



REPUBLIQUE DU BENIN



**MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA
RECHERCHE SCIENTIFIQUE**

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

Faculté des Sciences Economiques et de Gestion (FASEG)

**MEMOIRE PRESENTE EN VU DE L'OBTENTION DES CREDITS
ASSOCIES AU DIPLOME DE LA LICENCE PROFESSIONNELLE EN
SCIENCES DE GESTION**

Option: Sciences de Gestion

Filière : Comptabilité audit et contrôle de gestion

THEME :

**ANALYSE DU RECOUVREMENT DES RECETTES
BUDGETAIRES NON FISCALES DE L'ETAT PAR LA
DGTCP**

Réalisé par :

ADONIAS R. C. HOUNTONDI et GUY C. HOUINDONOU

Maître de stage

Nicolas KPINDJO ASSOGBA

Le receveur percepteur

Directeur de mémoire

Dr Liamidi YESSOUFOU

Enseignant à la FASEG

Décembre 2016

**LA FACULTE DES SCIENCES ECONOMIQUES ET DE GESTION DE L'UNIVERSITE
D'ABOMEY-CALAVI N'ENTEND DONNER NI APPROBATION NI IMPROBATION
AUX OPINIONS EMISES DANS CE MEMOIRE. CES OPINIONS DOIVENT ETRE
CONSIDEREES COMME PROPRE A LEURS AUTEURS.**

DEDICACE

A mes chers parents :

- ✓ Nicodème HOUNTONDJI, Lucienne BOTCHI et Marie-Thérèse HOUNDOU pour leur soutien, leur assistance et sacrifice consentis à mon endroit.

Puisse ce travail combler leur légitime attente ;

- ✓ mes chers frères et sœurs pour leur soutien inconditionnel. À toute la famille HOUNTONDJI, ODOULAMI, AKAKPOVI , BOTCHI, HOUNDOU ,

Adonias R.C. HOUNTONDJI

DEDICACE

A mes chers parents :

- ✓ Feu HOUINDONOU Albert et TOKPON Félicienne, Feu KOWE Jean et sa famille,
- ✓ HOUINDONOU Lambert, son épouse et ses enfants pour leur soutien, leur assistance et sacrifice consenti à mon endroit.
Puisse ce travail combler leur légitime attente ;
- ✓ mes chers frères et sœurs HOUINDONOU Herbert, HOUINDONOU Bernadette et HOUINDONOU Clémentine pour leur soutien inconditionnel

Comlan G. HOUINDONOU

REMERCIEMENTS

Nous remercions très sincèrement :

- ✓ Le Doyen de la FASEG, Professeur IGUE B. Charlemagne
- ✓ Dr YESSOUFOU Liamidi, enseignant à la FASEG notre directeur de mémoire, pour avoir accepté de diriger ce travail malgré ses multiples occupations ;

Tous les professeurs de la FASEG pour leur encadrement ;

- ✓ monsieur Nicolas K. Assogba, Receveur Percepteur notre maître de stage, nous formulons nos sincères remerciements pour sa disponibilité ;
- ✓ YETONGNON Modeste et sa famille pour leur soutien ;
- ✓ HOUNSOUNOU DAMAS pour son soutien et son accompagnement
- ✓ madame Hermione HOUNGBEDJI Chef service de la section comptabilité ;
- ✓ TCHIBOZO Eric chef division de la centralisation
- ✓ Mr François d'Assise GOUSSI pour son soutien indéfectible ;
- ✓ A madame Léocadie TOGNISSE, pour son soutien à l'orientation ;
- ✓ A madame Roukyatou BATOKO, pour ses sages conseils soutien indéfectible
- ✓ A madame Adjara ISSAKA, pour son soutien indéfectible ;
- ✓ A madame Hermione KPANNA pour son soutien indéfectible ;
- ✓ Mme Joséphine ADANTENON pour son soutien indéfectible ;
- ✓ A tout le personnel de la FASEG, La DGTCP, de la Recette Perception d'Abomey-Calavi notamment le personnel et A tous ceux qui de près ou de loin ont contribué à la réalisation de ce mémoire.
- ✓ Aux Président et Honorables membres de Jury.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

ANR	: Assemblée Nationale Révolutionnaire
BGE	: Budget Général d'Etat
BM	: Banque Mondiale
BTAB	: Bureau de la Trésorerie et des Affaires Budgétaires
DAMF	: Direction des Affaires Monétaires et Financières
DB	: Division du Budget
DC	: Division de la Comptabilité
DCCE	: Direction de la Centralisation des Comptes de l'Etat
DCM	: Division Comptabilité Matière
DERC	: Direction des Etudes et de la Réglementation
DGDDI	: Direction Générale de la Douane et Droit Indirect
DGE	: Direction Générale de l'Economie
DGID	: Direction Générale des Impôts du Domaine
DGR	: Direction Générale des Ressources
DI	: Direction des Impôt
DRFM	: Direction des Ressources Financières et Matériels
DRH	: Direction des Ressources Humaines
DST	: Direction des Services Techniques
FASEG	: Faculté des Sciences Economiques et de Gestion
FMI	: Fonds Monétaire International
FNRB	: Fonds National des Retraités du Bénin FNRB
IGAA	: Inspection Générale des Affaires Administratives
IGF	: Inspection Générale des Finances
IGS	: Inspection Général des Services
ONU	: Organisation des Nations Unis
PAS	: Programme d'Ajustement Structurel
RF	: Recettes Fiscales

RGF	: Receveur Général des Finances
RI	: Recette des Impôt
RND	: Receveur Nationale des Douanes
RNF	: Recettes Non Fiscales
RP	: Recettes Perceptions
SA	: Service de l'Assiette
SAE	: Service des Affaires Economiques
SBC	: Service du Budget et de la Comptabilité
SC	: Services Centraux
SC	: Service du Contentieux
SC	: Services de la Comptabilité
SCL	: Services des Collectivités Locales
SD	: Services de la Dépense
SE	: Services des Epargnes
SO	: Services Opérationnels
SR	: Services de la Recette
SS	: Services Soldes
ST	: Services de la Trésorerie
UEMOA	: Union Economique Monétaire Ouest Africaine

Liste des tableaux

Tableau 1 : Effectif du Service de la Recette de la DGTCP.....	15
Tableau 2 : Evolution des recettes non fiscales de 2011 à 2015.....	39
Tableau 3 : Comparaison des recettes non fiscales aux recettes propres du BGE de 2011-2015.....	40
Tableau 4 : Situation du recouvrement des recettes non fiscales par le comité	42
Tableau 5 : Situation du recouvrement de la taxe à l'embarquement de 2011-2014.....	43
Tableau 6 : Causes liées à l'inexistence d'une division du recouvrement au sein du Service de la Recette de la DGTCP.....	46

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE I :PRESENTATION ET FONCTION DE LADIRECTION GENERALE DU TRESOR ET DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE(DGTCP)	4
Section I : Présentation de la DGTCP	5
Section II : Fonction du Trésor Public Béninois	12
CHAPITRE II :CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIE DE RECHERCHE	21
Section I: Cadre théorique.....	22
Section II : Méthodologie de Recherche	35
CHAPITRE III :PRESENTATION ET ANALYSE DES DONNEES ET APPROCHES DE SOLUTIONS.....	38
Section I : Présentation et analyse des données	39
Section II : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre.....	49
CONCLUSION	52
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	55
ANNEXES	a
TABLE DES MATIERES	c

INTRODUCTION

L'économie des finances publiques attribue à celles-ci un rôle politique et économique important dans les Etats contemporains. Elles sont devenues le nerf des interventions publiques et le budget a acquis une dimension stratégique. Etat prévisionnel et limitatif décrivant les ressources et les charges permanentes de l'Etat pour une année, le budget est sanctionné par une décision de l'organe Législatif National. Son exécution est gouvernée par les règles de la comptabilité publique qui prescrivent les principes fondamentaux et les procédures relatives aux opérations financières de l'Etat. Fixé donc dans un cadre juridique précis, il est nécessaire qu'il soit exécuté en recettes, que les opérations autorisées par la loi des Finances se déroulent conformément au schéma élaboré par le Gouvernement et approuvé par le parlement.

Partie principale des recettes publiques, les recettes budgétaires de l'Etat sont toutes recettes du budget général de l'Etat soumis aux règles de la comptabilité publique dont le principe fondamental est celui de la séparation des fonctions d'ordonnateurs de celles des comptables publics. D'après ce principe, les ordonnateurs sont chargés des opérations administratives d'exécution du budget aussi bien en matière de dépenses (engagement, constatation du service fait, liquidation et ordonnancement) qu'en matière de recettes (assiette, liquidation et mise recouvrement) ; et les comptables publics sont chargés des opérations comptables d'exécution du budget aussi bien en matière de dépenses (paiement) qu'en matière de recettes (recouvrement ou perception). Les recettes budgétaires de l'Etat regroupent les recettes fiscales et les recettes non fiscales

Le recouvrement de ces ressources de l'Etat constituées de recettes fiscales et non fiscales était l'une des principales attributions du Trésor public jusqu'en 1989 où, à la suite du diagnostic des procédures de recouvrement des impôts mis aux rôles, le recouvrement des recettes fiscales lui a été retiré par Décision Loi n° 89-007/ANR/CP du 13 août 1989 chargeant ainsi la Direction Générale

des Impôts et des Domaines du recouvrement des recettes fiscales, en application des recommandations du Programme d'Ajustement Structurel (PAS) signé par le Bénin et les institutions financières de Brettons Wood à savoir le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale(BM) dans le cadre du redressement économique du pays. Ce recouvrement est opéré pour le compte du Receveur Général des Finances (RGF) qui encaisse dans son rôle de caissier principal de l'Etat, ces fonds recouvrés en vertu du principe de l'unité de caisse. Depuis ce transfert décidé par le législateur béninois le 13 août 1989, le taux de recouvrement des recettes fiscales de l'Etat s'est amélioré et ne cesse de croître d'année en année. Face à ce constat, il convient de se demander ce qui est advenu du recouvrement des recettes non fiscales de l'Etat dont la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) a la charge. Dans le cadre du financement des dépenses de plus en plus croissantes de l'Etat, la recherche des recettes additionnelles devient obligatoire pour couvrir les charges publiques. C'est dans cette optique qu'il est donc nécessaire de porter un regard sur le système de recouvrement de la DGTCP, des recettes non fiscales afin d'accroître lesdites recettes.

Comment faire pour rendre plus efficace ou pour dynamiser les opérations de recouvrement des recettes non fiscales ? C'est pour apporter notre contribution à la résolution de ces problèmes que nous avons choisi de réfléchir sur le thème : « Analyse du recouvrement des recettes budgétaires non fiscales de l'Etat par la DGTCP ». Dans la conduite de cette étude, nous avons adopté un plan à trois chapitres. Le premier chapitre est la présentation de la DGTCP ; le Deuxième aborde le cadre théorique et méthodologie de recherche ; et enfin le troisième chapitre est consacré à la présentation et à l'analyse des résultats et aux approches de solutions.

CHAPITRE I :
PRESENTATION ET FONCTION DE LADIRECTION
GENERALE DU TRESOR ET DE LA COMPTABILITE
PUBLIQUE(DGTCP)

Dans ce chapitre, il s'agira de présenter brièvement la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique et son fonctionnement.

Section I : Présentation de la DGTCP

Cette section est consacrée à la présentation de la DGTCP

Paragraphe I : Historique de la DGTCP

Le Trésor Public Béninois a été créé par la loi n° 61-35 du 14 Août 1961, portant création du Trésor National du Dahomey. Conformément au décret n°69-47/PR/MFE du 17 Février 1969 portant organisation des services du Trésor de la République devenu Direction du Trésor et de la Comptabilité Publique ayant à sa tête un Directeur il est appelé Trésorier Payeur Général, Comptable Supérieur et Unique de l'Etat. A ce jour, il est appelé Direction Générale Du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP). Les missions successives qui lui sont conférées à travers la pluralité des textes dont le plus récent est le décret n°2005-110 du 11 Mars 2005 portant attributions, organisations et fonctionnement du Ministère des Finances et de l'Economie n'ont pas pour autant modifié sa fonction première en ce qui concerne la centralisation des opérations financières et budgétaires de l'Etat.

Paragraphe II : Attributions, organisations et fonctionnement du Trésor Public Béninois

I- Les Attributions de la DGTCP

Aux termes des dispositions de l'article 1^{er} de l'Arrêté n° 1188/MF/DC/SGM/DA du 14 décembre 1998 portant attributions, organisation et fonctionnement de la DGTCP, deux (02) missions sont assignées à cette dernière : la fonction «Trésor » et la fonction «Comptabilité publique».

Au titre de la fonction "Trésor ", la DGTCP est chargée :

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

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

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

II-Organisations et fonctionnement de la DGTCP

Dans le cadre de l'accomplissement des objectifs qui lui sont assignés, la DGTCP dispose de deux(02) services centraux, de cinq(05) directions techniques, des services extérieurs du Trésor composés d'une Recette Générale des Finances (RGF) et de cinquante (53) Recettes Perceptions.

1- Les services organisationnels

Dans cette catégorie, on distingue les services centraux et les directions techniques.

• Les services centraux

Ils sont les structures centrales qui examinent les activités de la DGTCP et assurent la formation du personnel pour mieux atteindre les objectifs économiques. Au nombre de ces services, nous avons :

- L'Inspection Générale des Services (IGS)

Placée sous l'autorité de la Directrice Générale, l'IGS a pour mission d'exercer un contrôle général de l'exacte application des règles de la comptabilité publique et des dispositions des lois et règlements en vigueur relatifs aux opérations financières de l'Etat et à celle des autres organismes. Elle est chargée des contrôles sur pièces et sur place de tous les services extérieurs du Trésor, des caisses intermédiaires de recettes, d'avances et de menues dépenses ; du contrôle du fonctionnement de tous les services centraux, du point de vue de l'application de la réglementation ; puis de la vérification des comptes de disponibilités, de mouvements de fonds, des états de rapprochement des comptes bancaires et postaux.

- La Direction du Centre de Formation Professionnelle du Trésor (DCFPT)

La Direction du Centre de Formation Professionnelle du Trésor est chargée, en liaison avec la Direction de la Gestion des Ressources (DGR), d'assurer la formation professionnelle, le perfectionnement et le recyclage des agents de la DGTCP.

• Les directions techniques

Elles sont des structures qui assument les fonctions essentielles qui incombent à la DGTCP. Elles sont au nombre de cinq (5) ; il s'agit de :

- La Direction des Affaires Monétaires et Financières (DAMF)

Elle assure la gestion de la trésorerie de l'Etat, l'analyse et les synthèses financières de la Direction Générale des Affaires Economiques, la recherche de financements publics, l'émission et la négociation des effets publics, la prise et la gestion des participations, le suivi des problèmes liés à la balance des paiements, la détermination et le suivi de la politique des changes, le suivi des entreprises du secteur public et parapublic, les relations avec les banques, le suivi de l'amortissement de la dette publique, l'étude des agrégats macroéconomiques, en liaison avec la Direction de la Prévision.

- La Direction des Etudes et de la Réglementation Comptable (DERC)

Elle est chargée, en rapport avec les autres directions des études de toutes questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services , de l'élaboration de tous les projets de textes réglementant le fonctionnement des services centraux et des services extérieurs, ainsi que de leur mise à jour permanente , de l'élaboration de tous projets de textes se rapportant à la comptabilité publique , de la participation à diverses missions d'études et de recherches en matière de finances publiques , de l'assistance à l'organisation et à la modernisation des méthodes de travail , et des analyses financières et comptables des documents économiques et financiers.

- La Direction de la Centralisation des Comptes de l'Etat (DCCE)

La DCCE est chargée de l'élaboration du compte général de l'Administration Centrale. A cette fin, elle centralise l'ensemble des comptes de tous les comptables publics.

Elle est, en outre, chargée de procéder à l'analyse comptable des résultats, de confectionner les agrégats des finances publiques, de centraliser l'ensemble des informations comptables et toutes situations statistiques de l'Etat et des autres organismes publics, de mettre en état d'examen, le compte de gestion de l'Etat, puis celui des collectivités territoriale.

- La Direction de la Gestion des Ressources (DGR)

Elle est chargée, en liaison avec la Direction des Ressources Financières et Matérielles et la Direction des Ressources Humaines et de la Formation Professionnelle, de la gestion interne du personnel et du matériel de la Direction Générale.

- La Recette Générale des Finances (RGF)

La Recette Générale des Finances relève de la DGTCP et est chargée de l'exécution des opérations budgétaires de l'Etat et des opérations hors budget ou opérations de trésorerie, de la tenue de la comptabilité de l'Etat, de la coordination du réseau du Trésor, puis de la mise en état d'examen des comptes de gestion des collectivités locales et de leur transmission à la DCCE.

2- Les services opérationnels

Ce sont les services extérieurs du Trésor public ou postes comptables du réseau à savoir : la Recette Générale des Finances, les Recettes des Finances (au plan départemental) et des Recettes Perceptions (au plan communal). La recette Générale des Finances est logée à la DGTCP et comporte les services suivants

- le Service de la Recette

C'est un service opérationnel de la RGF et est composé de deux (02) divisions : l'une des divisions (Division de la Centralisation) exécute les opérations pour le Budget Général de l'Etat (BGE) et l'autre (Division des Contentieux et des Poursuites) pour le Budget du Fonds National des Retraités du Bénin (FNRB).

Selon l'article 45 du même arrêté, le Service de la Recette est chargé du recouvrement de diverses recettes et de la centralisation de l'ensemble des recettes de l'Etat. Il est dirigé par un Chef de Service, assisté d'un adjoint, et un Chef à la tête de chaque division.

- le Service de la Dépense

C'est aussi un service opérationnel de la RGF composé de trois (03) divisions qui sont : la division des Pensions, la division du Visa ; la division du Règlement. Ces différentes divisions sont aussi subdivisées en sections. Ce service est dirigé par un chef de service. A ce titre, il est chargé du contrôle de la régularité des dépenses de l'Etat ; de l'application des cessions, des transports et des oppositions, de l'exécution des dépenses sans ordonnancement, de la centralisation des opérations de dépense ; des rapprochements avec l'ordonnateur.

-le Service de la Comptabilité

C'est un service qui sert de liaison avec les services de la RGF, les directions techniques et les postes comptables (RF et RP). C'est à ce niveau que toutes les pièces sont transférées et c'est lui qui se chargera de les distribuer vers les services de la RGF et autres. Ce service est chargé de la constatation, dans les écritures de la RGF, des opérations effectuées ou centralisées par les différents services de la RGF. Il participe en outre à la reddition du Compte de Gestion de l'Etat et assure la transmission dudit compte à la Direction de la centralisation des comptes pour sa mise en état d'examen.

- le Service de la Trésorerie

C'est un service subdivisé aussi en divisions et en sections, et ayant à chaque niveau un chef en vue de superviser l'exécution des travaux. Le service de la Trésorerie assure le suivi des comptes de disponibilités. A ce titre, il est chargé de la tenue des comptes courants du Trésor à la BCEAO ; de la tenue du compte courant postal du Trésor; des opérations par l'intermédiaire de la chambre de compensation ; de la surveillance des opérations exécutées par la caisse du RGF; du suivi et de la surveillance des mouvements de fonds entre comptables ; de la centralisation des versements des autres Administrations Financières (Impôts et Douanes) ; du transfert des opérations vers l'extérieur. Il assure

également le paiement matériel des prestataires ; des fonctionnaires et des retraités.

- le Service de la Solde

Ce service est chargé : de la liquidation et du paiement sans ordonnancement préalable des salaires courants des Agents Permanents de l'Etat (APE) et des arriérés ; de la tenue de la comptabilité auxiliaire de la solde, du contentieux relatif aux paiements ; des études et statistiques diverses et des liaisons avec la Direction Générale du Budget.

- le Service Epargne

Ce service est chargé de gérer le compte des correspondants. A ce titre il assure l'ouverture de compte des correspondants du Trésor; le positionnement des fonds sur leur compte et le décaissement des fonds au profit des bénéficiaires par l'intermédiaire de ses trois divisions à savoir :

Division des relations publiques et du contentieux, la division de la comptabilité et de la division de gestion des comptes. Il ouvre le compte aux structures étatiques et aux certaines associations qui y désirent. Il tient aussi la comptabilité auxiliaire.

- le Service des Collectivités Locales

Ce service est chargé de suivre l'exécution des budgets locaux ; d'assister la Direction de la centralisation des comptes de l'Etat dans la mise en état d'examen des comptes de gestion des Collectivités Territoriales ; de rédiger les notes de conjoncture ; de procéder à l'analyse financière des Collectivités Territoriales, de jouer le rôle de conseil auprès des comptables des Collectivités Territoriales.

Quant aux Recettes des Finances et aux Recettes Perceptions, elles sont des unités comptables qui correspondent respectivement aux échelons du

département et de la sous-préfecture ou des circonscriptions urbaines. Elles sont chargées d'exécuter des opérations se rapportant soit au Budget Local, soit au Budget National.

Section II : Fonctions du Trésor Public Béninois

Les actions exercées par le Trésor public Béninois sont au nom et pour le compte de l'Etat. Ces activités sont monétaires, économiques et Financières et sont examinées selon qu'elles sont des fonctions classiques ou nouvelles.

Paragraphe I : Fonctions classiques du Trésor Public Béninois

Le Trésor Public Béninois était considéré au plan comptable comme étant le gérant de la trésorerie, le caissier et le comptable de l'Etat.

I- Le Trésor Public Béninois : Gérant de la trésorerie de l'Etat

La gestion de la trésorerie de l'Etat est la première et la plus classique des fonctions du Trésor car étant inséparable de l'activité financière de l'Etat. Il détient exclusivement les deniers de l'Etat et est le seul organe habilité à avoir la meilleure connaissance des encaissements et à pouvoir établir un point précis et une analyse pertinente de la gestion de la trésorerie de l'Etat. On en déduit l'existence d'un volant de trésorerie disponible pouvant permettre la régulation des ressources et des charges et à s'assurer que dans l'ensemble du circuit du réseau, les entrées et les sorties, s'équilibrent pour chacun des postes comptables du réseau Trésor. Le Trésor Public joue également son rôle traditionnel de caissier de l'Etat à travers la gestion de la trésorerie.

II-Le Trésor Public Béninois : Caissier de l'Etat

Ce rôle a pris le pas sur toutes les autres attributions du Trésor pour des raisons d'ordres historiques, techniques et économiques. Il détient les deniers publics et assure également la gestion des fonds. Le Trésor Public n'est pas

seulement caissier de l'Etat mais également il est caissier des collectivités locales et de certains établissements publics.

III-Trésor Public Béninois : Comptable de l'Etat

Les comptables du Trésor détiennent la comptabilité publique. Le Trésor est vecteur essentiel de l'information en matière budgétaires et financières de l'Etat. Cette fonction implique une action particulière du Trésor quant à la réglementation et la normalisation comptable. Il faut alors insister sur l'importance de l'unité de doctrine et de pratique comptable. C'est dans ce cadre que s'inscrit l'instruction relative à la réforme de la comptabilité de l'Etat, la comptabilité de l'Etat sur le nouveau plan comptable de l'Etat, tenu à Lokossa et à Cotonou respectivement du 11 au 12 et du 18 au 22 décembre 2000. Désormais les problèmes de centralisation et d'imputation des opérations sont réglés par la mise en place de ses deux(02) outils de travail en vue d'une gestion plus efficace des finances de l'Etat. Lorsque l'économie nationale a besoin d'un financement rationnel, le Trésor Public tout en conservant ses fonctions traditionnelles en a embrassé de nouvelles.

Paragraphe II : Fonctions nouvelles et fonctionnement du service de la recette

Depuis 1999 le Trésor Public ne s'est plus contenté de ses fonctions traditionnelles, il a connu de nouvelles attributions qui sont mise en œuvre progressivement. Dès lors, la fonction bancaire du trésor trouve son intérêt à travers les nouvelles fonctions qui sont :

I- Le Trésor Public Béninois : Actionnaire et Gestionnaire des participations publiques

Chargé de la gestion du portefeuille de l'Etat, il est gestionnaire et actionnaire des participations publiques.

Cette fonction est confiée à la DAMF précisément au Bureau de la Dette et du Financement (Division de la Gestion des Participations). Cette gestion pose des problèmes délicats, car le Trésor Public doit concilier le souci légitime d'obtenir la meilleure rentabilité des participations publiques avec les exigences que lui impose la recherche de l'intérêt général et les préoccupations dominantes de la politique économique et sociale. Il en est de même en ce qui concerne le rôle de tuteur d'institution financière que joue le Trésor Public.

II-Le Trésor Public Béninois : Tuteur d'institutions financières

Les institutions financières et établissements de crédits sont réglementés par le Trésor Public. Ce rôle est surtout joué par la DAMF qui est une Direction de la DGTCP.

Le Bureau de la Trésorerie et des Affaires Budgétaires(BTAB) s'occupe de la trésorerie de l'Etat, du suivi des entreprises du secteur public, de l'analyse et des synthèses financières et de l'étude des agrégats macroéconomiques en liaison avec la Direction de la prévision de la Direction Générale de l'Économie(DGE).

III - Fonctionnement du service de la recette

Le Service de la Recette est chargé du recouvrement des recettes non fiscales et de la centralisation de l'ensemble des recettes du Budget Général de l'Etat (BGE). A cet effet, pour accomplir sa mission, il dispose d'une part, de deux divisions à savoir :

- la division du contentieux et des poursuites ;
- la division de la centralisation des recettes ; et d'autre part, d'un effectif par division composé comme suit :

Tableau 1: Effectif du Service de la Recette de la DGTCP

Service de recette	Effectifs
- chef de service	01
- Chef de service adjoint	01
- Secrétaire	01
- Division du Contentieux et des Poursuites	
- -Chef de division	01
- Section comptabilité	04
- Section titres de recettes	02
- Section des poursuites	02
- Total effectif de la division : 09	
- Division de la Centralisation des Recettes	01
- Chef de division	02
- Section Impôt	03
- Section Douane	03
- Section Recettes non fiscales	
Total effectif de division : 09	
Total	21

Source : Service de la Recette / DGTCP

1- Contentieux et poursuites en recouvrement des recettes non fiscales

Le contentieux et les poursuites du recouvrement des RNF sont assurés par la division du contentieux et des poursuites qui est subdivisée en trois (3) sections :

la section "comptabilité" : Cette section a pour attributions la comptabilisation des RNF concernant la validation des services auxiliaires (services stagiaires, services militaires, services détachés) et des recettes prélevées sur les salaires des APE civils et militaires après opposition.

Cette comptabilisation se fait sur la base des ordres de recette émis par l'ordonnateur délégué du Budget Général de l'Etat. Elle comptabilise aussi le

versement spontané des situations de la caisse RGF au sujet des paiements effectués par anticipation en matière de cotisation du FNRB ou du trop perçus.

Elle traite également des versements faits au titre des cotisations du FNRB par divers organismes et sociétés publiques ou privées, nationaux ou étrangers (cas des Agents Permanents de l'Etat en position de détachement au Port Autonome de Cotonou, à la SONAPRA, à l'UEMOA, à l'OUA, à l'ONU...).

A ce niveau, l'imputation est faite par le progiciel ASTER qui gère la comptabilité publique à la DGTCP. Ce progiciel ne facilite pas l'accessibilité à certaines informations. On constate sur les relevés tirés de ce progiciel qu'on ne peut pas avoir les situations décadaires ou mensuelles. Il sort des informations pour toute une année sans distinction de postes comptables.

Les libellés se confondent pour toutes les recettes et ne permettent pas d'orienter les recherches vers le poste comptable concerné, ce qui soulève le problème d'inaccessibilité à certaines informations sur les relevés ASTER.

La prise en charge du recouvrement des recettes relatives à la validation des services auxiliaires effectués par les APE n'est pas assurée par cette section, car aucune disposition pratique n'est prise à cet effet.

De plus, on constate au sein de cette section l'affluence des APE qui, à la veille de leur départ à la retraite, viennent s'informer sur les dispositions concernant la période d'auxiliariat qu'ils ont effectué au cours de leur carrière ; et aussi pour s'assurer qu'il n'y a pas d'ordre de recette émis à leur encontre. Cela fait remarquer que c'est à la veille du départ à la retraite des APE que des ordres de recette sont émis à leur encontre. Ce qui justifie la prise en compte tardive du recouvrement des recettes des services auxiliaires des APE.

Section des "titres de recettes" : la gestion des ordres de recette qui est faite par la section se limite à l'enregistrement de ces ordres de recette qui sont

conservés dans la section après établissement des fiches d'opposition qui sont transmises au Service Solde de la DGTCP pour des précomptes à opérer sur le salaire des APE encore en activité et à la division des pensions du Service de la Dépense de la RGF pour des précomptes à opérer sur la pension des APE retraités.

Section des "poursuites ": elle s'occupe de l'envoi des extraits des ordres de recette aux Agents Permanent de l'Etat concernés. En dehors de cette activité, la section manque de moyens pour la prise en charge des contentieux du recouvrement des recettes non fiscales par la division du contentieux et des poursuites. Cette division rencontre d'énormes difficultés pour la production de la situation des ordres de recettes. Ainsi, elle ne peut produire la situation des ordres de recette reçus, ceux déjà recouverts et le reste à recouvrer. L'informatisation aurait pu résoudre ce problème. En effet, un logiciel de gestion des ordres de recette est nécessaire pour la division du contentieux et des poursuites.

En ce qui concerne le recouvrement de la cotisation du FNRRB, des APE en détachement dans les organismes publics et sociétés d'Etat à savoir, les 6% et les 14% à reverser par lesdites structures, aucune situation n'est tenue à cet effet et le constat est que, c'est souvent à la veille de leur départ à la retraite qu'il est émis à leur encontre, par l'ordonnateur, des ordres de recette. Cette situation ne permet pas au Service de la Recette de recouvrer à bonne date lesdites recettes.

Ceci pose un problème de recensement des organismes publics et sociétés d'Etat utilisant des APE en détachement pour qu'une action en recouvrement puisse être menée à leur encontre à ce sujet.

En ce qui concerne les autres recettes non fiscales de l'Etat, leur recouvrement n'est pas assuré par la division du contentieux et des poursuites.

L'effectif du personnel affecté à la section des poursuites étant très limité, on constate qu'aucune disposition pratique n'est prise pour le recouvrement desdites recettes. Le manque de personnel approprié explique cette situation.

On remarque également que la transmission des ordres de recette se fait tardivement ; et c'est grâce aux redevables que la division est informée de l'existence d'un ordre de recette dont l'utilisateur n'est pas en mesure de communiquer la date exacte d'émission. Et lorsqu'on prend connaissance de la date de l'émission, on constate qu'elle est émise depuis un certain temps. Cela pose un problème de manque de communication entre la DPRV et la DGTCP.

2-Centralisation des recettes

La centralisation des recettes est assurée par la division de la centralisation des recettes qui est structurée en trois (03) sections :

La section "douane ": Elle reçoit des postes comptables du Trésor, les pièces justificatives du recouvrement des recettes douanières. Ces pièces sont constituées des feuillets de bulletins de liquidation. A la fin de l'année, l'administration douanière fait le point de ses recettes qu'elle envoie à la DGTCP plus précisément au Service de la Recette pour la tenue des statistiques globales des recettes du budget général de l'Etat. Mais auparavant, un rapprochement est fait avec la douane afin de voir si le montant total des recettes douanières recouvrées par elle correspond à celui versé.

Lorsque les deux montants concordent, une note d'accord est élaborée et signée par le RGF de la DGTCP et le Receveur National des Douanes (RND).

Mais en cas de discordance, des recherches sont effectuées pour retrouver le montant qui crée la discordance.

La section "impôt" : elle reçoit les pièces des postes comptables et de la DGTCP. Les pièces provenant de ces postes comptables sont constituées des états de reversement de la DGID, du feuillet P109 et des pièces justificatives.

Les écritures définitives de la comptabilité des recettes fiscales se passent par décade et par mois. Les pièces de recettes fiscales recouvrées par la DGTCP proviennent de la caisse RGF et sont constituées par des fiches d'écriture accompagnant les pièces justificatives.

Ces pièces, transmises par le Service de la Trésorerie accusent un retard important. De même, ces pièces transmises posent les problèmes suivants : le Service de la Comptabilité peut transmettre au début du mois, la dernière décade de la comptabilité d'un poste comptable alors que la première et la seconde ne sont pas transmises par elle. Cette situation bloque le travail au sein du Service de la Recette. Ce qui fait observer un manque de célérité dans la transmission de la comptabilité à la division de la centralisation des recettes.

La division doit attendre les deux décades non encore transmises avant de passer les écritures comptables liées à ces opérations.

La section recettes non fiscales: Cette section au sein du Service de la Recette contribue avec les autres sections à l'élaboration du compte de gestion de l'Etat. A cet effet, elle reçoit les pièces comptables de différentes natures des postes comptables. Ces pièces reçues sont de plusieurs sortes notamment :

- les feuillets P109 ;
- les bordereaux de transfert des pièces du Receveur des Finances (RF) concerné ;
- et les pièces justificatives.

Chaque nature de recette est accompagnée des fiches d'écritures établies par le RF et du relevé tiré du logiciel W Money qui prend en compte les écritures du Receveur Percepteur (RP) et du RF lui-même. Il s'agit du relevé de centralisation des écritures comptables des postes comptables et du relevé des écritures comptables du RF. Ces pièces sont transmises au Service de la Recette

par le biais du Service de la Comptabilité Publique. Le traitement de ces pièces est fait au niveau de la section et suit les étapes ci-après :

- le rapprochement des pièces qui est fait avec le relevé W Money qui permet de voir la concordance entre le montant des pièces justificatives et le montant se trouvant sur le relevé W Money ;

- ensuite, un classement est fait par chemise, par nature de recette et par numéro de poste comptable.

l'imputation définitive sur une fiche d'écriture montée sur les pièces et porte le montant total de la décade avec les imputations budgétaires appropriées. Le rapprochement des dossiers avec le relevé ASTER tiré est fait, avant leur classement par nature, par décade, par mois et par année budgétaire. Enfin, le rapprochement du montant se fait au Service de la Comptabilité Publique. L'utilisation du progiciel ASTER pose tellement de problèmes aux agents de ce service. Certains n'ont reçu aucune formation pour l'utilisation de ce progiciel. Ce qui soulève le problème de manque de formation des agents de la division de la centralisation des recettes au progiciel ASTER.



CHAPITRE II :
CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIE
DE RECHERCHE

Pour mener à bien la recherche scientifique, nous nous sommes basés sur un cadre théorique et une méthodologie rigoureuse.

Section I: Cadre théorique

Cette partie de l'étude abordera successivement la problématique et l'intérêt de l'étude, les objectifs et les hypothèses de travail et la revue de la littérature.

Paragraphe I: Problématique et intérêt de recherche

I - Problématique de recherche

L'Etat en tant que garant du bien-être social a besoin de moyens financiers de différentes natures pour réaliser les diverses missions qui sont les siennes. Il s'agit de la sécurité, la justice, la défense, la diplomatie, l'éducation, la technologie, les infrastructures économiques, la santé....

Mais comme l'état ne vend rien au sens marchand du terme pour se procurer de l'argent nécessaire au financement de ses activités, il recourt aux prélèvements obligatoires qualifiés généralement d'impôt, de taxe douanière, de redevances, cotisation sociale ou à l'emprunt etc.

Ces moyens sont prévus par un budget qui est un acte par lequel sont conjecturés et autorisés les recettes et les dépenses annuelles des organismes publics. En terme clair c'est un acte de prévision des recettes et des dépenses à exécuter sur un an et autorisé par le législateur. L'exécution des recettes budgétaires de l'Etat s'effectue aujourd'hui dans une conjoncture économique déprimée.

Depuis la deuxième moitié de l'année 2007, le monde entier traverse une crise financière déclenchée aux Etats-Unis. D'abord financière, la crise s'est révélée économique et a débouché sur une récession quasi-généralisée des économies industrialisées. Ses effets réels se sont ensuite propagés, avec la

manifestation, vers la fin de l'année 2008, d'effets néfastes sur l'économie béninoise.

Cette crise (financière et économique internationale) est intervenue dans un contexte national déjà marqué par les conséquences défavorables d'une double crise, alimentaire et énergétique qui a secoué le Bénin en 2007-2008 et dont les chocs ne sont pas encore absorbés.

Ce contexte national difficile et la vulnérabilité du pays aux chocs extérieurs mettent en exergue l'ampleur des défis économiques et sociaux à relever par l'ensemble des acteurs engagés dans le développement du Bénin.

Devant une telle situation, une grande rigueur s'impose dans le recouvrement des recettes de l'Etat si l'on veut donner quelque chance à ce pays de sortir du tunnel. Il s'agit dès lors pour les pouvoirs publics de veiller au recouvrement des recettes budgétaires en astreignant les comptables publics de tous les échelons à une discipline budgétaire rigoureuse qui impose la bonne rentrée des recettes de l'Etat et la prohibition des pratiques conduisant au mauvais rendement.

Dans cette perspective, l'importance de la mission assignée à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique apparaît dans toute sa plénitude. Elle est chargée de la gestion du portefeuille de l'Etat, gestionnaire et actionnaire des participations publiques. Mais cette gestion pose des problèmes délicats, car le Trésor Public doit concilier le souci légitime d'obtenir la meilleure rentabilité des participations publiques avec les exigences que lui impose la recherche de l'intérêt général et les préoccupations dominantes de la politique économique et sociale.

Au regard des difficultés de recouvrement des créances et l'hostilité de l'environnement que rencontre le Trésor Public dans sa gestion, un certain nombre de questions méritent d'être posées.

a. Qu'est-ce qui explique les difficultés de recouvrement des recettes non fiscales?

b. Quelles sont les causes de l'évasion de la taxe à l'embarquement?

Ainsi pour mieux appréhender ces différentes questions nous avons mené l'essentiel de notre réflexion sur le thème : « Analyse du recouvrement des recettes budgétaires non fiscales de l'Etat par la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique ». Pour examiner toutes ces préoccupations, nous présenterons l'aspect général et spécifique de notre étude à partir des objectifs de recherche et des hypothèses de travail.

II- Intérêt de recherche

Pour la plupart des dirigeants d'entreprise ou d'organisation le système de gestion se limite à l'enregistrement des opérations courantes effectuées avec les tiers et à la tenue des documents comptables. Nous remarquons qu'une faible importance est accordée au budget. Ce constat est fait dans presque toutes les organisations en particulier celles privées.

En effet celles qui sont dans le portefeuille de l'Etat l'établissent par obligation légale et de ce fait, ne le considèrent pas comme un véritable instrument de gestion, mais plutôt comme une formalité. Notre but à travers ce thème est non seulement de mettre en application les connaissances théoriques et livresques acquises au cours de notre formation à la Faculté des Sciences Economiques et de Gestion(FASEG), mais également d'apporter notre contribution aux mesures nécessaires et urgentes à prendre par les autorités de la DGTCP lors de l'élaboration, de l'exécution, du suivi et du contrôle des recettes budgétaires en vue d'une meilleure politique économique.

Paragraphe II : Objectifs, hypothèses de recherche et revue de la littérature

I- Objectifs de recherche

A. Objectif général

L'objectif général de la présente étude est d'analyser le recouvrement des recettes budgétaires non fiscales de l'Etat par la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique.

B. Objectifs spécifiques (OS)

Les objectifs spécifiques poursuivis sont:

- **OS 1** : analyser le mécanisme de recouvrement des recettes non fiscales de la DGTCP ;
- **OS2** : identifier les causes de l'évasion de la taxe à l'embarquement recouvrée par le service de la recette de la DGTCP.

II- Hypothèses de recherche

Afin de faire un diagnostic objectif nous avons élaboré les hypothèses ci- après :

- Hypothèse n°1 : L'inexistence de texte autorisant la création d'une division de recouvrement explique les difficultés de recouvrement des recettes non fiscales au sein du Service de la Recette de la DGTCP ;
- Hypothèse n°2 : le manque de contrôle a priori dans les compagnies et agences aériennes est à l'origine de l'évasion de la taxe à l'embarquement.

III - Revue de la littérature

Toute recherche suppose la maîtrise de quelques notions et réalités dans le domaine. Il est donc indispensable de faire recours aux études antérieures ayant trait au thème de recherche pour éviter des redites inutiles.

Pour mieux cerner les contours de ce thème, nous partirons d'une approche théorique qui abordera successivement quelques concepts à savoir : le budget, le recouvrement et le contrôle de gestion; pour finir par une approche empirique.

A- Approches Théoriques

1- Budget

D'origine anglaise, le budget est défini par le dictionnaire comme étant l'ensemble des comptes prévisionnels et annuels des ressources et des charges de l'Etat, des collectivités et des établissements publics. Selon **C. PEROCHON et al, (1982)** le budget est un programme à court terme détaillé, coordonné et valorisé permettant d'atteindre, grâce à des moyens antérieurement définis, les objectifs issus de la stratégie des entreprises.

Selon le plan comptable 1982, le budget est la « prévision chiffrée de tous les éléments correspondant à un programme déterminé ». Pour l'Etat, le budget est l'acte par lequel sont autorisés les recettes et les dépenses annuelles.

PEROCHON C. et C. RAULET (1982) s'inscrivant dans la même logique que l'auteur précédent affirment que « le budget est l'expression quantitative et financières d'un programme d'action envisagées pour une période donnée ».

Cette définition diffère de la première, en ce sens qu'elle prend en compte non seulement l'aspect financier mais aussi quantitatif et le facteur temps qui sont des éléments non négligeables dans la réalisation de tout objectif.

Cependant, il faut noter la définition de **RAULET** est incomplète dans la mesure où elle ne fait pas ressortir les notions de coordination et de résultat qui constituent d'importants facteurs dans le concept du budget.

Pour corriger cette imperfection, **BENOIT(1982)** dira que « le budget est un ensemble coordonné de prévision qui permet de connaître par anticipation

quelques résultats considérés comme les résultats clés recherchés par le chef d'entreprise ».

2- Notion de recouvrement

Le recouvrement est l'action permettant à un créancier de rentrer en possession des créances que tierce personne lui doit. Il peut être également défini comme l'ensemble des voies et moyens conformément à la loi qu'un créancier peut utiliser pour récupérer la totalité ou une partie de ses fonds.

Le recouvrement consiste à faire passer du patrimoine du contribuable à la caisse de l'Etat, le montant déterminé à la liquidation de l'impôt. Pour les recettes non fiscales il s'agit de recouvrer la contribution des redevables au budget national.

3- Notion de contrôle de gestion

Dans son acception générale, le mot « contrôle » est souvent associé à la vérification. Lorsqu'au cours d'une vérification, il apparaît que les règles ne sont pas respectées, il s'ensuit généralement une sanction.

Limiter le mot « contrôle » à un processus de vérification- sanction conduirait donc à réduire considérablement le champ de cette discipline.

L'acception anglo-saxonne va au-delà de cette limite en intégrant dans le processus vérification-sanction, la notion de maîtrise.

Ainsi, contrôler c'est maîtriser et pas seulement vérifier et sanctionner.

Dans un contexte organisationnel, il apparaît, selon **H. BOUQUIN (1998)** comme « l'ensemble des références retenues et promulguées par les dirigeants pour orienter les processus qui organisent et relient les décisions, les actions, les résultats affectant l'organisation ».

Le contrôle de gestion en tant que composante du contrôle organisationnel, a pour tâche spécifique de garantir la cohérence entre stratégie et actions courantes.

Ainsi, le même auteur, **H. BOUQUIN** va plus loin en confirmant que « le contrôle de gestion est formé des processus et des systèmes qui permettent aux dirigeants d'avoir l'assurance que les choix stratégiques et les actions courantes seront, sont, et ont été cohérents, notamment grâce au contrôle d'exécution ».

Il découle de cette définition que le contrôle de gestion joue un rôle d'écran entre les défis de l'organisation et les actions de routine et doit non seulement assurer la cohérence entre eux, mais aussi garantir la logique économique. Il s'agit de l'ensemble des techniques permettant de s'assurer de l'utilisation optimale des outils de gestion et de l'obtention des réalisations conformes aux prévisions.

Grâce au contrôle d'exécution, les écarts résultant du couple prévision-réalisation sont analysés, en vue de situer les responsabilités et de prendre des mesures correctives.

Le contrôle est un instrument de rationalité économique en ce sens qu'il garantit le non-gaspillage des ressources nécessaires à l'atteinte des objectifs. Dans ce contexte,

R. Newton A. (1988), « père » incontesté de la discipline, indiquait dans son ouvrage que : « le contrôle de gestion est un processus par lequel les managers obtiennent l'assurance que les ressources sont obtenues et utilisées de manière efficace et efficiente pour la réalisation des objectifs de l'organisation »

Cette définition a tendance à occulter la dimension ressource humaine qui représente un aspect important du contrôle de gestion. Les hommes sont en amont et en aval de toutes décisions, qu'elles soient stratégiques ou opérationnelles. **R. Newton A.** élargie donc sa définition en la structurant de la

façon suivante : « le contrôle de gestion est le processus par les managers influencent d'autres membre de l'organisation pour mettre en œuvre les stratégies de l'organisation ». Pour **C. ALAZARD et al, (2001)**, le contrôle de gestion est « l'ensemble des dispositions prises pour fournir aux divers responsables, les données chiffrées, périodiques, caractérisant la marche de l'entreprise. Leur comparaison avec les données passées et prévues peut le cas échéant, inciter les dirigeants à déclencher rapidement les mesures correctives appropriées ».

B- Approches empiriques

Il sera question d'exposer ici, à travers les approches génériques, les points de connaissances liés au problème général du recouvrement non performant des créances non fiscales du BGE et ceux liés aux problèmes spécifiques qui sont :

1. inexistence d'une division du recouvrement des recettes non fiscales au niveau du Service de la Recette de la DGTCP;
2. manque de contrôle a priori du Service de la Recette au niveau des compagnies et agences aériennes pour le recouvrement de la taxe à l'embarquement ;

Rappelons que dans la vision globale de résolution de la problématique spécifiée ; nous avons identifié des approches génériques par rapport aux différents problèmes spécifiques de la manière suivante :

- approche basée sur les procédures de création d'une division de recouvrement des recettes non fiscales au sein du Service de la Recette
- approche basée sur les techniques de contrôle des compagnies et agences aériennes pour le recouvrement de la taxe à l'embarquement ;

Ainsi cet exercice se fera en prenant pour repères les approches génériques retenues au niveau de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée.

a- Exposé des contributions antérieures liées au problème de l'inexistence d'une division du recouvrement

Les travaux qui nous ont guidés dans nos recherches sont constitués essentiellement des observations de stage, des textes en vigueur et quelques ouvrages.

En effet, selon le lexique de gestion (**A. C. MARTINET et A. SILEM ,2003**) le recouvrement d'une créance se définit comme l'apurement d'une dette envisagée du point de vue du créancier. Pour **M. PAUL(1983)**, le recouvrement est l'ensemble des opérations exécutées à la diligence d'un comptable public en vue de percevoir des débiteurs des organismes publics, les sommes qui leur sont dues. Il peut exiger l'engagement des poursuites par les comptables pour faire entrer les recettes dans les caisses publiques.

« L'histoire montre qu'un Etat ne peut jouir d'une pleine autonomie et ne peut exercer une pleine souveraineté que lorsqu'il a réussi à centraliser entre ses mains la totalité des services financiers, à encaisser tous les revenus auxquels il a droit, pour lui-même toutes les dépenses dont il a la charge, sur toute l'étendue du territoire » **M.DUVERGER (1978)**.

Comme tout système de recouvrement, le recouvrement des recettes budgétaires de l'Etat se définit comme l'ensemble des procédés administratifs utilisés pour assurer l'entrée des recettes de l'Etat dans les caisses publiques.

Toute recette publique doit avoir été préalablement autorisée et ainsi le recouvrement d'une recette fait sans autorisation est irrégulier. L'autorisation de recouvrement des recettes ne vaut pas seulement permission, elle vaut obligation. Elle s'analyse en un véritable acte d'autorité qui doit être exécuté par les agents de recouvrement.

Sans en faire un alibi pour justifier les imperfections de recouvrement, l'insuffisance des moyens et des conditions de travail constitue un handicap non négligeable. Comme l'écrit **B. GOURNAY (1986)** « les structures les mieux conçues et les instruments de travail les plus modernes ne peuvent suppléer un personnel insuffisant en quantité et, surtout, en qualité ». C'est dire l'importance des moyens humains dans le fonctionnement régulier d'une unité administrative.

L'autorisation donnée en matière de recette n'a jamais un caractère limitatif. En outre, les recettes sont soumises au principe du non affectation et à la règle de l'unité de caisse. Le principe du recouvrement des recettes non fiscales se fait pour la plupart au comptant. Le fait générateur et le paiement sont simultanés. Le paiement peut se faire en espèces, par chèque ou par virement bancaire.

Le recouvrement des recettes non fiscales a toujours fait l'objet d'une loi de finances et celui des autres recettes est fondé sur un texte juridique où un recouvrement sans autorisation ni fondement légal, constitue une concussion et le comptable aura la charge personnelle d'indemnisation de la victime.

De 1960 à 1989, la fonction de recouvrement des impôts mis au rôle relevait de la compétence de la DGTCP.

Mais, à la suite du diagnostic de la procédure du recouvrement des impôts, le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale (BM) ont recommandé que la fonction du recouvrement soit transférée de la DGTCP à la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID), jugée techniquement plus compétente à l'assurer.

En application du programme d'ajustement structurel (PAS) signé avec les Institutions Internationales dans lequel figure l'engagement pris de

transférer la fonction de recouvrement à la DGID, le gouvernement du Bénin a fait voter à l'Assemblée Nationale Révolutionnaire (ANR), deux (02) lois à cet effet. Il s'agit de :

- la Décision-loi n°89-007/ANR/CP du 13 avril 1989 chargeant la Direction des Impôts (DI) du recouvrement des recettes fiscales et portant création des Recettes des Impôts (RI) ;
- la Loi n°89-008 du 12 mai 1989 portant amendement et approbation de la Décision-loi ci-dessus citée. L'article 1^{er} de ladite Décision-loi dispose : « il est créé à compter du 1^{er} Janvier au niveau de chaque Service d'Assiette de la Direction des Impôts (DI), une Recette des Impôts (RI) chargée du recouvrement de tout impôt, droits et taxes et tout produit en matière d'impôt. Les produits recouverts doivent être reversés au Service du Trésor de leur ressort territorial ».

Toutefois, les recettes non fiscales font l'objet de recouvrement par la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP). Ainsi, la DGTCP est chargée du recouvrement des recettes non fiscales. Les lois de finances lui en ont conféré la compétence. Ces recettes sont :

- la contribution des sociétés et offices d'Etat au Budget National ;
- la taxe à l'embarquement ;
- les droits de licence et redevances GSM ;
- les écotaxes et amendes au titre des pollutions causées à l'environnement ;
- les recettes des services de recettes des Ministères et Institutions de l'Etat ;
- etc.

L'optimisation du recouvrement des recettes non fiscales nécessite une organisation planifiée qui prendra en compte l'existence d'une division de recouvrement au sein du Service de la Recette doté d'agents assermentés, de manuels de procédures adéquats de recouvrement prenant en compte les méthodes de contrôle a priori et a posteriori.

b- Exposés des contributions antérieures liées au problème de manque de contrôle a priori

Il sera donc question de préciser les différentes théories qui parlent de contrôle à priori. Le concept de contrôle n'est pas nouveau dans le domaine des finances publiques. Certains auteurs ont défini ce mot. Ainsi, le contrôle est : « la vérification de la fidélité d'une tradition, la régularité d'un acte ».

Aussi, le contrôle pour l'Etat peut être source de progrès économique. C'est à ce sujet que **J. F. FABRE (1968)** affirme : « le contrôle peut être un large facteur de progrès s'il est largement ouvert aux préoccupations approfondies et s'il est assorti de suite nécessaire ». La bonne gestion des ressources financières de l'Etat nécessite l'application des règles de finances publiques qui régissent les activités de l'Etat dans le domaine financier notamment l'exécution des recettes et des dépenses publiques, qui se présente comme l'étude et l'analyse des aspects juridique, politique, socio-économique et social des recettes et des dépenses publiques.

Elle peut être aussi définie comme la « science des moyens par lesquels l'Etat et les autres collectivités publiques se procurent et utilisent les ressources nécessaires à la couverture des dépenses publiques, par la répartition entre les individus des charges qui en résultent » **M. DUVERGER (1978)**.

A partir de cette définition, nous remarquons que l'Etat a besoin d'améliorer ses ressources qui s'amenuisent de jour en jour lesquelles sont destinées à couvrir ses charges faire l'objet de contrôle pour assurer un juste

recouvrement ; ce qui entraîne l'obligation d'un contrôle devant prendre en compte les règles et conditions de contrôle efficaces effectuées par des agents assermentés, afin de réduire ou d'éradiquer l'évasion des recettes non fiscales. C'est pourquoi, **M. DUVERGER et al. (1983)**, dans leurs livres de Finances Publiques, ont montré l'existence de trois conditions et de trois règles fondamentales pour un meilleur contrôle :

1-Règles pour assurer un contrôle efficace

- **la règle de l'improviste** qui consiste à surprendre l'agent soumis au contrôle dans l'exercice de ses fonctions et permet de constater les conditions

Dans lesquelles il exerce ;

- **la règle du suspect** qui vise à porter un doigt accusateur sur l'agent contrôlé car le contrôleur met tous les moyens en œuvre pour déceler les irrégularités soit dans l'application d'une loi, soit dans le maniement des deniers publics ;

- **la règle de mentalité** qui ne permet pas au contrôleur financier, en aucun cas, de bloquer le fonctionnement d'un service administratif dans lequel il exerce son contrôle.

2-Conditions d'un bon contrôle

- **Le contrôle sur place** dans lequel le contrôleur exige, du contrôlé, sur les lieux du travail, tous les renseignements nécessaires et susceptibles de l'éclairer sur la gestion faite des fonds publics mis à sa disposition ;
- **Le contrôle sur pièces** qui porte sur l'ensemble des documents administratifs donnés. Ici, le contrôleur procède à un examen minutieux de tous les documents qui lui ont été remis ou transmis par le service contrôlé ;

- La voie contradictoire qui permet aux agents ayant subi le contrôle, d'obtenir de la part des contrôleurs, la communication de toutes les charges qui pèsent sur eux et leur permet par la même occasion d'en fournir toutes les réponses.

La mission du Trésor dans le cadre de la performance du recouvrement des recettes nécessite une dynamique de croissance des recettes non fiscales nécessaires pour le financement des dépenses de l'Etat.

Section II : Méthodologie de Recherche

Il s'agit ici d'exposer la démarche que nous avons adoptée pour l'aboutissement de notre travail de recherche.

Paragraphe I : Collecte et traitement des données

I- Nature de la collecte des données et échantillonnage

La population mère à partir de laquelle nous avons choisi notre échantillon est composée des services intervenant dans le recouvrement des recettes non fiscales de l'Etat. L'échantillon de notre étude est égal à la population car la taille de cette dernière n'est pas importante pour constituer un échantillon.

La vérification des hypothèses formulées nous oblige à effectuer des entretiens directs avec les vingt cinq (21) agents et cadres de la DGTCP.

II- Outils de la collecte des données

Pour atteindre notre objectif, nous avons collecté des informations essentielles par une étude documentaire et par entretiens directs.

A-Entretiens

Pour disposer de plus amples informations nous avons effectué des entretiens directs avec les différents agents et responsables du service de la recette de la DGTCP.

Cette opération a été menée grâce à un guide d'entretien constitué des thèmes dont le formulaire se trouve dans l'annexe.

B-Recherches documentaires

Elles concernent les ouvrages et mémoires ayant rapport avec notre sujet. Pour disposer de ces informations, nous avons sillonné divers centres de recherche et bibliothèques.

III-Technique de dépouillement des données

Les différentes opinions et réflexions qui se dégageront des réponses seront récapitulées de façon synthétique par catégorie.

IV-Outils de présentation des données

Les données collectées, à partir des investigations menées, seront restituées par catégorisation à partir des outils statistiques.

Paragraphe II : Conditions de validation des hypothèses et difficultés rencontrées

I-Conditions de confirmation ou non des hypothèses

Pour apprécier nos hypothèses, nous avons fixé des seuils de décision.

En effet l'hypothèse n° 1 : L'inexistence de texte autorisant la création d'une division de recouvrement explique les difficultés de recouvrement des recettes

non fiscales si et seulement si : plus de 50% des opinions émises par la majorité des interviewés sont conformes.

Quant à l'hypothèse n° 2 : Le manque de contrôle à priori dans les compagnies et agences aériennes dans le recouvrement de la taxe à l'embarquement est à la base de l'évasion de cette dernière sera validée si et seulement si : une fréquence de plus de 50% des opinions recueillies auprès des interviewés est réunie.

II-Difficultés rencontrés

La difficulté majeure rencontrée est l'indisponibilité des interviewés. En effet, le temps disponible pour nous recevoir en vue des entretiens a posé de sérieux problèmes se rapportant aux perturbations des activités professionnelles et des différentes réunions. Mais il y avait aussi de la réticence et la crainte chez certains agents qui doivent répondre aux interviews. Ceux-ci voulaient l'autorisation de l'autorité hiérarchique avant de le faire.

CHAPITRE III :
PRESENTATION ET ANALYSE DES DONNEES
ET APPROCHES DE SOLUTIONS

Dans ce chapitre, nous présenterons les données de nos enquêtes, leurs analyses et nos approches de solutions.

Section I : Présentation et analyse des données

Paragraphe I: Restitution des mécanismes de recouvrement des recettes non fiscales

I- Situation des recettes non fiscales de l'Etat

Les recettes non fiscales (RNF) sont des recettes semblables à celles des personnes privées. Elles représentent en moyenne 8,22% des recettes du BGE de 2011 à 2015 en prévision.

Le recouvrement de ces différentes recettes a connu l'évolution suivante au cours des années 2011 à 2015.

Tableau 2 : Evolution des recettes non fiscales de 2011 à 2015

Années	Prévisions	Réalisations	Taux de réalisation (%)
2011	61 711 547 000	31 646 476 632	51,28%
2012	53 011 873 000	89 173 806 632	168,21%
2013	53 385 000 000	91 459 773 027	171,32%
2014	60 273 000 000	37 414 336 124	62,07%
2015	62 805 184 000	51 252 594 161	81,60%

Source: DGTCP

Il ressort de l'examen de ce tableau que le taux de réalisation dépasse l'unité (100%) de 2012 à 2013. Ce qui explique que les réalisations dépassent les prévisions, c'est-à-dire que la DGTCP a recouvré la totalité des titres de créance émis pour l'exercice, mais également d'autres titres de créance émis pour les

exercices antérieurs à 2012. Cela suppose que des efforts auraient été déployés au cours de ces années. Par contre en 2011 et 2014 à 2015 le taux a baissé, ce qui serait dû à la baisse du niveau des activités engendrée par la crise économique de 2008 et les préparatifs des élections de 2015 et 2016.

Mais, faisant une comparaison par rapport aux recettes des administrations financières du Budget Général de l'Etat (BGE), nous avons :

Tableau 3: Comparaison des recettes non fiscales aux recettes propres du BGE de 2011-2015

Années	Recettes du BGE	RNF réalisé	Pourcentage (%)
2011	673 251 547 000	31 646 476 632	4,70%
2012	680 100 000 000	89 173 806 632	13,11%
2013	735 100 000 000	91 459 773 027	12,44%
2014	810 473 000 000	37 414 336 124	4,61%
2015	815 366 384 000	51 252 594 161	6,28%

Source: DGB ET DGTCP

De la comparaison de cette situation, il ressort que les recettes non fiscales (RNF), sur la période de 2011 à 2015, ne font qu'en moyenne 8,22% ; ce qui justifie le faible taux des RNF dans les recettes du BGE.

De façon générale, au sein du Service de la Recette, nous avons constaté qu'il n'y a aucune section ou division qui s'occupe réellement du recouvrement des recettes non fiscales. Face à ce constat, nous avons posé la question aux responsables, en l'occurrence au chef du Service de la Recette. Ce dernier nous informe de l'existence d'un comité créé par note de service de la DGTCP qui s'occupait du recouvrement des recettes non fiscales.

II-Mécanismes de recouvrement des recettes non fiscales

Il est mis sur pied au sein de la DGTCP un comité de recouvrement des recettes non fiscales. Ce comité a un mandat d'un an (c'est-à-dire de recouvrer les recettes non fiscales de la gestion au cours de laquelle il est créé).

Le comité de recouvrement ainsi mis sur pied a pour mission d'appuyer le Service de la Recette dans le recouvrement de toutes les recettes non fiscales du BGE dont la DGTCP a la charge du recouvrement. La création de ce comité permet de constater et d'affirmer l'inexistence d'une division de recouvrement des recettes non fiscales au sein du Service de la Recette.

Ce comité a pour rôle le recouvrement de certaines recettes non fiscales dont le Trésor a la charge. Il s'agit de :

- la contribution des sociétés et offices d'Etat au BGE ;
- la taxe à l'embarquement ;
- les dividendes de l'Etat ;
- la redevance GSM ;
- etc.

Nous avons constaté que ce comité travaille sur la base d'une méthodologie propre à elle dans le but de réussir sa mission. Il se fonde sur les stratégies suivantes :

- l'envoi des lettres de rappel de paiement de leur dette aux contribuables ;
- les dispositions légales en vigueur en matière de recouvrement ;
- l'organisation des sorties pour aller rencontrer les redevables ;

- il organise des séances de négociations des délais de paiement avec les redevables ;
- il organise aussi des séances de travail avec les Administrations intervenant dans la chaîne de recouvrement de certaines recettes ;
- il pratique l'exercice du privilège du Trésor.

L'inexistence d'un manuel de procédures de recouvrement constitue un handicap notable pour le comité. Ce qui oblige ce dernier à élaborer sa propre stratégie. Toutefois, il convient de souligner qu'en 2014 dans le rapport d'exécution de ses travaux, le taux de recouvrement des recettes par le comité par rapport aux prévisions se présente comme suit :

Tableau 4: Situation du recouvrement des recettes non fiscales par le comité

Rubriques	Prévisions 2014	Recouvrement 2014	Taux de recouvrement en (%)
Revenus des Entreprises	1 431 000 000	92 138 064	6,44
Revenus des domaines	4 132 000 000	3 155 777 698	76,37
Droits et frais administratifs	5 379 000 000	6 662 438 524	123,86
Amendes et Condamnations Pécuniaires	517 000 000	180 104 792	34,84
Produits Financiers	5 922 000 000	9 645 336 495	162,87
Autres recettes non fiscales	29 854 000 000	24 947 060 915	83,56
Recettes exceptionnelles	9 465 000 000	2 814 828 836	29,74

Source: Service de la recette de la DGTCP

L'analyse de ce tableau permet de souligner les niveaux très appréciables de recouvrement effectué par le comité. Mais le constat est que les montants

déclarés par le comité dans ce tableau prennent en compte les versements effectués par les contribuables directement à la caisse du Trésor. Ce qui ne permet pas de mesurer rigoureusement, l'efficacité des résultats atteints par le comité, d'où un manque de clarté quant à l'efficacité du recouvrement effectué par le comité.

Toutefois, dans le même ordre d'idées et pour rechercher la performance du recouvrement qu'effectue le comité du recouvrement, nous nous sommes intéressés au recouvrement de la taxe à l'embarquement et redevances GSM.

III- Situation du recouvrement de la taxe à l'embarquement et de la taxe sur les redevances GSM

Le constat fait diffère selon la nature de recettes intéressées.

1. Taxe à l'embarquement

La situation du recouvrement de la taxe à l'embarquement se présente comme suit pour les années 2011 à 2014.

Tableau 5 : Situation du recouvrement de la taxe à l'embarquement de 2011-2014

Années	Prévisions	Recouvrement	Taux de recouvrement
2011	1 958 000 000	1 914 162 600	97,76%
2012	1 980 000 000	2 183 766 400	110,29%
2013	1 824 000 000	3 429 716 000	188,03%
2014	4 436 000 000	4 222 270 000	95,18%

Source: DGTCP

En observant l'évolution de la situation du recouvrement par rapport aux prévisions, on constate qu'en 2011, le taux de recouvrement est inférieur au

taux de 2012. En 2013, le montant du recouvrement avoisine 188% de celui de la prévision .Nous constatons également, que le niveau des prévisions de 2011 a baissé par rapport à 2012 et 2013 qui ont un accroissement plus que l'unité de 100% prévu avant de connaître une baisse en 2014.

Le reversement de cette taxe se fait au vu des statistiques fournies par l'Agence Nationale de l'Aviation Civile .Notre constat à ce niveau est que le service chargé du recouvrement des recettes non fiscales à la DGTCP ne dispose d'aucun moyen pour effectuer le contrôle de l'exactitude du montant recouvré par les compagnies et devant être reversé dans les caisses du Trésor Public. Nous avons aussi constaté que les compagnies aériennes déclarent un montant et le reversent dans la caisse de l'Etat sans aucune vérification. Ce qui soulève un problème de manque de contrôle du Service de la Recette de la DGTCP au niveau des compagnies aériennes.

2- Redevances GSM

Le recouvrement de cette taxe se présente pour les années 2011-2014 comme suit :

Tableau 6 : Situation du recouvrement des redevances GSM de 2011 à 2014

Années	Prévisions	Recouvrement	Taux de recouvrement
2011	8 000 000 000	9 334 225 667	116,68%
2012	7 300 000 000	10 110 800 888	138,50%
2013	8 500 000 000	15 614 581 110	183,70%
2014	15 000 000 000	19 436 201 012	129,57%

Source: DGTCP

A l'analyse des données de ce tableau, l'évolution des prévisions par année permet de constater que leur montant est passé de 8.000.000.000 FCFA en 2011

à 7.300.000.000 FCFA en 2012, à 8.500.000.000 FCFA en 2013 et à 15.000.000.000 FCFA en 2014.

Ce constat nous permet de nous interroger sur la méthode de prévision budgétaire utilisée, car la prévision se fait sur la base de l'existant et dans le cas d'espèce pour la prévision de 2014 en 2013, on doit se baser sur le recouvrement des années 2012 et 2011 (c'est-à-dire de l'année (N-2) dont les résultats sont effectivement connus au moment des prévisions). C'est la règle de majoration corrigée ou technique de glissement. Ce qui suppose que le montant de la prévision de 2014 devrait être tout au moins égal au montant du recouvrement de 2012 et la prise en compte d'une évolution économique permettra de modifier à la hausse. Ce montant de 8.500.000.000 FCFA de prévision pour 2013 nous paraît respecter les règles budgétaires, en la matière. Mais par contre celle de 2012 ne nous paraît respecter les règles budgétaires, en la matière.

Par rapport à la situation des recouvrements, nous notons que de 2011 à 2014, les recouvrements des quatre (04) années ont connu une augmentation mais pas dans les mêmes proportions.

Paragraphe II : Présentation des résultats et validation ou non des hypothèses

I- Présentation des résultats relatifs à l'objectif spécifique n°1

A. Présentation des résultats

La présentation des données relatives à la non existence d'une division de recouvrement des recettes non fiscales est consignée dans le tableau ci-dessous.

Tableau 7 : Causes liées à l'inexistence d'une division du recouvrement au sein du Service de la Recette de la DGTCP.

Libellés	Effectifs	Fréquences Relatives
Insuffisance de personnel au niveau du service de la recette	04	19%
Inexistence de texte permettant la création d'une telle division	14	67%
Manque de volonté des responsables Compétents	03	14%
Total	21	100%

Source: Résultats de nos enquêtes

De l'entretien avec les 21 agents de la DGTCP en particulier ceux du Service de la Recette, il ressort également que l'inexistence de texte est la cause de l'inexistence d'une division du recouvrement au sein du Service de la Recette.

B- Validation ou non de l'hypothèse n°1

L'analyse du tableau n°7 fait remarquer que les causes de l'insuffisance de personnel au sein du Service de la Recette et le manque de volonté des responsables compétents n'ont pas réuni un maximum de points et ont eu chacune une fréquence inférieure à 0,50.

Quant à la cause de l'inexistence de texte autorisant la création d'une division de recouvrement au sein de ce service elle a obtenu un poids supérieur à 0,50.

Le seuil de décision éliminant toute cause possible ayant une fréquence inférieure à 0,50 ; l'inexistence de texte autorisant la création d'une division de recouvrement au sein du Service de la Recette apparaît donc comme la seule cause des difficultés de recouvrement des recettes non fiscales au sein du Service de la Recette. **Nos entretiens internes ont confirmé la cause retenue.**

Nous pouvons donc conclure que l'hypothèse d'étude est validée.

II-Présentation des résultats relatifs à l'objectif spécifique n°2

A-Présentation des résultats

Nos recherches nous ont permis de constater qu'il y a une différence entre le montant versé par les compagnies et agences aériennes installées au Bénin chaque année et le montant lié au nombre de passagers embarqués.

L'entretien avec les responsables et agents du service de la recette de la DGTCP, nous a permis d'obtenir les résultats ci-après :

Tableau 8: Causes liées à l'évasion de la taxe à l'embarquement au niveau des compagnies et agences aériennes

Libellés	Effectifs	Fréquences Relatives
Manque de contrôle à priori	14	67%
Manque d'initiative des responsables Concernés	04	19%
Insuffisance de moyens	03	14%
Total	21	100%

Source: Résultats de nos enquêtes

De l'entretien avec les 21 agents du service de la recette, il ressort également que le manque de contrôle à priori dans les compagnies et agences aériennes par le service de la recette est à la base de l'évasion de la taxe à l'embarquement.

B-Validation ou non de l'hypothèse n°2

De l'analyse des résultats obtenus au niveau du tableau 8, nous constatons que le pourcentage recueilli par le manque de contrôle à priori dans les compagnies aériennes confirme que le Trésor ne reçoit que le montant déclaré et reversé par les agences et compagnies aériennes et du fait de l'absence de manuel de procédures du recouvrement, le Service de la Recette ne diligente pas sur la base d'une stratégie prédéfinie une action de contrôle de la régularité du montant à reverser. Cela justifie l'écart du nombre de passagers qui quittent Cotonou et le montant reversé dans les caisses du Trésor Public par les agences et compagnies aériennes.

De ce fait, nous pouvons dire que le manque de contrôle à priori au niveau des compagnies et d'agences aériennes par le Service de la Recette de la DGTCP contribue à l'évasion de la taxe à l'embarquement.

Ainsi l'hypothèse de l'étude liée à l'évasion de la taxe à l'embarquement au niveau des compagnies et agences aériennes est confirmée.

Section II : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre.

Paragraphe I : Approches de solutions

Apporter solution à un problème c'est proposer les conditions d'éradication des causes se trouvant à la base de ce problème tout en tenant compte des objectifs. Il s'agit en réalité de « Renforcer les forces et d'enrayer les faiblesses ». Ainsi nous proposons des solutions pour l'éradication des différentes causes se trouvant à la base des problèmes spécifiques.

I- Approche de solution au problème de l'inexistence d'une division de recouvrement des recettes non fiscales

La principale cause de ce problème est l'inexistence de texte portant création d'une division de recouvrement au sein du service de la recette de la DGTCP.

Pour l'éradication de cette cause la DGTCP pourrait intégrer dans les dispositions du décret n° 2006-619 du 19 novembre 2006 portant attributions, organisation et fonctionnement en son article 62 stipulant que «les attributions de la Direction Générale du Trésor et de la comptabilité Publique seront spécifiées par arrêté du Ministre Délégué chargé du Budget » la création d'une division de recouvrement sur le plan juridique qui permettra de faciliter le recouvrement des créances relatives aux recettes non fiscales et le contrôle effectif des déclarations de recettes pour un juste reversement de leur montant dû et à certaines recettes non fiscales qui doivent faire l'objet de contrôle a priori pour un recouvrement optimal.

II-Approche de solution au problème de l'évasion de la taxe à l'embarquement dans les compagnies et agences aériennes

La taxe à l'embarquement est l'une des recettes non fiscales de l'Etat dont la perception pose d'énormes problèmes. Pour un meilleur recouvrement, un contrôle a priori doit être imposé par le Trésor aux compagnies et agences aériennes. Le suivi des déclarations de reversement des taxes à l'embarquement

qui fait l'objet en ce moment d'un recouvrement dont le montant ne se compare à rien en ce qui concerne certaines compagnies.

La taxe à l'embarquement doit faire l'objet, de façon permanente et mensuelle, d'un contrôle a priori par les agents assermentés de la division de recouvrement du Service de la Recette de la DGTCP. Ce contrôle portera sur les déclarations de reversement de cette taxe. Ces déclarations de reversement de la taxe à l'embarquement se feront sur la base d'une fiche élaborée par le Service de la Recette de la DGTCP. Cette fiche prendra en compte les éléments ci-après :

- le nombre de passagers embarqués ;
- le montant de la taxe à l'embarquement ;
- le montant total à reverser pour le mois dû ;
- le visa du responsable de l'ANAC ;
- la signature du DGTCP.

Paragraphe 2 : Condition de mise œuvre des suggestions.

I-Condition de mise en œuvre d'une division de recouvrement des recettes non fiscales

La DGTCP doit doter le Service de la Recette d'une division de recouvrement des recettes non fiscales digne de ce nom. Pour cela, elle doit procéder au recrutement de personnel composé d'agents de recouvrement assermentés devant bénéficier dans leurs missions de crédit de fonctionnement, de moyens matériels de transport et des primes d'incitation et de rendement. Ces agents, dans leur mission, doivent bénéficier de la protection d'agents de sécurité pour accomplir dans la quiétude la tâche qui leur est assignée dans le recouvrement des recettes non fiscales.

Le fonctionnement de cette division exige l'élaboration d'un cahier de charges d'activité mensuelles à exécuter. Aussi il faut une bonne répartition des tâches.

II- Condition de mise en œuvre des solutions relatives à l'évasion de la taxe à l'embarquement dans les compagnies et agences aériennes

Pour la mise en œuvre des solutions, la fiche sera établie sur la base des statistiques fournies par les services de l'ANAC tous les 30 du mois par exemple et déposée le premier jour du mois suivant le mois dû auprès des agents de la division du recouvrement du Service de la Recette dans les compagnies et servira de déclaration de reversement mensuel de la taxe à l'embarquement par les différentes compagnies. Aussi il faut dégager deux agents au niveau de l'ANAC pour un contrôle a posteriori permettra à la division, après le transfert des recettes par le Service de la Trésorerie, de procéder à une évaluation du recouvrement et de faire le point des règlements effectués par chaque compagnie. En cas de discordance, le dossier de la compagnie sera transféré à la section des poursuites de la division des contentieux et poursuites pour la prise en compte.

CONCLUSION

La présente étude a montré que l'inexistence d'une division du recouvrement des recettes non fiscales au sein du Service de la Recette, le manque de contrôle a priori dans les compagnies et agences aériennes par le service de la Recette de la DGTCP; l'évasion de la taxe à l'embarquement sont des facteurs qui minent le recouvrement optimal des recettes non fiscales du Budget Général de l'Etat.

Les investigations menées dans le cadre de notre recherche nous ont permis de vérifier les hypothèses émises. Ainsi il découle de l'analyse des données collectées que :

L'inexistence de texte permettant la création d'une division du Recouvrement des recettes non fiscales au sein du Service de la Recette est à l'origine de l'inexistence d'une division de recouvrement. Le manque de contrôle a priori dans les compagnies et agences aériennes par le service de la Recette de la DGTCP est la cause de l'évasion de la taxe à l'embarquement.

La recherche de solutions, a apporté pour résoudre le problème de la non performance dans le recouvrement des recettes non fiscales nous a permis de dégager les suggestions comme la création au sein du Service de la Recette de la DGTCP d'une division du recouvrement des recettes non fiscales, mais aussi la mise à la disposition de celle-ci des Agents assermentés, l'élaboration d'un manuel de procédures adéquat de recouvrement pour permettre à ceux-ci de procéder à des contrôles a priori pour un juste reversement dans la caisse de l'Etat des dites recettes

Toutefois il convient de noter que les recommandations faites ne peuvent devenir pratiques qu'à travers une volonté politique manifeste ; l'application stricte et sans faille des textes existants ; et l'adoption de nouveaux textes et de nouvelles stratégies pour discipliner les indélélicats.

Ainsi nous ne saurions prétendre avoir épuisé la problématique du recouvrement des recettes non fiscales du BGE. Nous souhaitons cependant que notre modeste contribution à la recherche de solutions liées à cette problématique aide à l'amélioration du niveau de recouvrement des recettes non fiscales du Budget Général de l'Etat.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

❖ OUVRAGES ET AUTRES DOCUMENTS

ALAZARD C. et al. (2001) : « DECF, manuel et application : Contrôle de Gestion » 5^e Edition ;

ANTHONY R. N. (1988): « The Management control function »; 5^e Edition;

Arrêté N°1188/MF/D2/SGM/DA du 14 décembre 1998 portant attributions, organisation et fonctionnement de la DGTCP ;

BENOIT (1982), « Comptabilité analytique de gestion » tome 2 ; 2^e Edition ;

BOUQUIN H. (1998) : « Contrôle de Gestion » 4^e Edition ;

DGTCP» BTS-CEPIB-Formation

DUVERGER M. (1978) : « Finances publiques», Paris-Thémis- PUF- 9^e Edition;

FABRE J. F. (1968) : « Le contrôle des Finances Publiques »Collection Supérieur-PUF ;

GOURNAY B. (1986), « In l'Administration » 7^e Edition, paris : PUF.

MARTINET A. C. et A. SILEM (2003) : « Lexique de gestion», 6^e Edition, DALLOZ ;

PARAÏSO (M. L. S.), (1988): « La DTCP dans l'exécution des recettes budgétaires de l'Etat » Mémoire de fin formation. ENA 1 ;

PEROCHON C. et LEURION C. (1982), « Comptabilité analytique de gestion » tome 2

PRUDENCIO et Anne-Marina A SOSSOU : Procédure du recouvrement des recettes non fiscales par le trésor public béninois uac/essf BTS »

RAULET C. (1982) : « Comptabilité analytique et contrôle de gestion »
tome2, 2^e Edition ;

SAGBO K. Olivier (2006) : « Contribution à la mobilisation des recettes non
fiscales du Budget Général de l'état » ; ENAM 1
SEGOUN Viviane (2004): «Problématique de recettes non fiscales par la

**Cellule d'Analyse des Politiques de Développement de l'Assemblée
Nationale** « L'ESSENTIEL SUR LE BUDGET GENERAL DE L'ETAT »
;Commission Nationale de Gestion de l'Impact de la Crise Financière et
Economique Internationale sur le Développement Economique et Social du
Bénin (Août 2009) « Impact de la Crise Financière et Economique Mondiale
sur le Développement Economique et Social du Bénin » ;

La redevance sur les communications GSM instituée par l'article 9 de
l'ordonnance n°2010-01 du 1^{er} janvier 2010, portant loi de finances pour la
gestion 2010 modifié par l'article 20 de la loi n°2012-42 du 28 Décembre 2012
portant loi de finances pour la gestion 2013.Celle ci a été modifiée par l'article 6
de la loi de finances de gestion 2016

Décret 2006-619 du 19 novembre 2006 portant attribution, organisation et
fonctionnement du MDCB ;

Loi Organique n°86-021 du 26 septembre 1986 relative aux Lois de finances

Loi n° 89-008 du 12 mai 1989 portant amendement, approbations de la
Décision.

Loi n° 98-007/ANR/CP du 13 avril 1989 ; Loi 97 - 001 du 21- janvier 1997
portant Loi de finances 1997 supprimant les exonérations accordées aux
enfants de 0 à 2 ans pour le paiement de la taxe à l'embarquement ;

Loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances ;

GUIDE D'ENTETIEN

Cher(e)Madame /monsieur,

Nous voudrions savoir à travers une mobilisation d'informations dans le cadre d'une analyse sur le recouvrement des recettes budgétaires de l'Etat par la DGTCP en vue de la rédaction d'un mémoire de maîtrise suite à notre formation à la Faculté des Sciences Economiques et de Gestion (FASEG) à l'Université d'Abomey-Calavi votre avis sur les différents sous-thèmes ci-dessous énumérées :

1-la cause la plus importante qui justifie l'inexistence d'une division de recouvrement au sein du Service de la Recette de la DGTCP.

2-la cause la plus importante liée à l'évasion de la taxe à l'embarquement dans les compagnies et agences aériennes.

3- la cause la plus importante du manque de contrôle a priori au niveau du Service de la Recette dans les compagnies et agences aériennes pour le recouvrement de la taxe à l'embarquement

TABLE DES MATIERES

AVERTISSEMENT	Erreur ! Signet non défini.
DEDICACES.....	ii
DEDICACES.....	iii
REMERCIEMENT	iv
LISTE DES SIGLES	v
Liste des tableaux	vii
SOMMAIRE	viii
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE I :PRESENTATION ET FONCTION DE LADIRECTION GENERALE DU TRESOR ET DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE(DGTCP).....	4
Section I : Présentation de la DGTCP	5
Paragraphe I : Historique de la DGTCP.....	5
Paragraphe II : Attributions, organisations et fonctionnement du Trésor Public Béninois	5
I- Les Attributions de la DGTCP.....	5
II-Organisations et fonctionnement de la DGTCP	6
1- Les services organisationnels.....	7
Section II : Fonction du Trésor Public Béninois	12
Paragraphe I : Fonctions classiques du Trésor Public Béninois.....	12
I- Le Trésor Public Béninois : Gérant de la trésorerie de l'Etat	12
II-Le Trésor Public Béninois : Caissier de l'Etat	12
III-Trésor Public Béninois : Comptable de l'Etat.....	13
Paragraphe II : Fonctions nouvelles et fonctionnement du service de la recette.....	13
I- Le Trésor Public Béninois : Actionnaire et Gestionnaire des participations publiques .	13
II-Le Trésor Public Béninois : Tuteur d'institutions financières.....	14
III - Fonctionnement du service de la recette	14
1- Contentieux et poursuites en recouvrement des recettes non fiscales.....	15
2-Centralisation des recettes.....	18
CHAPITRE II :CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIE DE RECHERCHE.....	21
Section I: Cadre théorique	22
Paragraphe I:Problématique et intérêt de recherche	22
I - Problématique de recherche.....	22
II- Intérêt de recherche	24
Paragraphe II : Objectifs, hypothèses de recherche et revue de la littérature.....	25
I- Objectifs de recherche	25
A. Objectif général	25

B. Objectifs spécifiques (OS).....	25
II- Hypothèses de recherche	25
III - Revue de la littérature	25
A- Approches Théoriques.....	26
1- Budget	26
2- Notion de recouvrement	27
B- Approches empiriques.....	29
a- Exposé des contributions antérieures liées au problème de l'inexistence d'une division du recouvrement.....	30
b- Exposés des contributions antérieures liées au problème de manque de contrôle a priori.....	33
1-Règles pour assurer un contrôle efficace	34
2-Conditions d'un bon contrôle.....	34
Section II : Méthodologie de Recherche	35
Paragraphe I : Collecte et traitement des données.....	35
A-Entretiens.....	36
B-Recherches documentaires	36
III-Technique de dépouillement des données.....	36
IV-Outils de présentation des données	36
Paragraphe II : Conditions de validation des hypothèses et difficultés rencontrées.....	36
I-Conditions de confirmation ou non des hypothèses	36
II-Difficultés rencontrés	37
CHAPITRE III :PRESENTATION ET ANALYSE DES DONNEES ET APPROCHES DE SOLUTIONS.....	38
Section I : Présentation et analyse des données.....	39
Paragraphe I: Restitution des mécanismes de recouvrement des recettes non fiscales	39
I- Situation des recettes non fiscales de l'Etat.....	39
II-Mécanismes de recouvrement des recettes non fiscales	41
III- Situation du recouvrement de la taxe à l'embarquement et de la taxe sur les redevances GSM.....	43
1. Taxe à l'embarquement	43
2- Redevances GSM.....	44
Paragraphe II : Présentation des résultats et validation ou non des hypothèses	45
I- Présentation des résultats relatifs à l'objectif spécifique n°1.....	45
A. Présentation des résultats.....	45
B- Validation ou non de l'hypothèse n°1	46
II-Présentation des résultats relatifs à l'objectif spécifique n°2	47

A-Présentation des résultats	47
B-Validation ou non de l'hypothèse n°2	48
Section II : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre.	49
Paragraphe I : Approches de solutions	49
I- Approche de solution au problème de l'inexistence d'une division de recouvrement des recettes non fiscales.....	49
II-Approche de solution au problème de l'évasion de la taxe à l'embarquement dans les compagnies et agences aériennes	49
Paragraphe II : Condition de mise œuvre des suggestions.	50
I-Condition de mise en œuvre d'une division de recouvrement des recettes non fiscales	50
II-Condition de mise en œuvre des solutions relatives à l'évasion de la taxe à l'embarquement dans les compagnies et agences aériennes.....	51
CONCLUSION	52
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	55
ANNEXES	a
TABLE DES MATIERES.....	c

ORGANIGRAMME DE LA DIRECTION GENERALE DU TRESOR ET DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE (DGTCP)