de la gestion de la trésorerie : « Le problème s'apparente à ceux des robinets de l'ancien temps. La trésorerie locale comme un récipient doté d'une alimentation et d'une évacuation ou la modulation des calendriers de mobilisation et d'amortissement des emprunts offre la possibilité de régler, plus vite et plus précisément, le débit des deux tuyauteries. On souhaite maintenir en permanence le liquide au plus bas niveau possible et le récipient quasiment vide sans toutefois que l'écoulement ne soit jamais interrompu » (René DOSIERE et Marc WOLF : La Commune, son budget et ses comptes, ed Ouvrières, 1988, p 233).

Mais, comment maîtriser autant que possible les dépenses et la mobilisation des ressources ?

Quelle stratégie de mobilisation de ressources adoptée ?

Quelles techniques de gestion faut-il utiliser ?

De quels atouts dispose le receveur- percepteur pour faciliter et éclairer le maire dans la prise de décisions objectives ?

Comment rentabiliser les fonds momentanément disponibles au Trésor et appartenant à la collectivité locale ?

Comment, ajuster en permanence les décaissements aux encaissements en vue de surmonter les difficultés de trésorerie ?

Et enfin, quels moyens, outils ou instruments utiliser en vue d'assurer une gestion rationnelle et active de la trésorerie locale.

C'est pour répondre à toutes ces interrogations que nous nous sommes proposés de réfléchir sur le thème « **CONTRIBUTION A UNE GESTION PERFORMANTE DE LA TRESORERIE DES COLLECTIVITES LOCALES** »

A travers ce thème, nous proposerons aux gestionnaires locaux, non seulement la mise en place d'une fonction financière dans l'Administration locale, mais aussi la définition d'une véritable stratégie, un véritable plan de trésorerie leur permettant de répondre au mieux, à l'aide d'outils et moyens adéquats, aux nouveaux défis financiers.

Nous exposerons dans ce travail, d'abord le cadre institutionnel, théorique et méthodologique de l'étude puis ensuite, nous traiterons de la collecte et de l'analyse des données.

CHAPITRE PREMIER

CADRE INSTITUTIONNEL, THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE LA PROBLEMATIQUE D'UNE GESTION PERFORMANTE DE LA TRESORERIE DES COLLECTIVITES LOCALES

Dans ce chapitre, nous présenterons d'abord la mairie de Cotonou, cadre de notre stage, ses mécanismes de fonctionnement et ensuite, nous dégagerons la problématique liée à une gestion performante de la trésorerie des collectivités locales.

Section I : Restitution des observations de stage et problématique

Dans cette section, nous partirons de la présentation de notre lieu de stage ; la mairie de Cotonou pour aboutir à l'état des lieux sur la gestion de la trésorerie des collectivités locales.

Paragraphe premier : Observations de stage

Nous mettons dans les observations de stage, la présentation de notre lieu de stage, la mairie de Cotonou et l'état des lieux sur la gestion de la trésorerie des collectivités locales.

I-Présentation de la mairie de Cotonou

L'article 63 de la loi n° 97-029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin consacre le maire comme l'organe exécutif.

Le maire est par ailleurs l'ordonnateur du budget de la commune. A Cotonou, cette attribution a été déléguée au premier adjoint au maire. Le budget de la commune est proposé par le maire et voté par le conseil communal.

En vue d'assumer les attributions des communes, la loi permet à ces derniers de créer leurs propres services.

A-Le cabinet du maire

Il est dirigé par un Directeur qui a pour rôle, la coordination de toutes les activités de service du cabinet excepté celles du secrétariat particulier et du protocole.

Le cabinet du maire comprend :

- un chef de cabinet ;
- un chef de protocole ;
- un chargé de mission aux relations publiques et à la communication ;
- un chargé de mission aux relations internationales et décentralisées ;
- un chargé de mission à la sécurité ;
- des conseillers techniques.

B-Les services administratifs

Ils sont hiérarchiquement rattachés au secrétaire général qui est assisté d'un adjoint.

Le secrétaire général est chargé :

- de coordonner les activités administrative, financière et technique des services municipaux ;
- d'assurer les relations techniques entre les services déconcentrés de l'administration et ceux de la municipalité ;
- de veiller à l'application des dispositions législatives et réglementaires en vigueur ;

-
- d'assurer le secrétariat des réunions de cabinet et du conseil municipal.

Les services rattachés au secrétariat général sont : la Direction des services administratifs et juridiques, la Direction des services économiques et financiers, la Direction des services à la population, la Direction de la prospection et du développement municipal, la Direction des services techniques et la Direction de la sûreté municipale.

Mais, dans le présent travail, nous nous intéresserons à la Direction des services économiques et financiers qui nous a accueilli dans le cadre de notre stage.

C- La Direction des Services Economiques et Financiers

Elle établit le projet de budget de la commune, assure son l'exécution et gère les biens mobiliers et immobiliers de la commune. Elle coordonne donc toutes les opérations budgétaires et la gestion du patrimoine de la commune. Elle est subdivisée en deux départements :

- le département des services économiques, qui comprend les services suivants :
 - * le service des gares et parking ;
 - * le service des marchés;
 - * le service de la promotion des micro- entreprises et du tourisme.
- le département des services financiers, composé des services suivants :
 - le service de la fiscalité ;
 - le service des recettes propres ;
 - le service des affaires domaniales ;
 - le service du budget et de la comptabilité.

II- Etat des lieux sur la gestion de la trésorerie des collectivités locales

Pour connaître le montant des fonds au niveau de la trésorerie disponible, il convient d'ajouter les disponibilités au début de l'exercice plus les recettes cumulées depuis le début de l'exercice moins les dépenses cumulées depuis le début de l'exercice.

A la fin d'un mois **m**, on a :

Trésorerie = Trésorerie (m -1) + recettes réelles du mois m – dépenses réelles du mois m.

C'est une donnée qui n'est pas statique et qui varie à chaque mouvement de fonds et son évolution sera fonction des recettes et des dépenses d'une part ; de l'excédent ou du déficit, progressivement dégagé de mois en mois, et l'excédent ou le déficit finira par apparaître à la clôture de l'exercice d'autre part.

Un mouvement de fonds consiste à ajuster les ressources et les charges, les entrées et les sorties de liquidités, de manière à disposer, en tout temps, d'un volant de liquidité disponible immédiatement, qui permettra de faire face aux besoins de trésorerie imprévus, notamment en raison du décalage saisonnier entre recettes et dépenses.

En effet, toutes les natures de recettes ne sont pas encaissées au même moment : la taxe foncière unique, par exemple, est payée en tranches successives de 35 %, 35 % et 30 % du montant total dû, en trois échéances : fin Janvier ; fin Mars et fin Mai.

Aussi, certaines dépenses interviennent à des échéances bien précises : les salaires, les pensions, le curage des caniveaux qui interviennent quelques semaines avant la saison des pluies etc.

A cause de ces contraintes, la gestion de la trésorerie impose au comptable et à l'ordonnateur de veiller à ajuster les dépenses aux recettes dans le temps et dans l'espace. Ces deux catégories d'agents d'exécution du budget de la collectivité conviennent ensemble de la trésorerie optimale pour faire face aux dépenses programmées et aux dépenses prioritaires dans un plan de trésorerie.

Le problème de la gestion de la trésorerie se résout donc à trouver, à chaque instant, les liquidités suffisantes pour faire face aux dépenses, à éviter la suspension des paiements pour insuffisance de disponibilités et à éviter, en période d'aisance de trésorerie, de garder trop de disponibilités oisives en portefeuille.

A-L'obligatoire respect du principe de l'unité de caisse et de trésorerie

Le principe de l'unité de caisse exige que tous les fonds détenus par les comptables publics, quels que soient les organismes publics qui en sont propriétaires, soient réunis et indifféremment utilisés pour les divers services dont ces comptables exécutent les opérations financières.

Chaque comptable public ne doit avoir pour l'organisme public géré qu'une seule caisse, un seul compte courant postal, un seul compte en banque.

Ce principe se justifie par les raisons suivantes :

- d'une part, faciliter l'aménagement des fonds des divers organismes auxquels sont affectés les comptables ;
- d'autre part, prévenir les fraudes des comptables qu'ils pourraient éventuellement dissimuler par des virements entre plusieurs caisses.

B-L'obligation de dépôt des fonds au Trésor

Les articles 34 et 35 de la loi 98- 007 du 15 Janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin disposent entre autres que la Commune est tenue de déposer ses recettes auprès des receveurs - percepteurs. Cette obligation de dépôt comporte plusieurs conséquences :

- elle interdit aux collectivités de déposer ses ressources dans un compte bancaire, de consentir des avances de trésorerie à d'autres organismes et de rendre son compte de dépôt débiteur.

Cependant, elles peuvent déposer une partie de leurs ressources dans des comptes bancaires mais c'est avec l'autorisation du Ministre chargé des Finances.

- les fonds ainsi déposés au Trésor ne sont pas rémunérés. Cependant, ces collectivités bénéficient de subventions accordées par l'Etat.

C-L' établissement des prévisions de trésorerie (plan de trésorerie)

Les prévisions de trésorerie s'opèrent au moyen d'un état permettant de mesurer les entrées et les sorties prévues.

En règle générale, la construction d'un plan de trésorerie est mensuelle. Le découpage des opérations est scindé en deux catégories :

1- Opérations d'exploitation

Ce sont :

- d'une part, les charges d'exploitation courante et les autres dépenses ;
- d'autre part, les produits et autres ressources d'exploitation.

2-Opérations d'investissements

Ce sont :

- les dépenses d'investissements ;
- les remboursements d'emprunts ;

- les nouveaux emprunts.

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 de décaissements et d'encaissements dans le temps. Le tableau suivant résume les différentes règles à observer lors de l'établissement de ce document.

Tableau n ° 1 : les règles à suivre pour l'établissement du plan de trésorerie

Comptes	Encaissements / décaissements	Remarques
I- Section de fonctionnement		
- Produits d'exploitation	Produits des services et redevances de la collectivité	Deux systèmes : - Facturation avec émission d'un titre de recette (date de paiement maîtrisable) - Facturation en régie (délai de règlement plus difficile à contrôler)
- Produits domaniaux	Taxes : par douzième du produit de l'année n-1. La régularisation intervient généralement en Mai	Deux systèmes : - Facturation avec émission d'un titre de recette (date de paiement maîtrisable) - Facturation en régie (délai de règlement plus difficile à contrôler)
- Produits financiers	Encaissement près émission d'un titre de recette ou selon les modalités contractuelles.	-
- Recouvrements des subventions	Pas de règle générale	-
- Dotation globale de fonctionnement	Au cas par cas	La régularisation de l'année n-1 s'effectue en Février de l'année n
- Contributions directes ou impôts directs	Versement par douzième en référence de l'année passée	En fonction du type d'impôt la régularisation de l'année n-1 s'effectue en Mai de l'année n
- Réduction des charges	Pas de règle particulière	-

- Produits exceptionnels	Pas de décaissement de flux	Pas de règle particulière
- Denrées et fournitures	En fonction du délai pour le circuit ordonnateur/comptable	-
- Charge de personnel	Paiement mensuel avec décaissement	Paiement trimestriel pour certaines charges
- Impôts et taxes	Paiements annuels	-
- TFSE	En fonction du délai pour le circuit ordonnateur-comptable	-
- Participations et contingents	En fonction du délai pour le circuit ordonnateur-comptable	-
- Allocations et subventions	En fonction du délai pour le circuit ordonnateur-comptable	-
- Frais divers de gestion	Selon le délai du circuit comptable / ordonnateur	-
- Frais financiers	Selon les dispositions contractuelles (tableau d'échéances des emprunts)	-
- Dotations	Pas de décaissement de flux	Pas de règle particulière
<u>II- Section d'investissement</u>		
- Acquisitions	Selon le délai du circuit comptable / ordonnateur	Montant TTC dépend de l'avancement des travaux
- Produits des emprunts	Selon les dispositions contractuelles (possibilité de différer le point de départ de l'emprunt)	-
- Fonds de compensation de TVA	Paiement annuel, généralement en juin	Récupération de la TVA sur investissements de l'année n-2

Source : notre propre conception

Indépendamment du plan de trésorerie, le receveur – percepteur tient la situation de la trésorerie qu’il communique au maire mensuellement.

Elle se présente de la manière suivante :

<u>Solde des comptes de disponibilités</u>		
compte 53.....		X1
compte 51.....		X2
TOTAL ENCAISSE	+ X3	
MANDATS DE PAIEMENTS.....	- Y	
TITRES DE RECETTES NON ENCORE RECOUVRES.....	+ Z	
DISPONIBILITE = X3 - Y + Z		
ENGAGEMENTS :		
Nature	Date d’échéance	Montants

D-Prévision des recettes

Nous avons deux catégories de recettes : les recettes fiscales dont l’émission et le recouvrement sont dévolus aux services des impôts et les recettes non fiscales recouvrées par les services du maire.

La procédure de prévision des recettes fiscales comprend plusieurs phases allant du recensement fiscal de la matière imposable à la mise en recouvrement des rôles. Elle est faite par l’un des services déconcentrés de l’Etat, à savoir le service des impôts depuis le 13 Avril 1989 avec le transfert de la fonction de recouvrement du trésor vers les impôts.

En matière de recouvrement des recettes fiscales, le receveur-percepteur n’a aucun rôle à jouer que d’attendre le reversement du service des impôts. De même, le maire ne maîtrise pas l’émission des rôles ; il se

contente seulement de ce qui est recouvré, car les impôts disposent à la fois des services des assiettes et du recouvrement des impôts.

Ainsi, le maire ne lève pas l'impôt car cette prérogative étant du domaine de la loi. Il n'a aucune connaissance de comment déterminer le taux de l'impôt. Il ne peut donc agir sur celui-ci. La commune n'a aucune connaissance du montant des ressources fiscales émises par les impôts car ce montant dépend des émissions de titre que le maire ne maîtrise pas.

Le tableau suivant montre l'évolution des recettes fiscales de certaines collectivités locales de 2003 à 2006.

Tableau n°2 : Point d'exécution des budgets de 09 communes en matière de recettes fiscales de 2003 à 2006

Années	2003	2004	2005	2006
Collectivités locales				
Abomey	33 199 208	36 771 701	34 805 105	69 258 579
Bohicon	194 960 125	235 598 059	271 975 784	276 110 373
Cotonou	4 916 989 558	5 227 932 566	4 820 899 215	5 753 511 929
Cové	12 051 345	36 075 062	19 089 989	22 208 420
Porto Novo	267 606 772	297 506 408	259 714 895	269 503 609
Sèmè- Kpodji	240 518 537	334 479 625	298 362 607	366 595 806
Sô- Ava	733 900	2 968 900	1 971 000	3 657 000
Zangnanado	3 762 414	10 015 429	15 350 151	9 057 381
Zogbodomey	30 157 050	31 956 748	33 675 321	59 565 420

Source : Service des collectivités locales / Trésor

De façon générale, les recettes fiscales de l'ensemble des collectivités étudiées ont connu une croissance d'année en année. Cela a été possible grâce à une collaboration étroite entre le service des Impôts, chargé de l'assiette et du recouvrement de ces recettes et les services du maire. Cependant, un effort considérable reste à faire en matière de recouvrement de ces recettes afin que ces recettes fiscales permettent à assurer la couverture intégrale des énormes dépenses desdites collectivités.

Seulement, dans le cadre de ce travail, nous allons insister sur les recettes non fiscales.

La détermination et la prévision des recettes non fiscales se fait par le receveur -percepteur sur proposition du régisseur des recettes de la mairie. La base des prévisions est la moyenne arithmétique des réalisations des trois dernières années et au besoin, une extrapolation des réalisations de la gestion en cours.

Un coefficient de correction est appliqué à cette moyenne pour tenir compte de la progression des réalisations.

Ces recettes non fiscales sont constituées essentiellement de diverses taxes perçues au moyen des valeurs inactives enregistrées au compte de la classe 7 de la nomenclature des comptes par nature des communes. La commande des valeurs inactives est assurée par le maire, ordonnateur du budget de la commune, sur proposition du receveur- percepteur, comptable principal de la commune en collaboration avec le régisseur de recettes. Leur recouvrement s'effectue après prise en charge par le receveur- percepteur.

Ainsi, dans les administrations des communes, diverses formes de tickets et de timbres sont cédées pour leur valeur faciale en contrepartie d'un service rendu par celles - ci. Il s'agit très souvent des valeurs inactives placées auprès des correspondants de la mairie par le receveur- percepteur.

La comptabilisation de ces valeurs est faite par le receveur-percepteur. Il décrit les opérations relatives à l'ensemble des valeurs inactives constituées des tickets, timbres ou autres formules émis par la perception des droits au comptant par le receveur -percepteur ou des correspondants et intermédiaires. Ainsi, pour suivre tous les mouvements des valeurs inactives, trois comptes sont ouverts avec leurs contreparties :

Deux comptes de position:

- le compte 9044 « compte de position des valeurs inactives en portefeuille » ;

-
- le compte 9045 « compte de position des valeurs inactives chez les correspondants ou intermédiaires »

Un compte de prise en charge : le compte 9084 « compte de prise en charge des valeurs inactives ».

1-Le Compte 9084

Par le compte 9084, le receveur- percepteur prend en charge les valeurs inactives. Il enregistre la première opération de la comptabilité des valeurs inactives. Il présente les approvisionnements en valeurs de la commune.

Dès la prise en charge, matérialisée par le procès verbal de réception des valeurs inactives, le comptable crédite le compte 9084.

Le compte 9084 est donc crédité par le débit du compte 9184

« Contrepartie du compte de prise en charge des valeurs inactives»

Simultanément, le compte 9044 est débité pour la constatation des valeurs dans le portefeuille du receveur- percepteur par le crédit du compte 9144 « contrepartie du compte de position des valeurs inactives en portefeuille ».

Le compte 9084 présente toujours un solde créditeur ou nul.

2-Le compte 9044

Ce compte donne la position des valeurs inactives détenues par le receveur-percepteur. Il est débité du montant de prise en charge des valeurs inactives pour constatation des valeurs inactives dans le portefeuille du receveur -percepteur par le crédit du compte 9144 « contrepartie du compte de position des valeurs inactives en portefeuille ».

Le compte 9044 est crédité lors de la sortie des valeurs pour placement chez les correspondants par le débit du compte 9144 « contrepartie du

compte de position » le solde débiteur ou nul du compte 9044 représente le montant des valeurs inactives encore en portefeuille chez le receveur - percepteur.

3- Le compte 9045

Ce compte est crédité du montant des ventes des valeurs inactives par les correspondants par le débit du compte 9145 « contrepartie du compte de position chez les correspondants ou intermédiaires ». Simultanément, le compte 9084 est débité du montant des ventes des valeurs inactives par les correspondants ou intermédiaires pour constatation de la sortie des valeurs par le crédit du compte 9184 « compte de contrepartie du compte de prise en charge »

La somme algébrique des soldes des deux comptes de position (correspondant et portefeuille) doit toujours être débitrice ou égale au solde créditeur du compte de prise en charge.

Depuis l'installation des collectivités locales, le tableau suivant montre l'évolution des recettes non fiscales.

Tableau n°3 : Point d'exécution des budgets de 09 communes en matière de recettes non fiscales de 2003 à 2006

Années Collectivités locales	2003	2004	2005	2006
Abomey	28 289 182	25 748 138	31 523 406	46 760 424
Bohicon	29 877 125	37 699 441	63 711 845	67 296 309
Cotonou	487 564 593	750 234 449	851 783 671	1 015 735 258
Covê	8 536 450	8 857 150	18 653 735	11 077 370
Porto- Novo	134 569 711	159 321 547	191 843 241	269 550 643
Sèmè- Kpodji	64 150 342	95 449 996	205 230 526	141 020 430
Sô- Ava	6 519 600	12 394 600	11 768 528	6 952 831
Zangnanado	16 548 485	18 453 700	28 179 505	20 885 675
Zogbodomey	5 978 290	17 949 449	14 119 118	7 426 532

Source : Service des collectivités locales / Trésor

Comme le montre le tableau, les recettes non fiscales de la plupart de ces collectivités évoluent en dents de scie. Dans ces collectivités, la cession des valeurs est spontanée et imprévisible dans la mesure où aucun registre n'est tenu pour savoir au préalable la liste nominative de ceux pour qui ces services seront destinés. L'initiative provient ainsi de citoyens qui, en fonction de leurs besoins demandent la prestation de service à l'administration publique. Il est alors évident que de pareilles situations sont en contradiction avec toute idée de prévision fiable de ces recettes.

E- Les dépenses communales

La gestion des dépenses telle qu'elle est conduite actuellement dans nos mairies, ne favorise pas la recherche de l'efficacité, ni de l'efficience.

En effet, la recherche de l'efficience voudrait, dans un premier temps que les objectifs poursuivis soient exprimés et connus de tous les acteurs, que les scénarii soient étudiés en vue d'apprécier les activités les plus indiquées pour l'atteinte des objectifs à moindre coût.

L'absence de manuel de procédures adéquat ne favorise pas non plus une bonne gestion des dépenses communales. Les manuels de procédures existants ne sont pas exhaustifs car ne prenant pas en compte toutes les opérations relatives à l'exécution du budget. La maîtrise des dépenses améliore inéluctablement la gestion de la trésorerie.

Les dépenses communales sont réglées, soit par virement, soit en numéraire.

Le règlement par voie postale est effectué au moyen d'un avis de crédit adressé au centre des chèques postaux ou à la banque selon le cas en vue du positionnement du compte du créancier de la commune.

Tableau n°4 : Point d'exécution des budgets de 09 communes en matière de dépenses de 2003 à 2006

Années Collectivités locales	2003	2004	2005	2006
Abomey	85 850 384	106 665 228	106 315 193	326 262 778
Bohicon	302 540 510	336 652 325	575 873 763	593 203 918
Cotonou	9 988 946 248	10 703 796 604	7 350 520 604	8 480 360 617
Covê	37 127 441	74 853 192	60 726 653	126 257 507
Porto Novo	1 650 337 427	1 735 575 543	1 202 649 830	1 795 614 422
Sèmè- Kpodji	367 172 025	569 540 908	615 343 901	550 047 648
Sô- Ava	31 437 027	59 103 474	54 286 292	55 714 140
Zangnanado	36 034 580	51 146 439	74 477 404	101 073 852
Zogbodomey	69 171 628	86 138 880	111 142 858	150 686 318

Source : Service des collectivités locales / Trésor

Le tableau suivant présente les recettes totales (recettes fiscales, recettes non fiscales ; transferts reçus ; taxe de voirie ; excédent des exercices antérieurs) des 09 collectivités locales en étude. Il nous permettra d'analyser les recettes totales par rapport à l'importance des dépenses desdites collectivités.

Tableau n°5: Recettes totales de 09 communes de 2003 à 2006

Années Collectivités locales	2003	2004	2005	2006
Abomey	86 282 836	106 699 468	100 870 364	157 188 115
Bohicon	294 646 735	421 676 599	546 977 511	385 399 636
Cotonou	9 982 563 100	1 065 772 710	7 352 682 887	8 674 847 187
Covê	37 128 257	89 676 528	69 396 549	80 836 986
Porto Novo	1 610 046 572	1 758 232 567	1 156 143 053	1 789 049 232
Sèmè- Kpodji	376 676 823	616 846 693	529 138 332	541 081 688
Sô- Ava	32 460 328	31 873 535	53 727 139	10 609 831
Zangnanado	36 754 717	58 729 961	75 555 286	72 713 399
Zogbodomey	67 792 767	85 108 090	111 334 195	114 165 193

Source : Service des collectivités locales / Trésor

Au regard de la structure et des mécanismes de gestion des finances locales, les recettes totales ne permettant pas aux collectivités locales à faire face aux énormes charges, nous nous proposons de faire une étude de la trésorerie des collectivités locales afin de faire ressortir les différents problèmes qui empêchent sa gestion d'être performante.

En effet, les recettes totales sont insignifiantes par rapport aux dépenses totales à couvrir, il faut alors une planification desdites dépenses et recettes en recherchant à tout moment, l'équilibre financier ressources/charges.

III-Inventaire des éléments de l'état des lieux

Il s'agit de faire l'inventaire des forces ou atouts et des faiblesses ou menaces d'une part et le regroupement des problèmes par problématique et la spécification de la problématique d'autre part.

A-Inventaire des forces et menaces

1-Inventaire des forces et atouts

- ✚ l'existence d'importants outils de gestion ;
- ✚ le respect des grands principes du droit budgétaire ;
- ✚ le rôle de conseil joué par le service des collectivités locales de la Recette Générale des Finances au profit des Communes ;
- ✚ les actions participatives du receveur -percepteur dans l'élaboration et l'exécution du budget communal.

2-Inventaire des faiblesses et menaces

- ✚ l'insuffisance dans la politique de gestion des stocks des valeurs inactives ;
- ✚ le niveau encore faible du recouvrement des ressources propres ;

-
- ✚ la difficulté de prévision des ressources ;
 - ✚ la non maîtrise des dépenses ;
 - ✚ l'inadéquation des outils de planification financière ;
 - ✚ le personnel des services communaux est en partie non qualifié.
 - ✚ la non mise en œuvre d'une comptabilité des droits constatés.

B-Regroupement des problèmes par problématique

Nous avons regroupé les problèmes identifiés en trois problématiques.

1-Problématique d'une gestion performante de la trésorerie des collectivités locales

Le problème général retenu est la « gestion non performante de la trésorerie des collectivités locales » et comme problèmes spécifiques, nous avons identifié :

- l'inadéquation des outils de planification financière ;
- la non maîtrise des dépenses ;
- le niveau encore faible du recouvrement des ressources propres.

2-Problématique de la gestion rationnelle des ressources

La gestion peu rationnelle des ressources est le problème général identifié et comme problèmes spécifiques, nous retenons :

- l'insuffisance dans la politique de gestion des stocks des valeurs inactives ;
- la difficulté de prévision des ressources.

3-Problématique de la mise en œuvre de la nouvelle nomenclature budgétaire et comptable

Le problème général identifié est « la non application de la nouvelle nomenclature » et comme problèmes spécifiques nous avons :

-
- le personnel des services communaux est en partie non qualifié ;
 - la non mise en œuvre d'une comptabilité des droits constatés.

Les faiblesses énumérées étant regroupé en différentes problématiques, nous procéderons dans le paragraphe suivant au choix, à la spécification et à la vision globale de résolution de la problématique choisie.

Paragraphe deuxième : Choix, spécification et vision globale de résolution de la problématique

Toutes les faiblesses énumérées ci- dessus représentent des problèmes spécifiques regroupés en trois différentes problématiques.

De ces trois problématiques, nous dégagerons une pour notre étude qu'il nous sera utile de spécifier et de chercher à résoudre.

La problématique de l'étude s'accroîtra autour de trois points à savoir : le choix, la spécification et la vision globale de résolution de cette problématique choisie.

I- Choix de la problématique

Une étude des différents problèmes identifiés au cours de la restitution des mécanismes de fonctionnement, nous laisse percevoir que tous les centres d'intérêt représentent des problématiques auxquelles il faudra faire face afin de trouver des solutions aux problèmes liés à la gestion de la trésorerie des collectivités locales.

Cependant, le choix de notre problématique sera fortement guidé non seulement par le souci d'application des notions acquises au cours de notre formation, mais également par celui de l'amélioration de la gestion des finances locales.

Pour cela, nous avons ciblé trois problématiques qui tiennent compte de nos objectifs. Il s'agit de la :

- problématique d'une gestion performante de la trésorerie des collectivités locales ;
- problématique de la gestion rationnelle des ressources ;
- problématique de la mise en œuvre de la nouvelle nomenclature budgétaire et comptable.

Compte tenu du fait que notre étude ne peut porter que sur une seule problématique, nous avons décidé d'axer notre étude sur la gestion performante de la trésorerie des collectivités locales.

Rappelons que cette problématique se libelle à travers le problème général qui est la gestion non performante de la trésorerie des collectivités locales, et les problèmes spécifiques ci après :

- l'inadéquation des outils de planification financière ;
- la non maîtrise des dépenses ;
- le niveau encore faible du recouvrement des ressources propres.

C'est donc dans le souci de participer à la résolution des problèmes spécifiques qui sont les manifestations du problème général liés à cette problématique que nous avons décidé de mener notre réflexion sur le thème : « **CONTRIBUTION A UNE GESTION PERFORMANTE DE LA TRESORERIE DES COLLECTIVITES LOCALES** »

II- Spécification de la problématique

Le raisonnement qui sous – tend voire justifie l'étude de la gestion de la trésorerie des personnes publiques locales est le suivant : compte tenu des principes fondamentaux qui régissent l'exécution financière des budgets locaux (principe de l'unité de caisse,..) et compte tenu notamment de l'obligation de dépôts des fonds des collectivités locales au trésor et de l'absence de rémunération de ces dépôts, les responsables locaux doivent

veiller à ce que la trésorerie soit la moins possible afin de la gérer au moindre coût.

De là, naît la nécessité de surveiller le niveau de la caisse de la collectivité locale en sachant prévoir les mouvements de fonds qui vont affecter cette caisse. 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.

C'est ce qui nous permet de maintenir pour la suite de notre étude les trois problèmes spécifiques initialement retenus que voici :

- o l'inadéquation des outils de planification financière ;
- o la non maîtrise des dépenses ;
- o le niveau encore faible du recouvrement des ressources propres.

La résolution de ces trois problèmes spécifiques liés à cette problématique choisie nous paraît, salubre pour contribuer à une gestion performante de la trésorerie des collectivités locales.

III- Vision globale de résolution de la problématique spécifiée

Une fois les problèmes spécifiques à résoudre choisis, notre sujet formulé et la problématique spécifiée, il importe de préciser la vision globale pouvant nous permettre de résoudre les problèmes spécifiques retenus et par conséquent, résoudre le problème général.

A-Approche générique de résolution du problème général

Rappelons que le problème général est **la gestion non performante de la trésorerie des collectivités locales**. Nous nous trouvons donc dans la théorie générale de la performance de la gestion de la trésorerie.

B- Approches génériques de résolution des problèmes spécifiques

1- Approche générique liée au problème spécifique n°1

Le problème spécifique n ° 1 est relatif au niveau encore faible du recouvrement des ressources propres.

Il est donc impérieux de rechercher les moyens pour l'accroissement du taux de recouvrement des ressources propres.

La résolution de ce problème fait donc référence à une approche basée sur les techniques de prévision et de recouvrement des ressources propres.

2- Approche générique liée au problème spécifique n°2

L'inadéquation des outils de planification financière est le deuxième problème spécifique retenu.

La résolution de ce problème passe une meilleure utilisation des outils de planification, autrement dit, une approche générique de l'utilisation efficace des outils de planification financière.

3-Approche générique liée au problème spécifique n°3

Le problème spécifique n ° 3 concerne la non maîtrise des dépenses. Les solutions utiles à ce problème sont basées sur une approche générique de maîtrise des dépenses.

4-Synthèse des approches génériques retenues

Tableau n°6: Synthèse des approches génériques par problème

Niveau spécifique	Problèmes spécifiques	Caractéristiques des approches génériques retenues
1	le niveau encore faible du recouvrement des ressources propres	approche basée sur les techniques de prévision et de recouvrement des ressources propres.
2	l'inadéquation des outils de planification financière	approche générique de l'utilisation efficace des outils de planification financière
3	la non maîtrise des dépenses	approche générique de maîtrise des dépenses.

Source : élaboré par nos soins

IV-Etapes de résolution de la problématique retenue

Pour résoudre les problèmes identifiés, nous avons adopté une démarche en 12 étapes :

- la fixation des objectifs ;
- la formulation des hypothèses ;
- la construction du tableau de bord ;
- le point des connaissances antérieures ;
- le choix de l'outil d'analyse ;
- le choix de l'outil de mobilisation des données ;
- la mobilisation des données ;
- l'analyse des données ;
- la formulation du diagnostic ;
- les approches de solution ;
- les conditions de mise en œuvre des solutions ;
- la construction du tableau de synthèse.

Nous allons présenter dans la section suivante les objectifs et la méthodologie de l'étude.

Section II : Objectifs et méthodologie de l'étude

Nous aborderons dans cette section, les objectifs liés à une gestion performante de la trésorerie des collectivités locales, la formulation des hypothèses, les méthodes de travail retenues pour résoudre les problèmes identifiés.

Paragraphe premier : Les objectifs de l'étude

Nous allons fixer dans ce paragraphe, les objectifs de l'étude après avoir rappelé la problématique choisie

I- Rappel de la problématique choisie

La problématique de notre étude est : **CONTRIBUTION A UNE GESTION PERFORMANTE DE LA TRESORERIE DES COLLECTIVITES LOCALES.**

II-Objectifs de l'étude

Nous présenterons ici les objectifs général et spécifiques de la gestion performante de la trésorerie des collectivités locales.

A-Objectif général

L'objectif général est une déclaration d'intention de résolution du problème général qui est la gestion non performante de la trésorerie des collectivités locales.

Il s'agit de contribuer à une gestion performante de la trésorerie des collectivités locales.

B- Objectifs spécifiques

Chaque objectif spécifique prend en compte le problème spécifique de son rang et se positionne comme la déclaration d'intention de résolution de ce problème.

Tableau n°7 : Objectifs spécifiques

Objectif spécifique n°1	Contribuer à l'amélioration du niveau de recouvrement des ressources propres
Objectif spécifique n°2	Suggérer les conditions pour rendre les outils de planification financière fiables.
Objectif spécifique n°3	Proposer les conditions pour une maîtrise des dépenses.

Source : élaboré par nos soins

III-Hypothèses de l'étude

Toute hypothèse est une proposition explicative de l'avènement d'un problème. L'hypothèse spécifique prendra en compte le problème de son rang.

Cependant, il serait peu commode d'énoncer des hypothèses sans connaître les causes à la base des problèmes spécifiques identifiés et donc du problème général.

A- Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°1

Le vote du budget par le conseil municipal ou communal, comme tout vote d'ailleurs, ne signifie pas qu'il existe dès lors des fonds nécessaires pour engager des dépenses au profit de la commune. Il faut d'abord recouvrer les recettes.

Il est donc important de recouvrer le maximum de ressources pour couvrir les charges de la collectivité locale. C'est pourquoi, il est impérieux de rechercher les causes supposées être à la base du caractère peu optimal du recouvrement des ressources propres de la collectivité.

Dans un premier temps, il semble que la mauvaise fixation des taxes est à la base du niveau encore faible des ressources propres des collectivités. Cependant, qu'il y ait un mauvais choix n'empêche pas de mobiliser le montant nécessaire pour assurer la couverture des charges. Le problème semble alors provenir du manque de motivation des agents chargés de la perception de ces taxes. Mais, il ne suffit pas que ces agents soient motivés pour que le recouvrement optimum des ressources soit garanti.

L'incivisme fiscal peut expliquer le problème du faible niveau de recouvrement des recettes propres. Seulement, cette cause ne nous convainc pas.

Nous retiendrons alors le manque de précision et de sincérité dans la prévision des recettes propres, car, il coule de source qu'une prévision mal faite peut entraîner inéluctablement des recouvrements faibles. De plus, lorsque la prévision n'est pas sincère les dépenses ne seront pas sincères non plus.

Dans toute approche de prévision, le choix de la méthode exige de se poser la question fondamentale : quel est l'objectif de la prévision ?

Il est indispensable de savoir si les prévisions sont à long terme ou si nous nous plaçons à moyen et court termes. Outre la question fondamentale citée, les éléments permettant de choisir une méthode de prévision dépendent de nombreux facteurs tels :

- la précision souhaitée pour établir les prévisions ;

-
- le coût accepté pour établir les prévisions ;
 - le temps disponible pour les obtenir.

Il résulte que **le manque de précision et de sincérité dans la prévision explique le faible niveau de recouvrement des ressources propres.**

B- Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°2

La gestion de tout organisme public nécessite l'usage des règles de saine gestion de la trésorerie. La gestion de la trésorerie suppose l'anticipation des flux de trésorerie (encaissements et décaissements) en diminuant les aléas éventuels.

Le plan de trésorerie est un document qui permet de mettre en place les fonds nécessaires pour faire face aux besoins de la collectivité. Il est un instrument de décision et d'action aux mains des responsables locaux. Il vise à programmer tous les encaissements et décaissements prévus ou à enregistrer mois par mois les encaissements, les décaissements et les disponibilités en compte, de manière à faire ressortir les excédents ou les insuffisances de trésorerie.

En effet, le plan de trésorerie tel qu'il s'élabore de nos jours au niveau des communes ressemble plus à un plan de décaissements ou une programmation de sortie de fonds qu'un plan de trésorerie.

Par ailleurs, le plan de trésorerie qui est un outil de bonne gestion de la trésorerie n'est pas tellement d'usage dans certaines collectivités locales. Plutôt qu'un plan de trésorerie, nous avons constaté l'usage d'une planification séquentielle des décaissements. Mais gérer de cette manière peut conduire à une illusion financière et favoriser l'improvisation dans le paiement des charges de la commune.

Nous allons présenter, à la page suivante, le plan de trésorerie.

Tableau n° 8: Le plan de trésorerie

A : Montant de la trésorerie à la fin Décembre N-1

B : Montant de la trésorerie à la fin Janvier N

C : Montant de la trésorerie à la fin Février N

D : Montant de la trésorerie à la fin Mars N

K : Montant de la trésorerie à la fin Octobre N

L : Montant de la trésorerie à la fin Novembre N

	Janv	Fév	Mars	Avril	...	Nov.	Dec
I- Situation de trésorerie à la fin du mois précédente	A	B	C	D		K	L
- Produits de recettes fiscales et non fiscales							
- Fonds de concours							
- Dons- projets obtenus							
-Prêts – projets obtenus							
- Autres recettes							
II- Total des recettes et financements divers							
III- Total des encaissements (I- II)							
- Charges d'exploitation ou de fonctionnement							
- Investissements							
- Remboursement d'arriéré							
- Remboursement des emprunts							
- Autres dépenses							
IV- Total des décaissements							
V- Situation de trésorerie à la fin du mois (III- IV)							

Source : élaboré par nos soins

Nous ne retiendrons pas cette cause pour expliquer l'inadéquation des outils de planification financière.

L'article 3 de la loi n° 98- 007 du 15 Janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin définit le budget comme étant « l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles »

En effet, il est fait obligation aux communes, lors de l'élaboration de leur budget de dégager 30 % des ressources de la section de fonctionnement pour le compte de la section d'investissement. Or, comment dégager encore 30 % des ressources de la section de fonctionnement qui demeurent insuffisantes ?

Ainsi, pour satisfaire cette obligation, les communes sont amenées à prévoir des ressources fictives. La tendance est aussi de hausser très haut la barre des ressources de cette section pour satisfaire cette obligation. Il en résulte que les prévisions faites lors de l'élaboration du budget sont des prévisions fantaisistes. Il n'y a donc pas de rigueur dans les prévisions, ni dans l'exécution du budget.

Tout cela dénote la non sincérité du budget des collectivités locales.

Par conséquent, **l'inadéquation des outils de planification financière est due à la non sincérité du budget des collectivités locales.**

C- Cause et hypothèse spécifique liée au problème spécifique n°3

Pour la maîtrise des dépenses communales, 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 termes.

Or, dans les collectivités locales, il n'existe pas encore une telle pratique ; ce qui favorise le pilotage à vue.

Il n'est pas superflu de dire que dans la gestion du budget des collectivités locales, les surfacturations sont légion, les doubles emplois de factures également etc.

Tout ce processus requiert un certain savoir-faire que les acteurs des dépenses communales n'ont pas encore acquis.

Il ressort de tous ces constats que **la non maîtrise des dépenses est due à l'absence d'une planification de dépenses à moyen terme.**

D- Cause et hypothèse liées au problème général

Les causes et hypothèses spécifiques n'étant rien d'autre que les manifestations de la cause et de l'hypothèse générale, nous n'avons pas pu trouver une cause générique qui coiffe toutes les causes spécifiques identifiées. Cela étant, nous n'avons pas pu formuler une cause générale et par conséquent une hypothèse générale.

IV-Tableau de bord de l'étude

La problématique choisie, les problèmes spécifiques retenus, les objectifs poursuivis, les causes supposées se trouvant à la base des problèmes et les hypothèses de travail ci-dessus exposées peuvent être résumés dans le tableau de bord de l'étude ci-après. **(Voir Page suivante)**

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

Niveau d'analyse	Problèmes	Objectifs	Causes supposées liées	Hypothèses
Niveau général	<p>Problème général :</p> <p>la gestion non performante de la trésorerie des collectivités locales</p>	<p>Objectif général :</p> <p>Contribuer à une gestion performante de la trésorerie des collectivités locales</p>		
Problèmes spécifiques	<p>1</p> <p>Problème spécifique 1 :</p> <p>Le niveau encore faible du recouvrement des ressources propres</p>	<p>Objectif spécifique 1 :</p> <p>Contribuer à l'amélioration du niveau de recouvrement des ressources propres</p>	<p>Cause spécifique 1 :</p> <p>Le manque de précision et de sincérité dans la prévision des ressources propres</p>	<p>Hypothèse spécifique 1 :</p> <p>Le manque de précision et de sincérité dans la prévision explique le niveau encore faible du recouvrement des ressources propres</p>
	<p>2</p> <p>Problème spécifique 2 :</p> <p>L'inadéquation des outils de planification financière</p>	<p>Objectif spécifique 2 :</p> <p>Suggérer les conditions pour rendre les outils de planification financière fiables.</p>	<p>Cause spécifique 2 :</p> <p>La non sincérité du budget</p>	<p>Hypothèse spécifique 2 :</p> <p>L'inadéquation des outils de planification financière est due à la non sincérité du budget</p>
	<p>3</p> <p>Problème spécifique 3 :</p> <p>La non maîtrise des dépenses</p>	<p>Objectif spécifique 3 :</p> <p>Proposer les conditions pour une maîtrise des dépenses</p>	<p>Cause spécifique 3 :</p> <p>L'absence d'une planification de dépenses à moyen terme</p>	<p>Hypothèse spécifique 3 :</p> <p>L'absence d'une planification de dépenses à moyen terme explique la non maîtrise des dépenses</p>

Source : élaboré par nos soins

Les causes et les hypothèses provisoires étant énoncées, nous procéderons dans le chapitre suivant à l'adoption de la méthodologie à partir de la revue de la littérature.

Paragraphe deuxième : Adoption de la méthodologie à partir de la revue de la littérature

Nous allons d'abord faire le point des connaissances antérieures sur les différents problèmes de notre étude, puis nous adopterons une méthodologie pour notre étude.

I- Revue de la littérature

Ce point des connaissances passera par l'opinion de certains acteurs de la gestion de la trésorerie des collectivités locales. Il s'articulera autour du problème général (**la gestion non performante de la trésorerie des collectivités locales**) et des problèmes spécifiques ensuite

A- Point des connaissances sur la gestion non performante de la trésorerie des collectivités locales

Selon AUDUBER, 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**. La trésorerie réelle et celle 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.

Il s'agit de veiller à l'établissement de budgets de trésorerie qui soient les plus réalistes que possible.

B- Point des connaissances sur l'amélioration du niveau de recouvrement des ressources propres

Le recouvrement peu optimal des ressources se rapporte aux analyses de R. MUZELLEC sur les obstacles à l'égalité des citoyens devant l'impôt. Pour lui, le frein le plus important à l'égalité est constitué par la fuite devant l'impôt qui peut être légale (évasion fiscale) ou illégale (la fraude).

Les techniques classiques en matière d'évasion fiscale sont la sous évaluation de la matière imposable.

En ce qui concerne la fraude, le poids de l'impôt incite les contribuables à rechercher les procédés de fraude dont les conséquences sont graves.

On distingue en effet deux types de prévisions : les méthodes quantitatives et les méthodes qualitatives. Les techniques qualitatives font appel à une méthodologie non mathématique. Elles consistent pour DELPHES à interroger, indépendamment les uns des autres afin d'éviter toute influence des experts à propos d'une question.

Les techniques quantitatives sont au contraire fondées sur des modèles mathématiques.

C- Point des connaissances sur l'inadéquation des outils de planification financière.

Nos investigations ne nous ont pas permis d'avoir les points de vue d'autres auteurs sur l'inadéquation des outils de planification financière.

D-Point des connaissances sur la non maîtrise des dépenses

Au cours des dix dernières années, la Banque mondiale a investi des ressources considérables dans l'analyse des dépenses et de l'impact des différentes formes d'intervention sur le développement. Au cours des travaux, il a été constaté que : « ... de bonnes analyses et de bonnes politiques publiques ne sont pas suffisantes pour assurer l'efficacité des dépenses publiques et la pérennité du processus de développement. Les résultats obtenus sur le terrain ne seront pas durables si le cadre institutionnel², c'est-à-dire les règles du jeu formel et informel ne sont pas telles qu'elles favorisent, voire même exigent, une bonne performance. (Rapport sur le Développement dans le monde, 1997).

Force est de constater que le cadre institutionnel et réglementaire pèse d'un poids non négligeable sur l'efficacité du processus budgétaire tant au niveau de son élaboration que de son exécution.

« la tâche à accomplir dans l'élaboration et l'exécution du budget pour le rendre performant est le choix des priorités qui domineront l'emploi des ressources rares. Le classement des priorités est fondamentalement un choix politique. Les priorités des hommes politiques sont fondées sur leur perception des préférences des électeurs. L'enjeu est de mettre en place des mécanismes institutionnels qui, d'une part, favoriseront les allocations des ressources fondées sur des choix et des politiques rigoureuses et,

² Décrit les règles formelles qui sont définies par le cadre juridique (Constitution, Loi Organique, Loi de finances et autres règlements financiers)

d'autre part, produiront l'information de qualité nécessaire pour effectuer les choix. Ceux-ci peuvent être éclairés par des informations et des experts. Mais pour l'essentiel, ils sont déterminés par des systèmes de valeurs et des orientations de la classe politique. Mettre en place et pérenniser des mécanismes institutionnels capables d'appuyer des choix stratégiques sains ont généralement les caractéristiques suivantes :

- un pouvoir politique qui a une vision ; il sait dans quelle voie il veut orienter le pays ;
- des débats sur les décisions à prendre doivent être dominés par les contraintes de ressources à moyen terme » (Manuel de gestion des dépenses publiques, 2000, p 46-47)

« La performance opérationnelle dépend de nombreux facteurs dont ceux concernant le budget sont les suivants :

- une décentralisation au niveau des gestionnaires des décisions financières à prendre pour mettre en œuvre les actions et atteindre les résultats dont ils sont responsables. Une définition préalable précise des actions à entreprendre et des résultats attendus. La production des rapports d'activités sur des actions et programmes entrepris ainsi que les résultats atteints ;
- une discipline sévère pendant l'exécution du budget à tous les échelons »

II- Méthodologie de l'étude

Élément crucial de tout travail, la méthode de travail nous permettra de mieux identifier l'outil d'analyse des données et produire des informations utiles à des analyses subséquentes.

Elle comporte l'approche théorique et l'approche empirique.

A-L'approche théorique

L'exposé de cette partie nous permettra de retenir pour chaque problème spécifique une approche théorique liée au point des connaissances développées et surtout à la détermination des causes réelles.

1-Les conditions liées au faible niveau de recouvrement des ressources propres

Le souci de la qualité des analyses nous oblige à veiller à l'exactitude de nos résultats. Les conditions liées au niveau encore faible du recouvrement des ressources propres (normes d'amélioration et seuil de décision pour l'analyse des résultats) nous permettront, le traitement et l'interprétation des données collectées lors des entretiens, des enquêtes, les entrevues et dans les revues documentaires.

a-Normes ou repères d'amélioration

L'amélioration du niveau de recouvrement des recettes est absolument indispensable pour couvrir les charges de la collectivité.

b-Seuil de décision pour l'analyse des données liées au faible niveau de recouvrement des ressources propres

La question posée est libellée de la façon suivante : **Quelle est la cause du problème lié au niveau encore faible du recouvrement des ressources propres?**

L'incivisme fiscal

Le manque de précision et de sincérité dans la prévision

Autre (à préciser)

Cette question posée, comporte trois items spécifiés. Si nous supposons que le poids total des items spécifiés est de 100 %, le poids moyen par item est alors de 33 %. Ainsi, le choix se fera par rapport à l'item qui aura un poids supérieur au poids moyen de 33 %. Toutefois, au cas où aucun item n'aurait atteint ce poids, c'est l'item qui aura le poids le plus élevé qui sera retenu.

2-Les conditions liées à l'inadéquation des outils de planification financière

Les normes d'amélioration et le seuil de décision pour l'analyse des résultats, nous permettront le traitement et l'interprétation des données collectées lors des entretiens, des enquêtes, les entrevues et les revues documentaires.

a-Normes ou repères d'amélioration

Pour une bonne gestion de la trésorerie des collectivités locales, il faut s'inscrire dans un schéma global : Objectif – Stratégie – Résultats.

b-Seuil des décisions pour l'analyse des données liées à l'inadéquation des outils de planification financière

La question fondamentale qui se trouve à la base de ce problème est la suivante :

A votre avis, qu'est- ce qui explique l'inadéquation des outils de planification financière ?

La non sincérité du budget ;

Le manque de manuel de procédure administrative et financière

Les lacunes du cadre institutionnel et réglementaire

En tout état de cause, c'est l'item qui recevra le poids le plus élevé qui sera retenu.

3-Les conditions liées à la maîtrise des dépenses

Nous passerons en revue les normes d'amélioration et le seuil de décision pour l'analyse des données relatives à la non maîtrise des dépenses

a-Normes ou repères d'amélioration

Pour la maîtrise des dépenses locales, il faut d'adoption d'un outil de planification et d'évaluation.

En effet, 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.

b-Seuil des décisions pour l'analyse des données liées à la non maîtrise des dépenses

La question relative à ce problème est libellée de la manière suivante :

Qu'est ce qui, selon vous justifie la non maîtrise des dépenses ?

L'affectation peu efficiente des crédits

Sans avis

Le manque d'une planification des dépenses à moyen terme

Compte tenu de ce problème, nous ne retiendrons que l'item qui aura obtenu un poids supérieur à 50 %

B-L'approche empirique

Elle vise à mettre en exergue la méthode d'enquête envisagée à travers les outils de mobilisation des données. Elle reste le moyen privilégié

de collecte des informations nécessaires à la vérification des hypothèses. L'approche empirique de notre travail se réalisera à travers les points suivants :

- ✚ la fixation des objectifs des enquêtes ;
- ✚ l'identification de la population et définition de l'échantillon;
- ✚ la nature de l'enquête et la présentation du cadre ;
- ✚ le recensement ;
- ✚ le centre d'intérêt du questionnaire ;
- ✚ la conception du questionnaire ;
- ✚ les techniques et outils statistiques de dépouillements

1-la fixation des objectifs des enquêtes

Notre enquête à pour objectif général de mobiliser les données nécessaires pour vérifier les différentes hypothèses formulées dans notre travail de recherche. Ainsi, notre enquête nous permettra de voir si d'une manière spécifique :

- le manque de précision et de sincérité dans la prévision explique vraiment le niveau encore faible du recouvrement des ressources propres ;
- l'inadéquation des outils de planification financière résulte vraiment de la non sincérité du budget ;
- le manque d'une planification de dépenses à moyen terme est vraiment à l'origine de la non maîtrise des dépenses.

2-L'identification de la population et définition de l'échantillon

L'échantillon est un groupe représentatif d'un grand ensemble. La population identifiée est composée d'une part des organes et des responsables des services communaux de deux des trois communes à

statut particulier et de sept communes ordinaires et d'autre part des receveurs- percepteurs de ces communes.

Notre choix est porté sur l'échantillon de convenance des enquêtés en fonction de certaines dispositions pratiques et en fonction de la facilité à les contacter.

3-La nature de l'enquête

Il s'agit d'une enquête à double volet, c'est-à-dire une enquête interne et une externe.

Dans un premier temps, nous avons fait une enquête par sondage à partir d'un questionnaire que nous avons envoyé à un échantillon représentatif de la population identifiée.

Dans un second temps, nous avons donné priorité au guide d'entretien pour interroger certains agents des Services Economiques et Financiers des Mairies afin de contourner le problème de retard rencontré dans les réponses aux questions.

4-Le recensement

Les communes ne sont pas choisies au hasard. Nous avons tenu compte, lors du choix, de la spécificité de chacune d'elle. Il s'agit de :

La mairie de Cotonou ;

La mairie de Porto- Novo ;

La mairie de Zangnanado ;

La mairie de Sô -Ava ;

La mairie de Covê ;

La mairie de Bohicon ;

La mairie d'Abomey ;

La mairie de Sèmè- Kpodji.

5-Le centre d'intérêt du questionnaire

Notre enquête vise à collecter des données pouvant nous permettre de retenir ou de récuser les hypothèses précédemment formulées.

Les questions posées au cours de l'enquête ont porté essentiellement sur les causes réelles des problèmes spécifiques de notre travail.

6-la conception du questionnaire

En vue d'une bonne compréhension des questions, le questionnaire a été conçu par rapport aux problèmes spécifiques identifiés au cours de notre étude. Les questions fondamentales qui nous servons de manière directe à vérifier les hypothèses se présentent comme suit :

Quelle est la cause du problème lié au niveau encore faible du recouvrement des ressources propres?

A votre avis, qu'est- ce qui explique l'inadéquation des outils de planification financière ?

Qu'est ce qui, selon vous justifie la non maîtrise des dépenses ?

7- Les techniques et outils de dépouillement

Le dépouillement s'est fait manuellement à l'aide de tableaux qui ont servi de base à notre analyse. Les résultats ont été analysés en fonction des données et de nos objectifs.

La méthodologie adoptée, nous allons nous intéresser dans le chapitre suivant à la collecte et à l'analyse des données.

CHAPITRE DEUXIEME

COLLECTE DES DONNEES, ANALYSE DES RESULTATS DE L'ENQUETE ET APPROCHES DE SOLUTIONS POUR UNE GESTION PERFORMANTE DE LA TRESORERIE DES COLLECTIVITES LOCALES

Dans ce chapitre, nous allons procéder à la collecte et à l'analyse des données, d'une part et proposer les approches de solutions pour une gestion performante de la trésorerie des collectivités locales, d'autre part.

Section I : Collecte et analyse des données

Il s'agit de mettre en application les techniques et outils statistiques de dépouillement et de présentation des données.

Paragraphe premier : Collecte, difficultés rencontrées et limites des données

La collecte, les difficultés rencontrées et les limites des données seront présentées dans ce paragraphe. Cet exercice fait suite à celui effectué au niveau de la conception du questionnaire dans la rubrique approche théorique.

I-Préparation et réalisation de la collecte

Rappelons que l'échantillon sur lequel portera la mobilisation des données est constitué de 100 individus issus de la population identifiée.

A- Préparation de l'enquête

Lors d'une recherche, l'obtention des données complètes, exige l'utilisation d'outils fiables pour la collecte des informations dont on a besoin. C'est donc pour cela que notre enquête a été réalisée sur la base d'un questionnaire adressé à l'ensemble des individus de la population identifiée. Sans distinction de grades ou de postes occupés.

Pour l'élaboration du questionnaire, nous avons veillé à ce que les questions posées soient limitées aux informations recherchées.

En vue d'adapter la formulation des questions au niveau de compréhension des enquêtés, le questionnaire, support de notre enquête a fait l'objet d'un test et a été corrigé par la suite en tenant compte des observations faites par les enquêtés et des avis des personnes ressources consultées.

B- Réalisation des enquêtes

La réalisation de notre enquête s'est effectuée du 10 Mai au 02 Juillet 2007.

II-Difficultés rencontrées et limites des données

A- Difficultés rencontrés.

Les difficultés rencontrées n'affectent pas les données recueillies. Elles n'expliquent que les limites de ces informations.

Diverses difficultés ont été rencontrées et ont constitué des obstacles au bon déroulement de l'enquête. Ces difficultés tiennent surtout à la diversité, la disparité et l'indisponibilité des individus.

Néanmoins, nous avons su mettre à profit notre chronogramme afin de recueillir les données nécessaires à notre étude.

B- Limites des données

Les limites sont inhérentes à la qualité et à la fiabilité des informations obtenues. Eu égard au temps qui nous est imparti et aux moyens dont nous disposons, notre enquête ne s'est déroulée que dans neuf communes.

Ainsi, les données recueillies ne concernent que ces communes.

D'autres limites sont liées au peu de temps que les enquêtés nous consacrent pour répondre à nos questions.

Aussi, faut-il ajouter aux difficultés, notre propre inexpérience en matière de techniques de conduite d'une enquête et la collecte des données primaires lors des enquêtes. Néanmoins, nous nous sommes efforcé de respecter autant que faire ce peu, les règles, normes et principes académiques établis et arrêtés en la matière.

Le paragraphe suivant sera consacré à l'analyse des données, à la vérification des hypothèses et à l'établissement du diagnostic

Paragraphe deuxième : Analyse des données, vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

Notons d'abord que les 100 questionnaires ont été administrés et validés si bien que notre échantillon est toujours de 100. Les résultats de l'enquête réalisée seront présentés et analysés en tenant compte de chacun des problèmes spécifiques en résolution. Il s'agit de la présentation et de l'analyse des données à caractère quantitatif.

I-Analyse des résultats relatifs au niveau encore faible du recouvrement des ressources propres

Tableau n°10: Cause du problème relatif au niveau encore faible du recouvrement des ressources propres

Réponses	Item1	Item2	Item3	Total
Effectif	30	60	10	100
Fréquence	0,30	0,60	0,10	1

Item1 : L'incivisme fiscal

Item2 : Le manque de précision et de sincérité dans la prévision

Item3 : Autre (à préciser)

Source : Résultat de nos enquêtes relatives à la question : quelle est la cause du problème lié au niveau encore faible du recouvrement des ressources propres ?

Il résulte du tableau n°10, que 60 % des responsables locaux et des recettes perceptions estiment que le manque de précision et de sincérité dans la prévision explique le niveau encore faible du recouvrement des ressources propres.

Par contre, 30 % pensent que la cause de ce problème est l'incivisme fiscal.

10 % optent pour diverses raisons dont l'inconscience des agents de recouvrement.

II-Résultats relatifs à l'inadéquation des outils de planification financière

Tableau n°11: Cause du problème relatif à l'inadéquation des outils de planification financière

Réponses	Item1	Item2	Item3	Total
Effectif	50	20	30	100
Fréquence	0,50	0,20	0,30	1

Item1 : La non sincérité du budget

Item2 : Le manque de manuel de procédures administrative et financière

Item3 : Les lacunes du cadre institutionnel et réglementaire

Source : Résultat de nos enquêtes relatives à la question : quelle est la cause du problème lié à l'inadéquation des outils de planification financière ?

Du tableau n° 11, les constats suivants ont été faits :

- ° 50% des enquêtés estiment que l'inadéquation des outils de planification financière est due à la non sincérité du budget ;
- ° 20% des responsables locaux et responsables des recettes perceptions pensent plutôt que c'est le manque de manuel de procédure administrative et financière ;
- ° Les autres c'est-à-dire 30% pensent que cette situation est imputable aux lacunes du cadre institutionnel et réglementaire.

III- Résultats relatifs à la non maîtrise des dépenses

Tableau n°12: Cause du problème relatif à la non maîtrise des dépenses

Réponses	Item1	Item2	Item3	Total
Effectif	25	10	65	100
Fréquence	0,25	0,10	0,65	1

Item1 : L'affectation peu efficiente des crédits

Item2 : Sans avis

Item3 : Le manque d'un cadre de dépenses à moyen terme

Source : Résultat de nos enquêtes : quelle est la cause du problème lié à la non maîtrise des dépenses ?

La lecture du tableau n° 12, nous permet de dire que :
 . 65% des enquêtés pensent que la non maîtrise des dépenses est due au manque d'une planification des dépenses à moyen terme ;

- . 10% des enquêtés ne se sont pas prononcés ;
- . Par contre 25% des enquêtés soupçonnent l'affectation peu efficiente des crédits aux besoins.

II- Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

Les hypothèses provisoires énoncées et les enquêtes effectuées, nous allons procéder à la vérification des hypothèses déjà émises pour aboutir à la formulation du diagnostic.

A- Vérification des hypothèses

1- Degré de validation de l'hypothèse n°1

Il ressort des données recueillies lors de nos enquêtes que le manque de précision et de sincérité dans la prévision explique le niveau encore faible du recouvrement des ressources propres. Cette assertion a eu l'approbation de 70% de nos enquêtés.

En effet, après le seuil de décision, toutes les causes possibles ayant un poids supérieur au poids moyen de 33 % seront retenues. Au regard des enquêtes, la cause réelle est le manque de précision et de sincérité dans la prévision.

L'hypothèse spécifique n°1 est donc vérifiée.

2-Degré de validation de l'hypothèse n°2

Le tableau n°11, qui récapitule les divers résultats relatifs au problème spécifique n°2 montre que 50% des responsables enquêtés trouvent que la

cause du problème est la non sincérité du budget. Conformément au seuil de décision, c'est cette cause qui sera retenue.

L'hypothèse n°2 est donc vérifiée.

3-Degré de validation de l'hypothèse n°3

De l'analyse des données recueillies, nous nous sommes rendus compte que le manque d'une planification des dépenses à moyen terme rend difficile la gestion de la trésorerie des collectivités locales.

En effet, 65% des enquêtés confirment cette assertion.

L'hypothèse n°3 est donc vérifiée.

B- Formulation du diagnostic

1-Diagnostic lié au problème spécifique n°1

Le manque de précision et de sincérité dans la prévision explique la faiblesse du niveau de recouvrement des ressources propres

2-Diagnostic lié au problème spécifique n°2

L'inadéquation des outils de planification financière est due à la non sincérité du budget.

3- Diagnostic lié au problème spécifique n°3

L'absence d'une planification de dépenses à moyen terme explique la non maîtrise des dépenses.

Section II : Les approches de solution pour une gestion performante de la trésorerie des collectivités locales et conditions de mise en oeuvre

Dans cette section, nous allons suggérer les solutions pour une gestion performante de la trésorerie des Collectivités Locales.

Paragraphe premier : Approche de solutions

Dans le but de contribuer à une gestion performante de la trésorerie des collectivités locales, nous nous sommes fixé des objectifs par rapport aux problèmes identifiés. L'analyse des données recueillies lors de nos enquêtes nous a permis de vérifier nos hypothèses. Il convient maintenant de proposer des solutions aux problèmes identifiés.

I-Approche de solutions au problème du recouvrement peu optimal des ressources propres

Du diagnostic établi, il ressort que le niveau encore faible du recouvrement des ressources propres est dû au manque de précision et de sincérité dans la prévision. Ainsi, le taux relativement faible de recouvrement des valeurs inactives prises en charge, constitue un manque à gagner pour la collectivité locale.

Nous proposerons dans ce travail la prévision par la méthode dite de décomposition.

En effet, le niveau de base de la demande est la moyenne de la série de données prévues à une date déterminée. C'est donc une loi stationnaire qui, selon les concepts introduits dans la typologie de la demande, est complétée avec les éléments suivants :

- une tendance **(T)** donnant l'évolution à moyen terme de la demande ;
- des variations saisonnières **(V)** dues à des modifications périodiques de la demande ;
- des éléments résiduels **(E)**.

A partir de ces données, on peut définir une droite de tendance par la méthode des moindres carrés. Cela consiste à retenir parmi toutes les droites du plan étudié, celle qui minimise la somme des carrés des écarts des points observés à la droite. L'équation de cette droite exprimant la demande **D** en fonction du numéro de la période, sera du type :

$$D = a.n + b \text{ avec}$$

a =

$$\frac{N \cdot \sum n \cdot Dn - \sum n \cdot \sum Dn}{N \cdot \sum n^2 - (\sum n)^2} \quad \text{et } b = \frac{\sum Dn}{N} - a \frac{\sum n}{N}$$

$$N \cdot \sum n^2 - (\sum n)^2 \quad \frac{\sum Dn}{N} - a \frac{\sum n}{N}$$

Où n est le nombre de périodes de l'historique des données.

Le tableau suivant précise les calculs qui aboutissent à l'équation de la droite de tendance permettant d'évaluer la prévision de la demande Dn pour la période n.

Tableau n° 13 : Tableau de prévisions

Périodes	n	n ²	Dn	n.Dn
Janvier	1	1	20 000	20000
Février	2	4	21000	42000
Mars	3	9	19000	57000
Avril	4	16	22000	88000
Mai	5	25	23000	115000
Juin	6	36	22000	132000
Juillet	7	49	20000	140000
Août	8	64	16000	128000

Septembre	9	81	20000	180000
Octobre	10	100	23000	230000
Novembre	11	121	25000	275000
Décembre	12	144	27000	324000
TOTAL	78	650	258000	1731000

Source : élaboré par nos soins

$$a = 12.1731000 - 78.258000$$

$$\frac{\quad}{12.650 - 78.78} = 377,6$$

$$B = 25\ 8000 - 78$$

$$\frac{\quad}{12} \cdot 377,6 = 19045,46$$

Dn = 378 n + 19045

La mise en place des équipes de contrôle serait un atout pour la réussite de ces opérations.

II- Approche de solutions au problème de l'inadéquation des outils de planification financière

L'étude du problème relatif à l'inadéquation des outils de planification financière nous a permis de dégager comme diagnostic que l'inadéquation des outils de planification financière est due à la non sincérité du budget.

Il ressort de notre diagnostic que la résolution de ce problème doit passer par :

- une discipline sévère pendant l'exécution du budget à tous les échelons ;
- une rigueur dans la prévision des ressources ;

III- Approche de solutions au problème de la non maîtrise des dépenses

Après le diagnostic lié au problème de la non maîtrise des dépenses, nous proposons la nécessaire mise en place d'un cadre de dépense ; ce qui va permettre d'éviter les pilotages à vue dans la gestion.

Cela pourrait amener les collectivités locales à expérimenter la gestion axée sur les résultats. Elle va consister à recenser, à comparer les moyens pour les atteindre et à mesurer les réalisations par des indicateurs précis. Elle nécessite un changement radical dans la conduite des dépenses.

Paragraphe deuxième : Les conditions de mise en œuvre et tableau de synthèse

Pour que les solutions préconisées puissent produire leurs effets, les conditions ci-après doivent être mises en œuvre.

I- Les règles de bonne gestion de la trésorerie locale

Ces règles peuvent s'énoncer comme suit :

- * éviter la suspension ou les retards de paiements, justifiés soit par un manque de disponibilités, soit par une inefficacité ou lenteur délibérée des ordonnateurs et des comptables;
- * éviter de thésauriser des fonds publics, en conservant trop de disponibilités oisives dans les caisses publiques ;

* rechercher un montant optimal de trésorerie, en établissant un plan de trésorerie et en le surveillant ; cette tâche incombe à l'ordonnateur et au comptable. En effet, c'est ce dernier qui connaît les encaissements et les décaissements réels de la collectivité publique. Le comptable est tenu par ailleurs d'informer le maire sur l'évolution de la trésorerie communale. Il doit lui rappeler les périodes où il convient d'être prudent et celle qui permettent une certaine sérénité ;

* exécuter le plan de trésorerie, en veillant à ce :

- qu'aucun compte hors budget ne soit ouvert ;
- que les produits recouverts par les régisseurs de recettes et correspondants du comptable public soient intégralement reversés dans les délais prescrits à la caisse du comptable public ;
- que le personnel des services assurant le recouvrement soit bien motivé et dispose d'un système d'adressage performant et qu'il redouble d'ardeur pour poursuivre le recouvrement des impôts et taxes par toutes les voies de droit ;
- que les services de dépenses effectuent le paiement des dépenses dans les délais impartis ;
- que la bonne foi soit l'une des règles d'or de l'ordonnateur : il faut de la sincérité dans les actes pris par l'ordonnateur ;
- que la comptabilité des dépenses engagées soit tenue sans erreur et utilisée comme un véritable outil de gestion ;

- que le recours éventuel à l'emprunt se fasse à des taux étudiés favorables, à la collectivité publique et compatibles avec sa capacité d'endettement ;
- qu'il n'y ait pas de concentration de charges au cours de la même période.

II - Les autres conditions

Une gestion performante de la trésorerie des collectivités locales doit consister à :

- faire disparaître dans le temps, tout décalage entre les recettes et les dépenses ;
- mettre en cohérence les objectifs de la trésorerie et ceux relatifs à la gestion de la dette : en pratique, une gestion efficace de la trésorerie doit être précédée par une réflexion sur les moyens à mettre en œuvre pour réduire l'importance du besoin d'endettement ;
- éviter toute improvisation dans les actions à entreprendre ;
- assurer la célérité du paiement des dépenses et les paiements en temps opportun.

Une gestion performante de la trésorerie des collectivités locales passe également par :

- un système de manière à ce que les fonds déposés au Trésor soit liquides à tout moment ;
- un accent particulier doit être mis sur la responsabilité des receveurs - percepteurs ;

- le suivi de l'exécution des dépenses et la planification des sorties de fonds en recherchant, à tout moment, l'équilibre financier ressources/charges puis la comptabilisation régulière des dites opérations ;

- la mobilisation des ressources au moindre coût (opter pour les fonds de concours, les prêts concessionnels plutôt que les prêts commerciaux)

III -Tableau de synthèse de l'étude (Voir page suivante)

Tableau n°14 : Tableau de synthèse de l'étude « Contribution à la gestion performante de la trésorerie des Collectivités Locales »

Niveau d'analyse	Problèmes	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses	Diagnostics	Solutions
Niveau général	Problème général : La gestion non performante de la trésorerie des Collectivités Locales	Objectif général : Contribuer à la gestion performante de la trésorerie des Collectivités Locales				
Problèmes spécifiques	1 Problème spécifique 1 : Le niveau encore faible du recouvrement des ressources propres	Objectif spécifique 1 : Contribuer à l'amélioration du niveau de recouvrement des ressources propres	Cause spécifique 1 : Le manque de précision et de sincérité dans la prévision des recettes propres	Hypothèse spécifique 1 : Le manque de précision et de sincérité dans la prévision explique le niveau encore faible du recouvrement des ressources propres	Diagnostic spécifique 1 : Le manque de précision et de sincérité dans la prévision explique le niveau encore faible du recouvrement des ressources propres	La méthode de prévision par la décomposition Doter les postes comptables d'agents
	2 Problème spécifique 2 : L'inadéquation des outils de planification financière	Objectif spécifique 2 : Suggérer les conditions pour rendre les outils de planification financière fiables.	Cause spécifique 2 : La non sincérité du budget	Hypothèse spécifique 2 : L'inadéquation des outils de planification financière est due à la non sincérité du budget	Diagnostic spécifique 2 : L'inadéquation des outils de planification financière est due à la non sincérité du budget	une discipline sévère pendant --l'exécution du budget à tous les échelons ; une rigueur dans -la prévision des ressources ;

	3	<p>Problème spécifique 3 : La non maîtrise des dépenses</p>	<p>Objectif spécifique 3 : Proposer les conditions pour une maîtrise des dépenses</p>	<p>Cause spécifique 3 : L'absence d'un cadre de dépenses à moyen terme</p>	<p>Hypothèse spécifique 3 : L'absence d'une planification des dépenses à moyen terme explique la non maîtrise des dépenses</p>	<p>Diagnostic spécifique 3 : L'absence d'une planification des dépenses à moyen terme explique la non maîtrise des dépenses</p>	<p>La mise en place d'un cadre de dépense</p> <p>La gestion axée sur les résultats</p>
--	---	--	--	---	---	--	--

Source : élaboré par nos soins

CONCLUSION GENERALE

La réalisation de la présente étude nous a permis de découvrir le cadre de fonctionnement des collectivités locales au Bénin et de mettre en relief les problèmes qui handicapent la performance de la gestion de la trésorerie desdites collectivités locales.

Aussi, le diagnostic opéré nous a-t-il permis de faire les constats ci-après :

- l'autonomie financière des collectivités locales est quelque peu limitée par le fait que le cadre juridique et financier de ces collectivités locales est quasiment déterminé par l'Etat ;
- l'insuffisance dans la politique de gestion des stocks des valeurs inactives ;
- le niveau faible du recouvrement des ressources propres ;
- la difficulté de prévision des ressources ;
- la non maîtrise des dépenses ;
- l'inadéquation des outils de planification financière ;
- le personnel vieillissant et en partie non qualifié de certaines communes.

Face à tout cela, nous avons divisé notre étude en trois problèmes spécifiques. Nous avons réalisé des enquêtes à partir des hypothèses liées aux divers problèmes spécifiques. Ces enquêtes nous ont permis de déterminer les causes réelles des différents problèmes, de proposer des approches de solutions et enfin de déterminer les conditions de leur mise en œuvre.

Nous aurions pu proposer un développement plus détaillé si nous n'étions pas limité par des contraintes de volume pour la présentation de notre document.

Ainsi, ne saurions-nous prétendre avoir épuisé la problématique de la gestion performante de la trésorerie des collectivités locales.

Nous souhaiterions cependant que notre modeste contribution à la recherche des solutions liées à cette problématique aide les autorités locales à mieux gérer pour pouvoir relever les nombreux défis que soulève la décentralisation dans notre pays.

BIBLIOGRAPHIE

BARBEYRIE, R. (Juin 1990) **Revue des Marchés et Techniques Financières** n°19, Les relations de trésorerie Etat-Collectivités locales.

Décret béninois n°2001-039 portant **Règlement sur la Comptabilité Publique** du 15 Février 2001

DOSIERE. R et **WOLF. M** (1998) : **La Commune, son budget et ses comptes**, édition ouvrière, p233

Ecole Nationale d'Administration ; La Gestion Financière des collectivités locales, Séminaire Atelier, 20 Août 1990

KOUEVI, A (2003-2004), **La Gestion Financière des Collectivités Locales.**

LEVASSEUR, M (1979), **Gestion de trésorerie**, Economica, p 179

LORIDANT P. ; Problématique des Finances Locales, Paris, 15 Octobre 2003

LOI n°98- 007 du 15 Janvier 1999, **Régime Financier des Communes en République du Bénin**

Manuel de gestion des dépenses publiques, 2000

MUZELLEC, R. (2002), **Finances Publiques**, Dalloz, 12^{ème} édition, Paris

Rapport sur le développement dans le monde, 1997

TISSIDRE ; le financement externe et la gestion de la trésorerie locale,
rapport, 04 Mai 1988

ANNEXES

- 01- Questionnaire
- 02- Guide d'entretien

QUESTIONNAIRE

Madame, Monsieur ;

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire au cycle II de l'ENAM, nous étudions sous la direction de Monsieur Félix Hounsa FANOU, la gestion de la Trésorerie des Collectivités Locales.

Le thème du mémoire de fin de formation est intitulé « **CONTRIBUTION POUR UNE GESTION PERFORMANTE DE LA TRESORERIE DES COLLECTIVITES LOCALES** »

Nous vous remercions par avance pour les informations précieuses que vous voudriez bien mettre à notre disposition à travers le présent questionnaire.

Christian Martial M. DEGUENON

Téléphone : 90 08 71 39
93 05 81 93
95 84 75 04

Identité de l'enquêté (facultative)

Poste Occupé

Ministère

1- Quelle est la cause du problème lié au niveau encore faible du recouvrement des ressources propres?

L'incivisme fiscal

Le manque de précision et de sincérité dans la prévision

Autre

2- Quelle est la cause du problème lié à l'inadéquation des outils de planification financière ?

La non sincérité du budget ;

Le manque de manuel de procédure administrative et financière

Les lacunes du cadre institutionnel et réglementaire

3- Quelle est la cause du problème lié à la non maîtrise des dépenses ?

L'affectation peu efficiente des crédits aux besoins

Sans avis

Le manque d'une planification des dépenses à moyen terme

GUIDE D'ENTRETIEN

Madame, Monsieur ;

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire au cycle II de l'ENAM, nous étudions sous la direction de Monsieur Félix Hounsa FANOU, la gestion de la Trésorerie des Collectivités Locales.

Le thème du mémoire de fin de formation est intitulé « **CONTRIBUTION POUR UNE GESTION PERFORMANTE DE LA TRESORERIE DES COLLECTIVITES LOCALES** »

Nous vous remercions par avance pour les informations précieuses que vous voudriez bien mettre à notre disposition à travers le présent guide d'entretien.

Christían MartíaI M. DEGUENON

Téléphone 90 08 71 39
93 05 81 93
95 84 75 04

Identité de l'enquêté (facultative)

Poste Occupé

- 1- Quelle est la cause du problème lié au niveau encore faible de recouvrement des ressources propres?
- 2- Quelle est la cause du problème lié à l'inadéquation des outils de planification financière ?
- 3- Quelle est la cause du problème lié à la non maîtrise des dépenses ?

TABLE DES MATIERES

	Page
Identification du jury	i i
Avertissement	ii i
Dédicace	iv
Remerciement	v
Liste des tableaux	vi
Glossaire	vii
Résumé	ix
Sommaire	x
Avant- propos	xi
Introduction Générale	1
Chapitre premier : Cadre institutionnel, théorique et méthodologique de l'étude	5
<u>Section I</u> : Restitution des observations de stage et problématique	5
<u>Paragraphe premier</u> : observation de stage	5
I- Présentation de la mairie	5
II- Etat des lieux de base	
III- Inventaire des éléments de l'état des lieux	19
<u>Paragraphe deuxième</u> : choix, spécification de la problématique et vision globale de résolution de la problématique choisie	21
I- Choix de la problématique	22
II- Spécification de la problématique	22
III- Vision globale	23

IV- <u>Étapes de résolution de la problématique</u>	26
<u>Section II</u> : Objectifs et méthodologie de l'étude	26
<u>Paragraphe premier</u> : Les objectifs de l'étude	26
I- Rappel de la problématique	26
II- Objectifs de l'étude	27
III- Hypothèses de l'étude	28
IV- Tableau de bord	35
<u>Paragraphe deuxième</u> : Adoption de la méthodologie à partir de la revue de la littérature	37
I- Revue de la littérature	37
II- Méthodologie adoptée	40
<u>chapitre deuxième</u> : Collecte des données, analyse des résultats de l'enquête et approches de solutions pour une gestion performante de la trésorerie des collectivités locales	48
<u>Section I</u> : Collecte et analyse des données	48
<u>Paragraphe premier</u> : Collecte, difficultés rencontrées et limites des données	48
I- Préparation et réalisation de la collecte	48
II- Difficultés rencontrées et limites des données	49
<u>Paragraphe deuxième</u> : Analyse des données, vérification des hypothèses et établissement du diagnostic	50
I- Résultat relatifs au problème spécifique n°1	51
II- Résultat relatifs au problème spécifique n°2	51
III- Résultat relatifs au problème spécifique n°3	52
<u>Section II</u> : Les approches de solution pour une gestion performante de la trésorerie des collectivités locales et conditions de mise en oeuvre	55
<u>Paragraphe premier</u> : Approches de solutions	55
I- Approche de solutions au problème spécifique n°1	55
II- Approche de solutions au problème spécifique n°2	57
III- Approche de solutions au problème spécifique n°3	58
<u>Paragraphe deuxième</u> : Les conditions de mise en oeuvre et tableau	58

de bord

I- Les règles de bonne gestion de la trésorerie locale	58
II- Les autres conditions	60
III- Tableau de synthèse	60
Conclusion générale	63
Bibliographie	65
Annexes	67
Table des matières	71

