



REPUBLIQUE DU BENIN
MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE



*_*_*_*_*_*_*_*_*_*

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

*_*_*_*_*_*_*_*_*_*

FACULTE DES SCIENCES ECONOMIQUES ET DE GESTION
(FASEG)

*_*_*_*_*_*_*_*_*_*

Mémoire de Fin de Formation pour l'obtention de la licence professionnelle

*_*_*_*_*_*_*_*_*_*

OPTION : Sciences de Gestion

FILIERE : CACG

THEME

**CONTRIBUTION A L'AMELIORATION DE L'EXECUTION DES
DEPENSES PUBLIQUES PAR ORDRE DE PAIEMENT : CAS
DE LA DGTCP**

Réalisé et soutenu par :

GOGOFIOGO J. Emmanuel & HOUNGNINO D. Alain Destin

Sous la direction de :

Maître de stage

M. Christian OGOUNGBE,

Chef Adjoint du service de la Dépense

Directeur de mémoire

Dr WOTO Théophile

Maître Assistant des Universités du CAMES

Novembre 2016

AVERTISSEMENT

La Faculté des Sciences Economiques et de Gestion de l'Université d'Abomey-Calavi n'entend donner aucune approbation, ni improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

DEDICACE

Du plus profond de mon cœur, je dédie ce mémoire :

- A mon père Joseph GOGOFIOGO, c'est l'occasion plus que jamais pour moi de te témoigner ma très profonde gratitude.
- A ma mère Laure AHOUANGANSI, qui n'a cessé à aucun moment de m'apporter son soutien tant financier que moral.
Recevez à travers cette œuvre toute ma gratitude.

DEDICACE

Du plus profond de mon cœur, je dédie ce mémoire :

- A mon père Barnabé HOUNGNINO ; c'est l'occasion plus que jamais pour moi de te témoigner ma très profonde gratitude.
- A ma mère Vicentia GOUDJO qui n'a cessé à aucun moment de m'apporter son soutien tant financier que moral.

Recevez à travers cette œuvre toute ma gratitude.

REMERCIEMENTS

Mener à terme ce travail de recherche a pris quelques mois et nous n'aurions pu ni le commencer ni le finir sans l'aide et le soutien moral de tous ceux qui ont contribué, de près ou de loin, à sa réalisation. Qu'ils trouvent tous, dans ce travail, toute notre reconnaissance.

Notre plus profonde reconnaissance va au Docteur **WOTO Théophile**, le directeur de ce travail de recherche pour son dévouement, ses conseils et sa lecture attentive malgré ses multiples occupations. Il a été pour nous d'une aide inestimable, aussi bien sur le plan scientifique qu'humain. Tout au long de ces mois de recherche, ses conseils précieux ont encouragé notre réflexion. Pour cela, nous lui témoignons toute notre gratitude.

Nous exprimons nos sincères remerciements au corps professoral de la FASEG. Recevez à travers ceci toute notre gratitude.

Nous tenons également à adresser nos plus vifs remerciements à monsieur ONZO Martial pour son soutien indéfectible tout au long de ces mois de recherche.

Nous pensons notamment à Mr OGOUNGBE Christian, qui nous a assisté dans la phase de collecte des données, phase la plus dure dans la réalisation de ce travail de recherche.

Durant ces mois de notre recherche, nous avons été accueillis chaleureusement dans diverses directions.

Merci à nos proches et à nos amis qui nous ont supportés, dans tous les sens du terme, tout au long de cette recherche.

Un grand merci à toutes nos familles et nos belles-familles.

A nos parents, que ce travail soit pour vous le témoignage de notre éternelle gratitude, notre profond amour et l'exaucement de vos prières.

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Déroulement du stage.....	16
Tableau 2 : Regroupement des problèmes par centre d'intérêts.....	19
Tableau 3 : Répartition de l'échantillon	34

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1 : Répartition de l'échantillon selon le genre.....	36
Graphique 2: Existence ou non d'une lenteur dans le traitement des mandats	37
Graphique 3 : Résultats de l'enquête sur les causes de la lenteur observée dans le traitement des mandats.	38
Graphique 4: Causes de la lenteur observée dans le traitement des mandats.....	38
Graphique 5 : Résultats des enquêtes relatives à la disponibilité des recettes des services publiques à solder à temps les factures des prestataires.....	39
Graphique 6 : Résultats d'enquêtes relatives à la fréquence des cas d'impossibilité de décaissement des fonds par le trésor public à temps.....	40
Graphique 7 : Résultat de l'enquête sur le nombre de prestataires ayant déjà subi des paiements tardifs de ses prestations de l'ordre de 2 ans au moins.	40

SIGLES & ABREVIATIONS

DGTCP : Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique

FASEG : Faculté des Sciences Economiques et de Gestion

OP : Ordre de Paiement

RGF : Receveur Général des Finances

SD : Service de la Dépense

SIGFIP : Système Intégré de Gestion des Finances Publiques

UAC : Université d'Abomey Calavi

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE 1 : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE.....	2
Section 1 : Présentation de la Direction Générale du Trésor et de la comptabilité publique	2
Section 2 : Déroulement du stage.....	14
CHAPITRE II : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE.....	21
Section 1 : Cadre théorique	21
Section 2 : Cadre méthodologique de l'étude.....	33
Chapitre 3 : Cadre empirique de l'étude.....	36
Section 1 : Présentation et analyse des résultats.....	36
Section 2 : Propositions de solutions.....	42
Conclusion.....	46
Références bibliographiques	47

INTRODUCTION

La conception moderne des finances publiques attribue au budget, un rôle politique et économique important dans les états contemporains. En tant qu'état prévisionnel et limitatif décrivant les ressources et les charges permanentes d'un pays, le budget est sanctionné par une décision de l'organe législatif national. Ce budget est voté équilibré et suppose l'égalité des charges et des ressources qui doivent être recouvrées pour permettre l'exécution des dépenses à couvrir. Les dépenses inscrites au budget national ont pour but d'assurer le fonctionnement régulier des services de l'Administration, d'effectuer des investissements productifs et de mettre en place les infrastructures économiques et sociales indispensables au développement du pays. Pour y parvenir, il est nécessaire d'assurer une saine gestion des finances publiques et de faire preuve de rigueur dans l'exécution des dépenses étatiques. Les dépenses publiques sont soumises aux règles de la comptabilité publique. Lesdites règles tendent à assurer d'une part la conformité des dépenses avec les autorisations budgétaires et d'autre part, le respect des différentes procédures d'exécution de ces dépenses. L'exécution des dépenses publiques procède d'un principe très important qui est celui de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable. Elle fait également appel à l'application de plusieurs techniques définies par les textes réglementaires et législatifs. La bonne exécution des dépenses publiques exige donc le respect de ces textes aux fins de prévenir toute malversation et d'assurer une gestion efficace des services publics. Toutefois, force est de constater qu'au Bénin, au cours de l'exécution du budget national, les pratiques ne sont pas totalement conformes aux dispositions des textes en vigueur. En effet, l'exécution des dépenses publiques est confrontée à d'énormes difficultés. C'est donc pour essayer de faire la lumière sur cet état de chose que nous avons choisi d'orienter notre étude sur le thème : « **Contribution à l'amélioration de l'exécution des dépenses publiques par O.P : cas de la DGTCP** ».

La présente étude s'articule autour de trois chapitres. Le premier chapitre présente le cadre institutionnel et le déroulement du stage. Le deuxième chapitre quant à lui, aborde le cadre théorique et méthodologique de l'étude. Enfin, le troisième chapitre est réservé à la présentation des résultats, leurs analyses et suggestions susceptibles d'améliorer le système d'exécution des dépenses publiques

CHAPITRE 1 : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE

Ce chapitre serait consacré à la présentation du lieu de stage qui est la direction générale du trésor et de la comptabilité publique ainsi que le déroulement du stage et les observations faites.

Section 1 :Présentation de la Direction Générale du Trésor et de la comptabilité publique

Dans cette section, il s'agira de présenter le Direction Générale du Trésor et de la comptabilité publique à travers son historique, ses attributions, son organisation et son fonctionnement.

Paragraphe 1 : Historique et attributions

Ce paragraphe est consacré à la présentation de l'historique et des attributions de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique.

1- Historique

La Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) a été créée le 14 Août 1961 par la loi N°61-35. Elle est d'abord connue sous la dénomination du Trésor National du Dahomey (TND), puis sous le nom de Direction du Trésor et de la Comptabilité Publique (DTCP) avant de prendre pour nom Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) suite à l'arrêté n° 213/MF/DC/CC du 09 juillet 1993 portant attributions, organisation et fonctionnement de la DGTCP. La DGTCP a connu au niveau de ses attributions d'importants changements dont le recouvrement des recettes douanières confié aujourd'hui à la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI) et le recouvrement des Impôts et taxes attribué à la Direction Générale des Impôts (DGI). Du traitement manuel des dossiers, on est passé aujourd'hui à l'informatisation progressive des services du Trésor Public. Les supports de base du traitement informatisé des dossiers sont les logiciels suivant : **Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFIP), ASTER, MATKOSS et SOUKOWE.**

2- Attributions

La Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) a deux missions essentielles. Il s'agit de la mission « **Trésor** » et de la mission « **Comptabilité Publique** ».

a) La mission « Trésor »

La Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) est chargée :

- ✓ de gérer la trésorerie de l'Etat ;
- ✓ de proposer et mettre en œuvre la politique financière de l'Etat ;
- ✓ de réaliser l'équilibre des ressources et des charges publiques dans le temps et l'espace ;
- ✓ d'émettre et négocier les effets publics ;
- ✓ d'exécuter en collaboration avec l'institut d'émission, la politique monétaire de l'Etat.

b) Mission « Comptabilité Publique »

A ce niveau, la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) est chargée :

- ✓ d'animer ses services extérieurs dont la fonction essentielle est l'exécution des opérations budgétaires de l'Etat et des collectivités locales ;
- ✓ 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 des 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 du Trésor et en assurer la transmission à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême ;
- ✓ de représenter l'Etat dans les actions intentées devant les Tribunaux.

Paragraphe 2 : Organisation, fonctionnement et acteurs du domaine

Ce Paragraphe serait consacré à la présentation et au fonctionnement de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP).

I- Organisation de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique

La Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) est composée des services tels que les Services centraux, les directions techniques et les services extérieurs.

a) Les services centraux

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

- **L'inspection générale des services**

Placée sous l'autorité du directeur général, elle a pour mission d'exercer un contrôle général de l'application exacte des règles de la comptabilité publique et des dispositions des lois et règlements en vigueur relatifs aux opérations financières de l'Etat et à celles 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 ; de la vérification des comptes de disponibilités, de mouvements de fonds, des états de rapprochement des comptes bancaires et postaux. Elle peut également être requise par le Ministre de l'Economie et des Finances pour contrôler tout organisme public soumis aux règles de la comptabilité publique ainsi que toute organisation ayant bénéficié de financements publics.

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

Elle 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. Elle est dirigée par un fonctionnaire du corps des administrateurs du trésor, qui est nommé par le ministre de l'Economie et des Finances, sur proposition du Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique.

b) Les directions techniques

Les Directions techniques sont divisées en services ou en bureaux. Les services ou les bureaux sont à leur tour subdivisés respectivement en divisions et en sections. Il s'agit de :

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

Elle est chargée, en rapport avec les autres directions :

- des études de toutes les 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 les 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 ;
- des analyses financières et comptables des documents économiques et financiers.

Elle comporte trois Bureaux :

- le Bureau de la Réglementation et de l'Organisation Comptable (BROC) ;
- le Bureau de l'Organisation et de la Réglementation en matière de Dépenses et de Recettes (BORDR) ;
- le Bureau de la Modernisation des Méthodes de Travail (BMMT).

- **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 (DGAE) actuelle Direction Générale de l'Economie (DGE) ;
- la recherche de financements publics ;
- l'émission et la négociation des effets publics ;
- la prise et la gestion des participations ;
- le suivi des problèmes liés à la balance des paiements ;
- la détermination et le suivi de la politique des changes ;
- le suivi des entreprises du secteur public et parapublic ;
- les relations avec les banques ;
- le suivi de l'amortissement de la dette publique ;
- l'étude des agrégats macro-économiques, en liaison avec la Direction de la Prévision (DP).

Elle est subdivisée en quatre Bureaux :

- le Bureau de la Trésorerie et des Affaires Budgétaires (BTAB) ;
 - le Bureau de la Dette et du Financement (BDF) ;
 - le Bureau de la Monnaie et du Crédit (BMC) ;
 - le Bureau des Relations Financières Internationales (BRFI).
- **La Direction de la Centralisation des Comptes de l'Etat (DCCE)**

La DCCE est en outre chargée de :

- procéder à l'analyse comptable des résultats ;
- confectionner les agrégats des finances publiques ;
- centraliser l'ensemble des informations comptables et toutes situations statistiques de l'Etat et des organismes publics ;
- mettre en état d'examen le compte de gestion de l'Etat et ceux des collectivités territoriales décentralisées.

Pour pouvoir assurer sa mission, la DCCE est subdivisée en deux bureaux:

- le Bureau de la Centralisation Comptable (BCC) ;
- le Bureau de la Mise en Etat d'Examen des Comptes (BMEEC).

- **La Direction de la Gestion de Ressources(DGR)**

Elle est en rapport avec le Directeur de l'Administration et de la gestion du personnel. Elle s'occupe également des moyens financiers et contrôle l'activité des ressources matérielles et humaines de la DGTCP. Elle se charge de :

- l'application du statut général des fonctionnaires et des statuts particuliers du personnel du Trésor ;
- la constitution des commissions d'avancement d'échelon et de grade, de promotion et des avantages particuliers du personnel du Trésor ;
- la détermination des positions statutaires (mise en disponibilité, détachement, congé administratif ou de maladie, admissibilité à la retraite... etc.) d'une manière générale, la gestion des carrières du personnel ;
- instruction des affaires disciplinaires ;
- l'affectation du personnel et sa notation annuelle ;
- toute autre action ayant trait à l'administration du personnel ;
- l'entretien des équipements informatiques ;
- l'organisation de la conservation des archives et de la documentation ;
- la préparation du budget de la DGTCP et le suivi de son exécution ;
- la gestion des moyens de communication et l'organisation des concours.

c) Services extérieurs

Encore appelés services opérationnels, ils sont constitués de l'ensemble des unités comptables opérationnelles du Trésor réparties en quatre réseaux :

- **La Recette Générale des Finances (RGF)**

Elle est dirigée par le Receveur Général des Finances, Comptable Principal et unique de l'Etat. Il est nommé par décret pris en Conseil des Ministres sur proposition du Ministre de l'Economie et des Finances. Il est actuellement assisté de trois fondés de pouvoir, nommés par arrêté du Ministre de l'Economie et des Finances, sur proposition de la DGTCP. Le supérieur hiérarchique direct du RGF est la DGTCP. Le RGF est également le comptable supérieur des comptables des Services extérieurs du Trésor. Il est chargé à ce titre de :

- l'exécution des opérations budgétaires de l'Etat dont notamment la liquidation et le paiement sans ordonnancement préalable des soldes et accessoires courants des Agents Permanents de l'Etat ;
- l'exécution des opérations hors budget ou opérations de trésorerie;
- la tenue de la comptabilité de l'Etat ;
- la reddition du compte de gestion de l'Etat ;
- la coordination du réseau du Trésor ;
- la mise en état d'examen des comptes de gestion des Collectivités Locales et leur transmission à la DCCE.

- **Le Service de la Recette (SR)**

Il est chargé du recouvrement de diverses recettes et de la centralisation de l'ensemble des recettes de l'Etat. Il compte deux (02) divisions que sont:

- **la division du contentieux et des poursuites qui** est chargée de la gestion des ordres de recettes du Budget National et du Fonds National de Retraite du Bénin (FNRB), du recouvrement des recettes du FNRB, de la validation de services, cotisations du personnel en détachement, de la centralisation des opérations de recettes du FNRB, de l'apurement de la comptabilité desdites opérations et de la production du compte de gestion en recettes du FNRB. Elle est organisée en trois (03) sections que sont : la section comptabilité, la section saisie des Ordres de recette et la section Recouvrement et poursuites.
- **la division de la Centralisation des Recettes** qui s'occupe du recouvrement des diverses Recettes non fiscales du Budget National à savoir : contributions des entreprises publiques au Budget de l'Etat, redevances et droits de licences, redevances des radiodiffusions et télévisions privées, taxes à l'embarquement, taxes de solidarité, de la centralisation des opérations de recettes du budget national, de l'apurement de la

comptabilité y relative et de la production du compte de gestion en recette du budget national.

- **Le Service de la Dépense (SD)**

Il exécute toutes les dépenses de l'Etat. A ce titre, il est chargé :

- du contrôle de la régularité des dépenses ;
- de l'application des cessions, des transports et des oppositions ;
- de l'exécution des dépenses sans ordonnancement ;
- de la centralisation des opérations de dépenses et des rapprochements avec l'ordonnateur.

Il comprend trois (03) divisions que sont :

- **la division du visa** : elle reçoit les titres de paiements émis par les ordonnateurs délégués pour leur mise en paiement avant de les transmettre à la division du règlement. Elle est divisée en trois (03) sections : la section « Réception ou Accueil » qui se charge de faire des contrôles préalables, la section « Vérifications » qui assure le contrôle de la régularité des titres de paiement reçus, la section « Gestion des Oppositions » assure la prise en charge, l'exécution des oppositions aux paiements faits entre les mains du RGF.
- **La division du règlement** : cette division intervient dans le traitement des titres de paiement (bordereaux de transmission des mandats ordonnancés et des bordereaux de transmission des ordres de paiements) visés « vu bon à payer » par le RGF. Elle est divisée en trois : la section « Mise en Règlement » assurant la mise en règlement des titres à travers le logiciel SIGFIP, la prise en charge comptable des opérations de dépenses par l'établissement des fiches d'écritures avec l'utilisation du progiciel ASTER et des titres de paiements vers la trésorerie à partir du logiciel MATKOSS et la section « Comptabilité Auxiliaire » qui s'occupe de la prise en charge comptable des opérations de dépenses des postes comptables (RF, RP).
- **La division des pensions** : elle est chargée des opérations de dépenses budgétaires sans ordonnancement et du Fonds National des Retraités du Bénin (FNRB). Elle comprend : la section «Vérification» assurant le contrôle de forme (vérifier la présence des pièces) ou de fond (vérifier la régularité des pièces par rapport aux informations du livret), la section «Virement» chargée des dossiers des pensionnés payés par virements bancaires et la section «Paiement à vue» procède à l'élaboration des bulletins des pensionnés payés aux

guichets et le classement des livrets avant l'échéance et enfin la section « Compte de Gestion » se charge d'élaborer le compte de gestion en dépense.

- **Le service de la trésorerie**

Il assure le suivi des comptes de disponibilités, il est chargé :

- de la tenue du compte courant 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 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).

- **Le Service de la Comptabilité Publique (SCP)**

Il est chargé de la constatation dans les écritures de la RGF, des opérations effectuées ou centralisées par les différents Services de la RGF. Il est chargé en outre de la reddition du compte de gestion de l'Etat et de sa transmission à la DCCE pour sa mise en état d'examen. On précise que le service de la comptabilité est la cheville ouvrière de l'Etat car il édite la balance des comptes. Il comprend deux (02) divisions à savoir : la division des études statistiques et la division comptabilité.

- **la division des Etudes Synthèses et Statistiques** : elle est chargée de l'étude des dossiers et accorde une attention particulière sur tous les dossiers qui proviennent de tous les autres services afin de porter un jugement de façon à suivre les services flottants.
- **la Division Comptabilité** : Elle est chargée de la réception des décades, du dépouillement de celles-ci et de leur apurement. Précisons qu'une décade comporte des pièces et dans une pièce on a : un bordereau de transfert de recette, de dépense, une pièce justificative de ces recettes et un numéro de compte de l'État. Elle procède à la vérification de toutes ces pièces envoyées par les recettes des finances, puis de leurs montants figurants sur des balances qui accompagnent les pièces. Elle est également chargée de transférer les subventions de l'État, d'émettre des Ordres de Paiement(OP), de dépouiller et de ventiler

vers les autres services de la RGF les comptabilités provenant des postes comptables de classer, de traiter et enfin d'envoyer ces fiches d'écritures et feuillets aux archives.

- **Le service de la solde**

Il est chargé de toutes les opérations de liquidation et de paiement sans ordonnancement préalable des salaires courants des agents permanents de l'état 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 (BDG).

- **Le service des collectivités locales**

Le Service des Collectivités Locales (SCL) est chargé de suivre l'exécution des budgets locaux, d'assister la DCCE dans la mise en état d'examen des comptes de gestion des Collectivités Territoriales, de rédiger les notes de conjoncture, de procéder aux analyses financières des Collectivités Territoriales et de jouer le rôle de conseil auprès des comptables des Collectivités Territoriales.

- **Le Service Epargne (SE)**

Ce service exécute plusieurs tâches dont notamment : des opérations de collecte de l'épargne et de gestion de valeurs pour le compte des correspondants du Trésor, de la tenue des comptes de dépôts des obligations et des actions, de la tenue des comptes de dépôts de fonds du Trésor et des opérations pour le compte de la Caisse de Dépôts et Consignations.

2- Fonctionnement de la DGTCP

Le Trésor Public a longtemps focalisé ses activités sur les finances publiques. De nos jours, il exerce au nom et pour le compte de l'Etat de nouvelles fonctions.

- **Fonctions traditionnelles**

A l'origine, le Trésor Public exerçait essentiellement :

- **Le rôle de caissier:** En tant que caissier de l'Etat, le Trésor Public détient les deniers publics, effectue les opérations de dépenses et de recettes et assure la distribution des fonds. De même, pour la distribution des fonds dans l'espace, le Trésor Public acheminait les fonds de la caisse centrale vers les caisses locales mais, aujourd'hui, en cas de déséquilibre, l'ajustement peut se faire par simple jeu d'écriture de virement bancaire ou postale. Dans le temps, la distribution des fonds se réalise dans le cadre de l'année civile,

conformément à la mobilisation des recettes fiscales. Outre la recherche de l'équilibre budgétaire, le Trésor Public s'occupe de la comptabilité publique.

- **Le rôle de trésorier de l'état** : Ce rôle a une importance capitale dans la gestion de la trésorerie de l'Etat. De par ce rôle, le Trésor Public assure la régulation des ressources et des charges au sein de l'Etat, c'est-à-dire l'équilibre entre les entrées et les sorties de fonds au sein de chaque comptable du Trésor. Pour jouer pleinement ce rôle, le Trésor Public se sert d'un instrument nommé plan de trésorerie qui est un document administratif essentiellement technique, servant à évaluer et à définir l'ensemble des opérations périodiques (journalier, hebdomadaire, mensuel) des besoins de trésorerie. Grâce à ce document, les pouvoirs publics pourront bien planifier leur financement dans le temps. La Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) soumet aussi à l'appréciation du Ministère de l'Economie des finances (MEF), un plan de prévision périodique et des emplois allant d'un (01) à trois (03) mois. Depuis lors, le Trésor Public béninois s'était contenté d'exécuter les opérations matérielles de recettes et de dépenses à travers son réseau de comptables publics et celui des régies financières (impôts et douanes).
- **Rôle de comptable de l'état** : Les comptables du trésor détiennent la comptabilité publique. Le trésor est vecteur essentiel de l'information en matières budgétaires et financières de l'état. Cette fonction implique une action particulière du trésor quant à la réglementation et la normalisation comptable. C'est dans ce cadre que s'inscrit l'instruction relative à la réforme de la comptabilité de l'état sur le nouveau plan comptable de l'état, 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 ressources de l'état. Lorsque l'économie nationale a besoin d'un financement rationnel, le trésor public tout en conservant ses fonctions traditionnelles en a embrassé de nouvelles.

- **Fonctions modernes**

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

- **Le trésor public en tant qu'actionnaires et gestionnaire des participations publiques :** se charge de la gestion du portefeuille de l'état, il est gestionnaire et actionnaires 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 imposent la recherche de l'intérêt général et les préoccupations dominante de la politique économique et sociale. Il en est de même pour le rôle de tuteur de l'institution financière que joue le trésor public.
- **Rôle de 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'état, 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).

- **Rôles de la DGTCP dans l'exécution des dépenses publiques**

Les rôles du Trésor Public s'apprécient par les opérations de recettes et de dépenses qu'il effectue. Les actions du Trésor Public béninois se mesurent plus en matière de dépenses qu'en matière de recettes. Les dépenses publiques sont exécutées en fonction des prévisions et des autorisations budgétaires. Il est prévu à cet égard des conditions susceptibles d'empêcher toute malversation de la part des fonctionnaires chargés de l'exécution de ces dépenses publiques. Les procédures d'exécution des dépenses publiques sont soumises au principe sacro-saint de la séparation des fonctions administratives des fonctions comptables. Une séparation des agents correspond donc à la distinction des fonctions. En effet, deux catégories d'agents se chargent distinctement de l'exécution des dépenses publiques et leurs fonctions sont incompatibles. Nous avons la procédure normale et la procédure exceptionnelle d'exécution des dépenses publiques.

- **La procédure normale d'exécution des dépenses publiques :** Les dépenses publiques ou charges publiques recouvrent un champ d'application très étendu relatif à tous les financements opérés au moyen de deniers publics. Elles sont prévues et autorisées dans le respect des dispositions législatives et réglementaires. La procédure normale d'exécution des dépenses publiques constitue le principe en matière d'exécution des dépenses publiques. Avant d'être payées, les dépenses sont engagées, liquidées et le cas échéant

ordonnancées. La réalisation d'une dépense publique selon cette procédure passe donc par quatre étapes que sont : l'engagement qui consacre l'acte par lequel, l'Etat ou tout autre organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge ; la liquidation qui a pour objet de vérifier la réalité de la dette au vue des titres et pièces offrant la preuve des droits acquis par les créanciers et d'arrêter le montant exact de la dépense. A ce niveau avant de calculer le montant de la dépense, l'ordonnateur doit vérifier l'exactitude du service fait. Suite à la liquidation, s'en suit l'étape de la constatation du service fait qui consiste à établir l'existence de la réalité de la dépense de l'Etat en vérifiant que la dépense qui est consécutive à l'engagement est effectivement née à la suite de l'accomplissement régulier des obligations imposées à la personne avec qui l'Etat a traité ou à l'égard de qui il se trouve juridiquement engagé. Après cette étape de constatation, nous avons la liquidation proprement dite qui correspond à la nécessité de calculer exactement le montant de la dépense de l'Etat après s'être assuré qu'elle est bien exigible. Elle relève de la compétence de l'ordonnateur. Ensuite, nous avons l'étape d'ordonnancement qui est l'acte par lequel, l'ordre est donné au comptable public conformément au résultat de la liquidation de payer la dette publique. La dernière étape est le paiement qui consiste pour le comptable public à régler la dette en vérifiant au préalable s'il existe une éventuelle opposition au paiement.

- **La procédure exceptionnelle d'exécution des dépenses publiques :** Il s'agit des paiements sans ordonnancement préalable. Elle concerne les dépenses exécutées par émission d'un ordre de paiement (OP). La procédure exceptionnelle comparativement à la procédure normale est simplifiée et utilisée dans des cas limités pour tenir compte de l'urgence et de la spécificité de certaines dépenses. Cette procédure suit un circuit différent de celui de la procédure normale décrite ci-dessus. La procédure exceptionnelle est utilisée en cas d'urgence et pour certaines dépenses dont la liste est fixée par arrêté du Ministre Chargé des Finances. Il s'agit des évacuations sanitaires, des frais de missions officielles, des menues dépenses, des achats de carburant et lubrifiant, des dépenses des régies spéciales d'avances et des frais d'enquête de contrôle et de vérification etc...

3- Acteurs intervenant dans l'exécution des dépenses publiques

Divers acteurs interviennent dans l'exécution des dépenses publiques à savoir :

- **Les gestionnaires de crédit**

Ce sont les responsables des unités administratives tels que les directeurs des services ou directeurs des projets dont les structures bénéficient de crédits budgétaires. Ils sont les

initiateurs des dépenses de leurs unités. A ce titre, ils déterminent eux-mêmes leurs besoins qu'ils adressent aux responsables administratifs et financiers et déclenchent ainsi le processus d'exécution de la dépense.

- **Les administrateurs délégués et ordonnateurs délégués**

Il s'agit des directeurs de l'administration, des directeurs des ressources financières et du matériel (**DRFM**) et des Directeurs Administratifs et financiers (**DAF**). Ils ont la double mission d'administrateur délégué de crédits parce qu'il reçoit une délégation de pouvoir du Ministre de tutelle ou du président de l'institution de l'Etat et d'ordonnateur délégué du budget du ministère ou de l'institution de l'Etat concerné par délégation du pouvoir du Ministre en charge des Finances.

- **Le contrôleur financier**

Pour des raisons d'efficacité, il est nommé auprès de chaque ministère ou institution de l'Etat un délégué du Contrôleur Financier qui exerce les mêmes prérogatives que le Contrôleur Financier mais dans la limite de ses compétences. Il procède au contrôle de régularité budgétaire, juridique et financière des opérations de dépenses du Budget de l'Etat et des Budgets annexes.

- **Le Comptable principal de l'Etat**

Le Receveur Général des Finances est le comptable principal unique de l'Etat. Cependant, il existe au niveau de chaque département un Receveur des Finances chargé du paiement des dépenses et au niveau des communes un Receveur Percepteur. Le RGF est destinataire des titres de paiement émis par les ordonnateurs délégués ; il s'occupe de leur prise en charge et de leur mise en paiement après avoir effectué les contrôles réglementaires. Nous avons la phase administrative et la phase comptable.

Section 2 : Déroulement du stage

Dans cette section, nous aborderons d'une part le déroulement du stage, les observations de stage et d'autre part, les problèmes identifiés ainsi que le choix du problème.

Paragraphe 1 : Déroulement du stage et observations faites

Il s'agira dans ce paragraphe de relater le déroulement du stage ainsi que les observations faites.

I- Déroulement du stage

Notre stage s'est déroulé à la direction du trésor et de la comptabilité publique plus précisément dans les locaux du service de la dépense. Le personnel de ce service nous a accueillis de façon chaleureuse et cela nous a permis de vite nous imprégner de leurs activités afin de leur apporter notre aide. Nous avons donc parcouru les différentes divisions composant ce service à savoir : la division du visa, la division des pensions et la division du règlement. Notre stage a débuté dans la 1^{ère} semaine du mois d'Août à la division du visa où nous avons appris comment fonctionne cette division et également aider les membres de ce service dans la réception et l'accueil des titres de paiement émis par les ordonnateurs délégués, au contrôle de la régularité de ses titres et également la gestion des oppositions de paiements. Notre séjour dans cette division a duré trois semaines. Ensuite, nous avons continué notre séjour au service des dépenses à la division du règlement dans la 4^{ème} semaine du mois d'Août. Cette division s'occupe du traitement des titres de paiement. Dans cette division, nous avons appris l'utilisation des logiciels SIGFIP qui assure la mise en règlement des titres ainsi que le logiciel ASTER. Comme tâches, nous avons aidé les responsables à l'établissement des fiches d'écriture, à leur imputation définitive et à la saisie dans les logiciels. Notre stage au sein de cette division a duré un mois. Enfin, notre séjour s'est soldé à la division pension qui se charge des opérations de dépenses budgétaires sans ordonnancement. Notre séjour a débuté dans la 4^{ème} semaine du mois de septembre. Nous avons participé aux activités de contrôles des pièces ainsi qu'à la vérification de la régularité des pièces par rapport aux informations du livret. De même, nous avons aidé les responsables à l'élaboration des bulletins des pensionnés payés aux guichets et au classement des livrets avant échéance.

Dans le tableau ci-dessous, les services parcourus ainsi que la durée du séjour sont présentés dans le chronogramme ci-dessous. Un tableau des éléments du cahier de charge de la direction et des tâches qui nous ont été confiées, joint en annexe, vient compléter le chronogramme.

Tableau 1: Déroulement du stage

Mois Services	Août				Septembre				Octobre			
	Sem 1	Sem 2	Sem 3	Sem 4	Sem 1	Sem 2	Sem 3	Sem 4	Sem 1	Sem 2	Sem 3	Sem 4
Division du Visa												
Division Du règlement												
Division des Pensions												

Source : Réalisé par nous-mêmes

2- Observations de stage

Au cours de notre stage à la Direction Générale du Trésor et de la comptabilité publique (DGTCP) plus précisément au service de la dépense, nous avons constaté que ce service s'occupe de l'exécution de toutes les dépenses de l'Etat. A ce titre, il est chargé du contrôle de la régularité des dépenses, de l'application des cessions, des transports et des oppositions, de l'exécution des dépenses sans ordonnancement et de la centralisation des opérations de dépenses et des rapprochements avec l'ordonnateur. Cependant, les constats suivants ont été faits la lourdeur dans le traitement des paiements des services des prestataires, la déconcentration de la fonction d'ordonnateur et la lenteur dans le processus de décaissement.

Paragraphe 2 : Identification des problèmes et inventaires

Dans ce paragraphe, Il s'agira pour nous de procéder à l'identification des problèmes ainsi qu'à leur inventaire.

1- Identification des problèmes

Dans les Etats modernes, les finances publiques jouent un double rôle, le budget acte de prévision et d'autorisation des dépenses et recettes publiques de l'année, sert d'abord à

financer le fonctionnement des multiples services publics administratifs. L'Etat paie ses fonctionnaires, construit des écoles ou des facultés, acquiert du matériel pour équiper ses bureaux. Cette fonction des finances publiques, qui est la plus connue, est également la plus ancienne puisqu'elle existe déjà au 19^{ème} siècle lorsque les activités de l'Etat étaient confinées aux tâches politique, militaire et judiciaire, mais parallèlement à ce rôle ancien, on constate également que de multiples groupes sociaux (autres que les fonctionnaires) ou diverses activités, parfois purement privées sont preneurs sur le budget. Il faut noter qu'en matière de dépenses publiques, nous notons quelques problèmes dans l'exécution des dépenses tels que les retards dans le paiement des prestataires de services, le risque de non régularisation etc...

2- Inventaires des forces et faiblesses de l'état des lieux

Les inventaires concernent les forces et les faiblesses identifiés au niveau de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP), notamment au sein du service de la dépense publique. Plusieurs atouts majeurs sont de nature à favoriser les prestations de la DGTCP. De même, notre stage nous a permis d'identifier certaines faiblesses.

- **Inventaire des forces**

Comme forces, nous avons pu noter :

- La mise à disposition des moyens permettant de faciliter le traitement des O.P ;
- La déconcentration de la fonction d'ordonnateur ;
- Le suivi de l'exécution des dépenses publiques.

- **Inventaire des faiblesses**

Comme faiblesses, on peut citer :

- Risque de non régularisation des O.P ;
- Création de dépenses non prévues dans le budget voté ;
- La réédition hors délai du compte de gestion de l'Etat ;
- La défaillance du système informatique ;
- Retard dans le processus de décaissement ;
- La lourdeur administrative ;
- La connexion informatique peu fiable ;
- Fermeture régulière du logiciel de travail (SIGFIP).
- La non consommation des crédits budgétaires

Tableau 2 : Regroupement des problèmes par centre d'intérêts

N°	Centre d'intérêt	Problème spécifique	Problème général	Problématique
1	Production des comptes annuels	<ul style="list-style-type: none"> - Reddition hors délai du compte de gestion de l'Etat - Risque de non régularisation des O .P 	Retard dans la production des comptes annuels de l'Etat	Problématique de la production à bonne date des comptes annuels
2	Exécution des dépenses publiques	<ul style="list-style-type: none"> - Retard dans le paiement des prestataires de services - Non consommation de la totalité des crédits budgétaires 	Exécution non optimale des dépenses publiques	Problématique de l'exécution optimale des dépenses publiques
3	Fonction bancaire	<ul style="list-style-type: none"> - Création des dépenses non prévues par le Budget encours d'exécution 	Non effectivité de la fonction bancaire	Problématique de non effectivité de la fonction bancaire
1	Production des comptes annuels	<ul style="list-style-type: none"> - Reddition hors délai du compte de gestion de l'Etat - Risque de non régularisation des O .P 	Retard dans la production des comptes annuels de l'Etat	Problématique de la production à bonne date des comptes annuels
2	Exécution des dépenses publiques	<ul style="list-style-type: none"> - Retard dans le paiement des prestataires de services - Non consommation de la totalité des crédits budgétaires 	Exécution non optimale des dépenses publiques	Problématique de l'exécution optimale des dépenses publiques
3	Fonction bancaire	<ul style="list-style-type: none"> - Création des dépenses non prévues par le Budget encours d'exécution 	Non effectivité de la fonction bancaire	Problématique de non effectivité de la fonction bancaire

CHAPITRE II : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE

Ce chapitre comporte deux sections. Dans la première, nous aborderons dans un premier temps, la problématique, les objectifs ainsi que les hypothèses et dans un second temps, nous passerons en revue quelques études antérieures ayant abordé notre thématique. La deuxième section est essentiellement consacrée à la présentation de la démarche méthodologique adoptée pour notre recherche.

Section 1 : Cadre théorique

Il s'agit dans cette section de présenter d'une part la problématique, les objectifs et les hypothèses de l'étude et d'autre part la revue de la littérature.

Paragraphe 1 : Problématique, objectifs et hypothèses de l'étude

Ce paragraphe est consacré à la problématique, aux objectifs et aux hypothèses de l'étude.

I- Problématique et intérêt de l'étude

- **Problématique**

Dans les Etats modernes, les finances publiques jouent un prépondérant dans l'économie. Le budget acte de prévision et d'autorisation des dépenses et recettes publiques de l'année sert d'abord à financer le fonctionnement de multiples services publics. De même, l'Etat paie ses fonctionnaires, construit des écoles ou des facultés et acquiert du matériel pour équiper ses bureaux. Cette fonction des finances publiques qui est la plus connue, est également le plus ancien car, elle date du 19^{ème} siècle au moment où les activités de l'Etat étaient confinées aux tâches politique, militaire et judiciaire. Parallèlement à ce rôle, on constate également que de multiples groupes sociaux autres que les fonctionnaires sont preneurs sur le budget. En effet, par l'intermédiation de la loi des finances, l'Etat assure en fait la redistribution d'une partie du revenu national. Il prélève plus ou moins fortement les revenus des diverses catégories de la population et les redistribue sous forme de dépenses publiques à certains groupes sociaux par exemple en versant des aides financières aux chômeurs, des bourses aux étudiants et également à travers les investissements publics, l'attribution des subventions et l'exonération fiscale des entreprises.

Dans le souci d'améliorer la gestion financière et de créer les conditions nécessaires à une utilisation plus efficace et transparente des ressources publiques, l'Etat a mis en place un dispositif de gestion des deniers publics à travers des textes législatifs et réglementaires. Ces dépenses publiques sont donc soumises aux règles de la Comptabilité Publique. Lesdites

règles tendent à assurer d'une part, la conformité des dépenses avec les autorisations budgétaires et d'autre part, le respect des différentes procédures d'exécution de ces dépenses dans les meilleures conditions de qualité, coûts et délais conformément à la stratégie du programme et en fonction des ressources qui sont mises à la disposition des services. La bonne exécution des dépenses publiques exige donc le respect de ses textes aux fins de prévenir toute malversation et d'assurer une gestion efficace des services publics. Toutefois, force est de constater qu'au Bénin, au cours de l'exécution des dépenses, plusieurs observations peuvent être faites que sont : le retard dans le paiement des prestataires de services, inefficacité des procédures, mauvaise organisation de l'administration des finances publiques, une informatisation parcellaire des services, une procédure d'exécution, longue et complexe, une redondance des contrôles administratifs, la rigidité des procédures de dépenses et un besoin de renforcement des capacités des hommes et des femmes de cette administration. Ces différentes observations entraînent donc un allongement de la phase administrative et par ricochet une perte d'efficacité et une grande lenteur dans l'exécution de la dépense publique. Ces différentes observations permettent de dégager trois problématiques :

- La problématique de la production à bonne date des comptes annuels de l'Etat ;
- La problématique de l'exécution des dépenses publiques par O.P;
- La problématique de l'effectivité de la fonction bancaire du Trésor.

Concernant la problématique liée à la production à bonne date des comptes annuels de l'Etat, il ne nous a pas semblé important de nous pencher sur elle car elle pourra être résolue au niveau des agents du Trésor Public en apportant les mesures qu'il faut par la mise en œuvre des mesures de redressement qui passent par l'envoi des pièces comptables à temps à la chambre des comptes, la rapidité dans le traitement des mandats en vue d'un meilleur classement des pièces comptables. Pour ce qui est de la problématique de l'effectivité de la fonction bancaire du Trésor, elle ne semble pas être un problème très important. En effet, ce problème pourrait être réglé si les agents fonctionnent selon le budget de l'Etat et avait déjà fait objet d'étude dans le cadre des recherches antérieures. Les divisions parcourues aussi au cours de notre stage ne permettent pas de travailler sur ce sujet. Il nous paraît ainsi inopportun de nous attarder sur ce domaine de recherche. Le Trésor Public effectuant des opérations de recettes et de dépenses, l'exécution de ces dépenses publiques doit faire l'objet d'une étude approfondie puisque c'est surtout au niveau de l'exécution des dépenses publiques qu'apparaissent de nombreux problèmes. Compte tenu du fait que notre étude ne peut porter

que sur une seule problématique, nous avons décidé de nous pencher sur une seule problématique. C'est pourquoi nous avons tenté réfléchir sur le thème : « **Contribution à l'amélioration de l'exécution des dépenses publiques par Ordres de Paiement : Cas de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP)** ».

- **Intérêt de l'étude**

Comprendre les facteurs entravant l'exécution des dépenses publiques par ordre de paiement à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) nous paraît très important à investiguer d'autant plus qu'il s'agit d'un domaine peu investigué. De même, ce thème est d'actualité étant donné le souci permanent des gouvernants d'améliorer la gestion financière et de créer les conditions nécessaires à une utilisation plus efficace et transparente des ressources publiques car une bonne gestion des dépenses publiques est un gage de bonne gouvernance. Notre étude permettra donc d'avoir plus de célérité et d'efficacité dans l'exécution des dépenses publiques par ordre de paiements.

2- Objectifs et hypothèses de l'étude

Il s'agira pour nous de présenter dans cette partie, les objectifs (l'objectif général et les objectifs spécifiques) ainsi que les hypothèses de cette étude.

- **Objectifs de l'étude**

L'objectif général de cette étude est de contribuer à l'amélioration de l'exécution des dépenses publiques par Ordre de Paiement à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP).

Plus spécifiquement, il s'agira de :

- Savoir si la lenteur dans le traitement des mandats et le manque de matériels est à l'origine du problème d'exécution des dépenses publiques par ordre de paiement à la DGTCP ;
- Vérifier si le problème d'exécution des dépenses publiques par ordre de paiement à la DGTCP est dû au déficit des encaissements par rapport aux décaissements.

La démarche scientifique exige, outre la définition des objectifs à atteindre, la formulation d'hypothèses aux problèmes spécifiques identifiés.

- **Hypothèses de l'étude**

En tant que proposition explicative d'un phénomène, d'une pratique ou d'une thématique, l'hypothèse se veut une réponse provisoire à une interrogation formulée par rapport à un élément de la problématique. Ainsi, pour atteindre les objectifs ci-dessus cités, nous avons formulé les hypothèses suivantes qui feront l'objet de vérification.

H₁ : La lenteur dans le traitement des mandats et le manque de matériels est à l'origine du problème d'exécution des dépenses publiques par ordre de paiements.

H₂ : Le manque de liquidité du trésor public explique le problème d'exécution des dépenses publiques par ordre de paiements.

Paragraphe 2 : Revue de la littérature

Dans ce paragraphe, il s'agira pour nous de clarifier certains concepts clés de l'étude et de passer en revue certains auteurs ayant abordé les différents concepts liés à la présente étude, les analyses qu'ils en ont faites, les conclusions auxquelles ils sont parvenus.

1- Clarification conceptuelle

Il s'agira ici, de clarifier des concepts clés de l'étude :

- Notion de dépenses

Selon le dictionnaire Larousse (2006), étymologiquement, le mot dépense vient du latin dispendium et signifie l'argent employé à toutes choses, privées ou publiques, qu'on se procure, qu'on fait faire. Le concept de dépense est souvent associé à la comptabilité. Par dépense, on entend l'argent qui sort de la trésorerie d'une entreprise ou d'une organisation. Les dépenses comprennent les frais et les investissements (le capital investi). De même, la dépense peut être aussi assimilée à l'emploi de quelque chose.

Selon l'internaute, les dépenses correspondent aux ressources financières sortantes (l'argent qui sort, qui est dépensé), par opposition aux apports de capital (l'argent qui rentre en caisse).

- Notion de dépenses publiques

Selon le Dictionnaire Wikipédia, les dépenses publiques correspondent à l'ensemble des dépenses réalisées par les administrations publiques. Leur financement est assuré par les recettes publiques (impôts, taxes et cotisations sociales) et par le déficit public.

Selon M. DUVERGER (1997), les dépenses publiques regroupent l'ensemble des dépenses effectuées à la fois par les collectivités publiques territoriales supérieures et secondaires, les établissements publics nationaux et locaux, des sociétés nationales, les sociétés d'économie mixte et les organismes subventionnés ou financés par des prélèvements parafiscaux. Il s'agit ainsi uniquement des dépenses qui sont inscrites dans le budget de l'Etat ou dans les budgets locaux des collectivités publiques territoriales décentralisées (régions, communes et communautés rurales) locales. Les dépenses publiques, ou charges budgétaires ou encore les dépenses de l'Etat constituent un des moyens à travers lequel l'Etat intervient de façon financière dans la vie économique du pays. Cependant, ces dépenses publiques peuvent être présentées à partir de leur fonction. Il est donc question de connaître la destination des dépenses par grands secteurs. Et dans ce cas, on est en présence d'un budget fonctionnel. Ces dépenses peuvent aussi être présentées d'après leur nature.

- **Notion d'ordres de paiements**

D'un point de vue administratif, un ordre de paiement est une instruction formelle donnée à un comptable public par un ordonnateur (Maire, Directeur de services financiers, Président d'un conseil général) de payer un fournisseur ou un prestataire, après constatation que les biens ont été livrés ou les services fournis.

Un ordre de paiement est une instruction donnée par un client à une institution financière, qui est son teneur de compte, de mettre une somme d'argent à la disposition d'un bénéficiaire¹.

2- Classifications et exécutions des dépenses publiques

Les dépenses publiques peuvent être classées en fonction des personnes qui la mettent en œuvre (Etat, collectivités territoriales et sécurité sociale) et en fonction de leur nature (dépenses de consommation, d'investissement et de transfert).

• **Classification en fonction des personnes qui la mettent en œuvre**

Sont inclus dans le périmètre des dépenses publiques, conformément au traité de Maastricht :

- Les administrations publiques centrales, à savoir l'État et les organismes divers d'administration centrale (ODAC). Il s'agit d'établissements publics ou privés financés majoritairement par des taxes affectées ou des subventions de l'État.

- Les administrations publiques locales qui regroupent les collectivités locales, les établissements publics locaux et les ODAL (organismes divers d'administration locale)

¹ <https://www.mataf.net/fr/edu/glossaire/ordre-de-paiement>

- Les administrations de sécurité sociale comprenant les régimes d'assurance sociale auxquels l'affiliation est obligatoire, et les organismes financés par ces régimes.

Cependant, force est de constater que les finances publiques se distinguent des finances du secteur public. Celui-ci, en effet, englobe les entreprises publiques définies comme des entreprises dont, quel que soit leur statut (EPIC, SA, SEM), le capital est majoritairement détenu par l'État et/ou par d'autres personnes morales de droit public ou dans lesquels celles-ci disposent d'un pouvoir prépondérant de décision et de gestion. Les entreprises publiques sont exclues du périmètre des dépenses publiques.

- **Classification des dépenses en fonction de leur nature**

Selon cette classification, trois types de dépenses publiques existent :

- **Les dépenses de fonctionnement**

Les dépenses de fonctionnement représentent les dépenses les plus traditionnelles des personnes publiques. On distingue les dépenses de fonctionnement courant d'un service public (dépenses d'entretien du matériel), les dépenses de personnel relatives aux traitements des agents de l'État qui sont les plus importantes et enfin, la charge de la dette (intérêt et capital).

- **Les dépenses d'investissements**

Les dépenses d'investissement ou en capital recouvrent deux catégories que sont les dépenses en capital en matière militaire et les dépenses en capital en matière civile. Ces dernières prennent notamment la forme de dotations de l'État au capital des entreprises publiques favorisant la réalisation d'infrastructures. Il faut noter qu'il est difficile de distinguer avec précision les dépenses d'investissement et de fonctionnement. Toute dépense d'investissement génère, en effet, des dépenses de fonctionnement. Mais quand une infrastructure est rénovée, ne peut-on pas considérer que cela augmente ou protège la valeur de notre patrimoine, transformant cette dépense en dépense en capital et non de fonctionnement ? De là, toute la fragilité de ces classifications.

- **Les dépenses de transfert**

Les dépenses de transfert, encore appelées dépenses d'intervention, sont définies comme des aides financières inscrites au budget d'une collectivité publique, mais qui vont seulement transiter par ce budget pour être redistribuées à des particuliers, ou encore à des organismes de droit public ou de droit privé. Plusieurs groupes de dépenses de transfert existent :

- Les dépenses d'intervention à caractère social, c'est à dire la contribution de l'État et des collectivités locales (essentiellement les départements) au système de protection sociale afin d'aider les plus démunis. Pour l'État, elles prennent la forme de subventions aux régimes de sécurité sociale, ou encore de l'allocation parent isolée. Le financement du RMI et du RMA en est la manifestation pour les collectivités locales. Force est de constater que les dépenses de transfert à caractère social se distinguent des dépenses sociales de la nation prises en charge par les administrations de sécurité sociale et retracées dans la loi de financement de la sécurité sociale, les premières donnant lieu à l'inscription de crédits budgétaires. Ces dépenses sociales de la Nation sont les dépenses de santé (maladie, accidents du travail, invalidité) et les dépenses de protection sociale (vieillesse, maternité emploi, logement et pauvreté).
- Les dépenses d'intervention à caractère économique, comme les subventions pour création d'entreprises, l'aide à l'agriculture...
- Les dépenses d'intervention au secteur local par le biais des dotations de fonctionnement.
- Les dépenses d'intervention en matière éducative et culturelle par le biais des aides aux écoles privées, par exemple.
- Les dépenses d'intervention en matière internationale, qui se manifestent par les contributions versées aux organisations internationales ou encore les aides versées aux pays en voie de développement.

Si les dépenses fiscales qui sont des mesures dérogatoires, ne sont pas des dépenses de transfert, leur objectif est semblable : il s'agit d'apporter une aide financière, l'exemption ou l'allègement d'impôts s'apparentant à une subvention. Elles ne sont pas comptabilisées dans les dépenses publiques.

3- Causes de l'évolution rapide des dépenses publiques

Certains auteurs considèrent que la croissance rapide des dépenses publiques est due à l'évolution du taux de croissance économique.

- **Prise en compte des dépenses publiques dans les modèles récents de croissance**

Les modèles récents de croissance (modèles de croissance endogène) estiment pour la plupart qu'en dehors de la prise en compte des effets externes, l'Etat exerce une influence directe sur l'efficacité du secteur privé : les investissements publics concourent à la productivité privée. Ainsi, sans routes, quelle serait la productivité des entreprises de transport ? C'est dans cette optique que Barro (1991) présente un modèle de croissance où les dépenses publiques jouent un rôle moteur. De même utilisant les données américaines, Aschauer (1989) est parvenu à confirmer l'existence d'une corrélation positive entre dépenses publiques et croissance économique.

Des modèles récents de croissance endogène ont également montré qu'il y a une variété de canaux par lesquels, les dépenses publiques et les différents types de taxes peuvent affecter la croissance. En effet, selon Tanzi & Zee (1997), les dépenses publiques peuvent affecter au moins le taux de croissance par deux canaux que sont :

- Directement, en augmentant le stock de capital de l'économie à travers l'investissement public en infrastructures ou l'investissement des entreprises publiques.
- Indirectement, en augmentant la productivité marginale des facteurs de production offerts par le secteur privé à travers des dépenses d'éducation, de santé et d'autres services qui contribuent à l'accumulation du capital humain.

Notons toutefois qu'en ce qui concerne le premier canal, le capital public tout comme les autres facteurs de production sont sujets aux rendements marginaux décroissants. Il en découle que les dépenses publiques excessives en infrastructures peuvent être inefficaces. Par ailleurs, l'effet de l'investissement public sur l'investissement privé et la croissance peut dépendre de la forme d'imposition utilisée pour le financer. Par exemple, si les dépenses publiques en capital sont financées par une hausse des impôts directs et une réduction de l'épargne privée, l'impact net sur la croissance peut être négatif, en dépit d'un effet positif sur la productivité marginale du capital.

- **Résultats controversés du rôle des dépenses publiques pour les pays en voie de développement**

Des études analytiques récentes ont souligné le rôle différent de l'investissement public et privé dans le processus de croissance de l'investissement public en infrastructures dans la mesure où il est complémentaire à l'investissement privé augmentant de ce fait, le taux de croissance de l'économie. Ce qui est vraiment important dans les pays en développement. En effet, si les activités de production publiques sont concurrentes des initiatives privées, il peut y avoir des effets de substitution ou d'éviction qui peuvent conduire à des effets négatifs sur la croissance.

Remarquons toutefois que les évidences empiriques de la relation entre l'investissement public et la croissance dans les pays en voie de développement sont ambiguës. En effet, Kahn & Kumer (1997) ont montré en utilisant un échantillon de 95 pays en développement sur la période 1970- 1990 que les effets de l'investissement privé et public sur la croissance étaient significativement différents, l'investissement privé et public étant de façon consistante plus productif que l'investissement public. Knight & Villanueva (1993) ont aussi mis en évidence le fait que le niveau de l'investissement public en infrastructure avait un effet significatif sur la croissance, notamment au cours des années 1980.

4- Les rôles de la dépense publique

La dépense publique joue un rôle évident et indispensable dans l'économie d'un pays. Les personnes publiques et spécialement les collectivités locales agissent selon des modalités différentes au moyen de la dépense publique. En elle-même, la dépense publique joue un rôle interventionniste.

- **La dépense publique comme un outil interventionniste**

C'est le rôle actif de la dépense publique. En effet, la dépense publique est utilisée pour stimuler l'activité économique. Ce rôle est apparu pour l'Etat après la 1^{ère} guerre mondiale et pour les collectivités locales juste après la crise de 1929 avec la jurisprudence dite du socialisme municipal.

A la différence des libéraux du 19^e siècle, qui estimaient que la dépense publique était par définition, de nature administrative, neutre et extérieure à toute préoccupation économique et sociale pour relancer l'économie, pour remédier à ses carences, la dépense publique en tant que politique active et dynamique poursuit deux objectifs entre autres :

- **Celui de remédier aux défaillances des entreprises privées en se substituant à elles :**

Par le biais des collectivités locales, l'Etat se substitue aux entreprises privées défaillantes. En effet, la jurisprudence française du conseil d'Etat à partir des années 1930 autorise les communes à intervenir en matière économique et social, lorsqu'il existe un besoin public local en présence d'une carence de l'initiative privée. Cela constitue une révolution juridique par rapport au droit antérieur qui interdisait de telles interventions au nom du libéralisme économique et de la neutralité de la dépense publique.

- **Et celui de stimuler les activités économiques privées au moyen d'aides au développement économique :** la réforme de 2004 favorise les aides à la création et à l'extension des activités économiques en privilégiant le rôle de la collectivité territoriale comme coordonnatrice des aides. Les départements et les régions peuvent ainsi allouer des aides complémentaires en concluant des conventions avec l'Etat. Notons cependant que ce système d'aides a été critiqué dans un rapport de la cour des comptes française en février 2012.

5- Procédure d'exécution des dépenses publiques

L'exécution des dépenses publiques suit deux types de procédure :

- **La procédure normale :** Les dépenses publiques recouvrent un champ d'application très étendu relatif à tous les financements opérés au moyen de deniers publics au profit des collectivités publiques. Elles sont prévues et autorisées dans le respect des dispositions législatives et réglementaires. Pour éviter tout gaspillage et toutes malversations de la part des agents chargés de l'exécution des dépenses publiques, une procédure en quatre étapes a été instaurée, laquelle vise la clarté, la précision et la répartition des tâches dans le processus d'exécution des dépenses publiques.

L'engagement, la liquidation et l'ordonnancement constituent la phase administrative et le paiement incombe aux comptables publics avec une séparation des fonctions d'ordonnateur de celles du comptable. L'engagement est défini comme l'acte par lequel, l'Etat ou tout autre organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. L'engagement de la dépense se procède par une série d'opérations effectuées par des agents publics à savoir, le gestionnaire des crédits, le directeur de l'administration et le contrôleur financier. Le gestionnaire de crédit initie la dépense en exprimant ses besoins à travers une demande d'engagement accompagnée de trois factures proforma ou trois devis reçus de trois fournisseurs différents ou de contrats de travaux ou de service qu'il adresse au

DRFM ; le DRFM centralise les demandes d'engagement des gestionnaires de crédit de son ministère, étudie et choisit l'une des factures proforma ou devis, fait saisir les données par son agent, vérifie les données saisies, valide et édite la fiche d'engagement de même que l'original du bon de commande et transmet le dossier au contrôleur financier ou à son délégué ; le contrôleur financier ou son délégué étudie le dossier, le valide, le diffère ou le rejette selon le cas. Dans l'un ou l'autre des cas, le dossier est transmis au DRFM. Le contrôleur financier ou son délégué peut différer son visa pour complément d'information. Dans ce cas, le dossier est retourné à l'ordonnateur concerné accompagné de la lettre de notification du différé pour satisfaction. Le DRFM contresigne le bon de commande visé par le délégué du contrôleur financier et le notifie au fournisseur qui s'exécute en livrant la commande au gestionnaire de crédit ou à son représentant. Ce dernier, réceptionne la commande, procède à la certification des factures et transmet le dossier au DRFM. Ensuite s'observe la phase de la liquidation de la dépense qui consiste à attester la réalité de la dette et l'exactitude de son montant et à apposer au verso des factures les mentions prévues à cet effet, dûment complétées et signées par le DRFM. Pour le faire, le DRFM signe au verso des factures (pièces justificatives) et appose le cachet « liquidation ». Après avoir vérifié les calculs, il saisit les informations dans le SIGFIP et édite le mandat de paiement, accompagné des pièces justificatives, au contrôleur financier ou à son délégué qui effectue les contrôles réglementaires, vise le mandat, diffère son visa ou le rejette puis le transmet par bordereau au DRFM. Après la phase de liquidation, nous avons la phase d'ordonnancement qui consiste pour l'ordonnateur délégué à vérifier l'existence du visa du contrôleur financier sur le mandat, le signe et procède à son ordonnancement dans le SIGFIP et le transmet au trésor public accompagné d'un bordereau de transmission édité dans le SIGFIP. Il appose ensuite le cachet « ordonnateur » aussi bien sur le mandat de paiement que sur le bordereau des titres ordonnancés. Puis enfin, s'ensuit la phase de paiement qui est effectuée par le comptable public qu'est la Direction générale du trésor et de la comptabilité publique. Le paiement de la dépense par le comptable public libère l'Etat de sa dette. Retenons que ce sont les services de la dépense et de la trésorerie de la recette générale des finances qui s'occupent du traitement et du paiement des mandats. En effet, la décision signée par le DRFM et visée par le délégué du contrôleur financier est affectée à la division visa qui est une division du service de la dépense. C'est donc à ce niveau que se fait la prise en charge du mandat. Le chef division procède ensuite à la vérification

de la régularité de l'opération (vérification de la présence physique des titres énumérés sur le bordereau de transmission). Il effectue des contrôles sur pièce et à l'écran. Ces contrôles portent sur l'accréditation de l'ordonnateur, l'exacte imputation de la dépense, la disponibilité des crédits etc. Mais avant le chef de division, un agent doit effectuer tous ces contrôles. De même, le chef de service de la dépense et le fondé de pouvoir, feront la même chose avant d'apposer leur paraphe. Le comptable valide le mandat, l'accepte ou le diffère si les informations sont incomplètes ou le rejette s'il comporte des irrégularités. La validation du dossier se fait par l'apposition du cachet « Vu Bon à Payer ». Le dossier passe ensuite à la division « règlement ». C'est la deuxième division du service de la dépense qui procède aux opérations de règlement en mettant un titre de règlement au nom du bénéficiaire après que les mandats de paiement et les pièces justificatives soient réceptionnées. Après les différentes vérifications, le « règlement » transmet le titre au service de la trésorerie pour le règlement matériel de la dépense. Enfin, les mandats réguliers sont mis en paiement et la dépense est réglée suivant les dispositions en la matière. En effet, l'article 72 du décret n° 22001-39 du 15 février 2001 et l'article 71 de la directive n° 06/97 du 16 décembre 1997, tous deux relatifs au règlement général sur la comptabilité publique, précisent que « le règlement des dépenses soit fait par remise d'espèce, de chèque, par mandat postal ou par virement bancaire ou postal.

- **La procédure exceptionnelle** : il existe deux types de procédures à savoir la procédure des dépenses payables sans ordonnancement et la procédure des dépenses payées sans ordonnancement préalable. Les dépenses payables sans ordonnancement sont des dépenses dont le règlement entraînerait, si la procédure normale d'exécution était respectée, des complications aussi bien pour les créanciers que l'organisme public. Elles concernent essentiellement les dépenses payées sur les crédits évaluatifs. Il s'agit des dépenses de la dette publique, du transfert de la marine, des fonds secrets et fonds spéciaux, des pensions civiles et militaires et des frais de justice. Ces dépenses sont réglées au vu des titres de créances particuliers à chaque nature de dépense. Ces titres, une fois payés sont transmis au RGF qui à leur réception passe les écritures comptables y afférant par Ordre de Paiement suit la procédure exceptionnelle que nous résumons en deux phases à savoir : la liquidation et le paiement proprement dit. Le paiement des fournisseurs et prestataires de service constitue la dernière phase de la procédure d'exécution des dépenses publiques. Il intervient après la certification du service fait par le gestionnaire de crédits. Le paiement suppose des disponibilités

financières. A tout moment, des opérations d'encaissement et de décaissement sont exécutées au niveau de la caisse du Receveur Général des Finances entraînant sa mobilité. Il arrive que le décaissement soit supérieur à l'encaissement, et le Trésor manque ainsi de disponibilités pour le règlement de ses dettes intérieures comme extérieures. A ce moment, il a recours à l'emprunt obligataire. De même, nous avons fait le constat que l'Administration manque de personnel car il y a peu d'agents et peu de matériels pour trop de tâches à exécuter. *Nous émettons donc l'hypothèse selon laquelle le manque de ressources humaines et matériels et le flux de décaissements supérieur à celui des encaissements seraient à la base du retard dans le paiement des prestataires de service et fournisseurs.*

Section 2 : Cadre méthodologique de l'étude

Dans cette section, nous expliquerons la méthodologie adoptée dans notre travail de recherche à travers ses dimensions empiriques et théoriques.

Paragraphe 1 : Technique de collecte des données et choix de l'échantillon

Dans cette partie, il s'agira de présenter les différentes techniques de collecte des données ainsi que la méthode d'échantillonnage.

1- Technique de collecte des données

Pour élaborer la base théorique de notre étude, il a été impérieux de procéder à une étude documentaire. Cette phase a consisté à parcourir des bibliothèques, des centres de documentation, quelques structures spécialisées et à effectuer des recherches sur certains sites internet. Cette revue documentaire nous a en outre permis d'apprécier le niveau des travaux effectués jusque-là sur le thème. En effet, la première source d'information de ce travail est le centre de documentation de la Direction Générale du Trésor et de la comptabilité publique. Au niveau de cette structure, nous avons eu copie des différents documents relatifs à notre thème. Ensuite, nous nous sommes dirigés à la bibliothèque de la FASEG sise à Calavi et à Akpakpa. Nous avons à ce niveau consulté des anciens mémoires et d'autres documents et ouvrages qui nous ont permis d'étudier et d'analyser les contours de notre thème d'étude. Enfin, nous avons effectué des recherches sur quelques sites internet et les moteurs de recherche tels que Google et Yahoo.

2- Identification de la population cible et choix de l'échantillon

Dans le but de collecter des informations aussi fiables que possible, nous avons procédé à une enquête. La population d'étude est l'ensemble du personnel de la Direction Générale du

Trésor et de la comptabilité publique (DGTCP) plus précisément le personnel du service de la dépense ainsi que certains fournisseurs. Pour la constitution de l'échantillon, nous avons non seulement tenu compte de notre budget, du temps imparti pour la réalisation de l'étude mais aussi pris en compte les acteurs véritablement concernés. Compte tenu du nombre limité du personnel du service de la dépense, nous avons maintenu leur nombre dans l'échantillon. Ainsi, notre échantillon est constitué de 50 personnes à savoir : 10 personnes faisant partie du service de la dépense et 40 personnes constituées des fournisseurs. Ainsi donc notre échantillon est constitué de 50 personnes.

Tableau 3 : Répartition de l'échantillon

Catégories de personnes	Nombres
Services de la dépense	10
Fournisseurs	40

Source : Réalisé par nous-mêmes de 2015-2016

Paragraphe 2 : Outils de collecte des données et méthode de traitement des données

Nous vous présenterons dans cette partie, les outils de collecte des données ainsi que la méthode de traitement des données.

1- Outils de collecte des données

Les données primaires ayant servi de base à la présente étude ont été collectées par le biais d'une enquête par questionnaire administré en face à face. Selon Thietart et coll (1998), le questionnaire permet d'interroger directement des individus en définissant au préalable, par une approche qualitative, les modalités de réponses au travers des questions dites fermées. Pour eux, le questionnaire a pour avantage de pouvoir faire face à un échantillon vaste pour en établir une relation statistique. Les données secondaires ont été quant à elles collectées sur la base d'une étude documentaire.

2- Méthode d'analyse et de traitement des données

La méthode d'analyse utilisée est la statistique descriptive. Cette étude utilise donc les tableaux, les représentations graphiques. Les données primaires ont été utilisées pour tester l'hypothèse H_1 et l'hypothèse H_2 .

Pour vérifier les différentes hypothèses de notre étude, nous avons interrogé les personnes composant notre échantillon par rapport aux causes de la problématique d'exécution des dépenses publiques par ordre de paiement. Les données des enquêtes seront traitées grâce à Excel. Si 52% de l'échantillon enquêté citent comme cause principale la lenteur dans le traitement des mandats et le manque de ressources humaine et matérielle comme étant à l'origine de la problématique d'exécution des dépenses publiques alors l'hypothèse H_1 est confirmée. De même, si 52 % des enquêtés affirment comme cause principale la non disponibilité de liquidité par le trésor public comme cause principale, alors l'hypothèse H_2 est vérifiée. Cette fréquence sera déterminée de la manière suivante. Soit N la population enquêtée, ni la proportion de la population n'ayant pas connaissance des sites, f_i la fréquence.

$$f_i = \frac{n_i}{N} \times 100$$

Chapitre 3 : Cadre empirique de l'étude

Tout comme les deux premiers, ce troisième et dernier chapitre comporte deux sections. Dans la première section, nous allons procéder à la présentation et à l'analyse des résultats d'une part, et d'autre part, à la vérification des hypothèses et à la proposition de solutions aux problèmes identifiés.

Section 1 : Présentation et analyse des résultats

Cette section comporte deux paragraphes :

Paragraphe 1 : De la collecte à l'analyse des données

Nous aborderons en premier lieu dans ce paragraphe les difficultés rencontrées et ensuite, nous présenterons et analyserons les résultats de l'enquête.

1- Difficultés rencontrées :

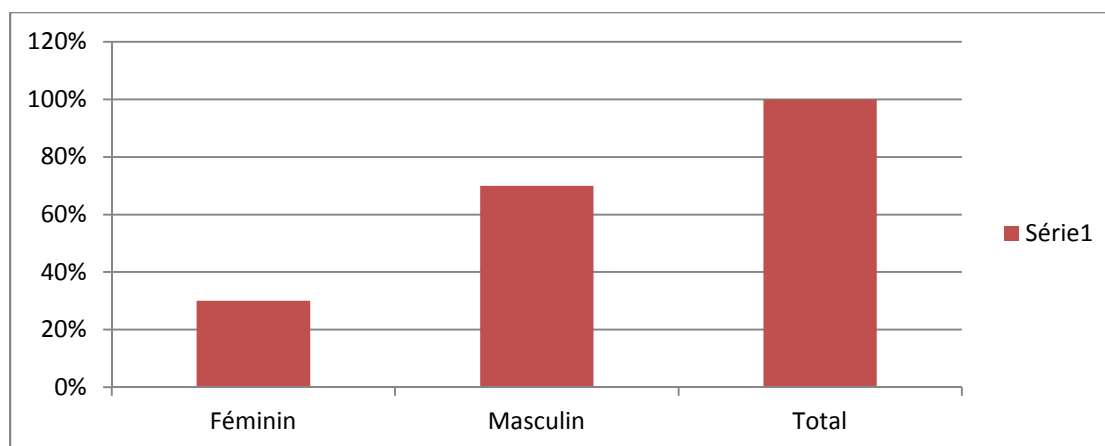
Les difficultés rencontrées par nous lors de la collecte des données sont relatives au refus de collaboration de certaines personnes, au manque d'informations et de données, et à l'indisponibilité de certaines personnes devant nous fournir des informations. Aussi, faut-il ajouter aux difficultés l'inexpérience dont nous jouissons en matière de conduite d'une recherche.

2- Présentation et analyse des résultats de l'enquête

- **Caractéristique de l'échantillon**

Le Graphique n°1 ci-dessous présente les caractéristiques de l'échantillon de la population enquêtée selon le genre.

Graphique 1 : Répartition de l'échantillon selon le genre



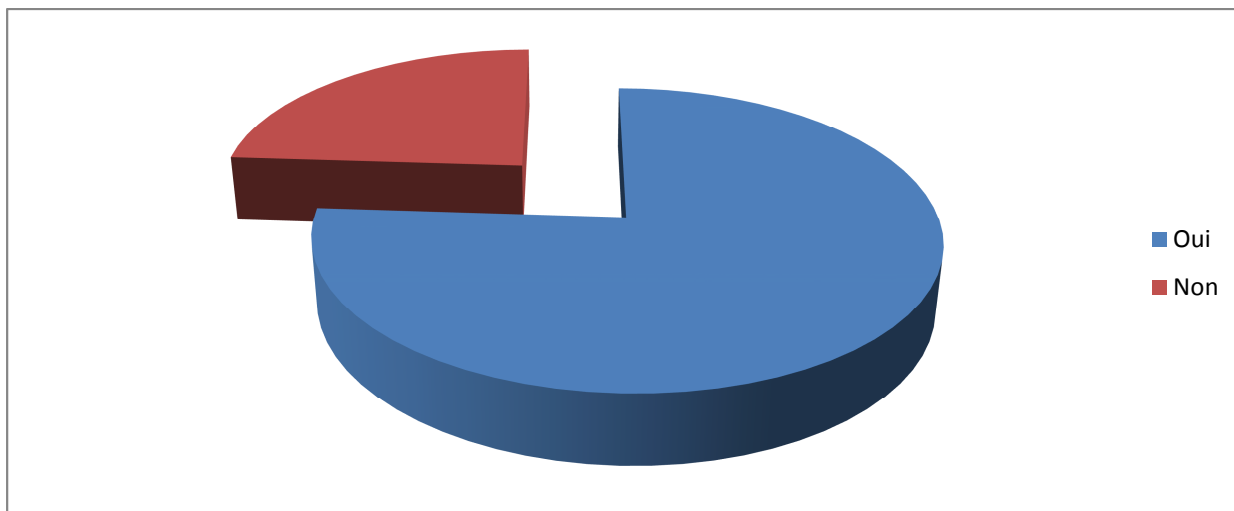
Source : Résultats de nos investigations 2016

Le graphique ci-dessus montre que l'échantillon constitué est composé de : 15 femmes soit 30% de l'échantillon contre 35 hommes soit 70% de l'échantillon. Cette population enquêtée a répondu aux questionnaires suivant les points ci-après.

- **Présentation et analyse des résultats par rapport à l'hypothèse n°1**

- **Existence ou non d'une lenteur dans le traitement des mandats**

Graphique 2: Existence ou non d'une lenteur dans le traitement des mandats

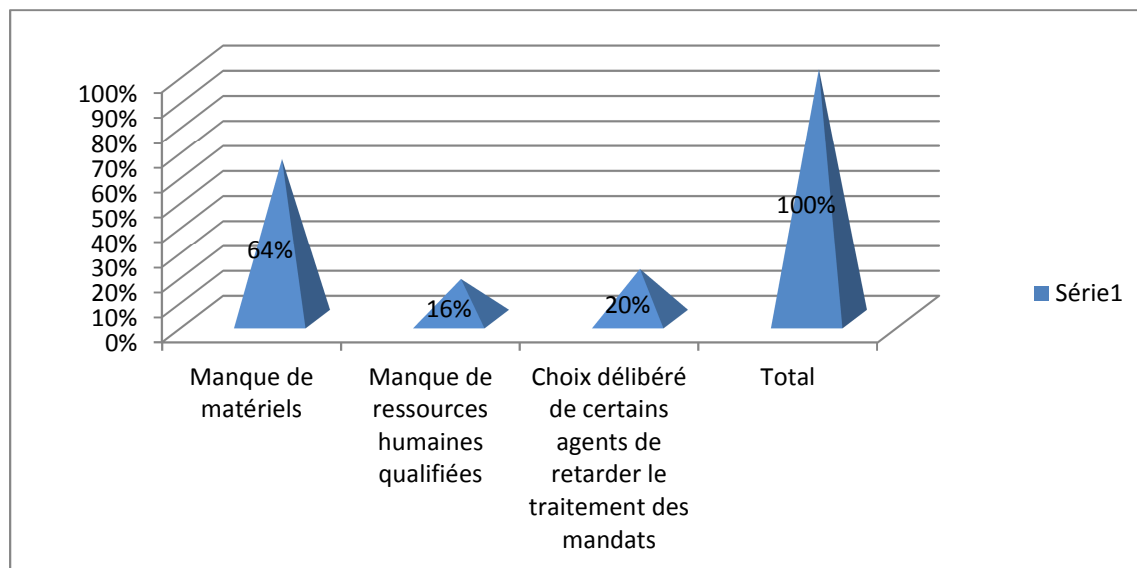


Source : Résultats de nos enquêtes 2016

L'analyse du graphique ci-dessus montre que 76% de la population enquêtée affirment l'existence avérée d'une lenteur dans le traitement des mandats tandis que 24 % affirment l'inexistence d'une telle lenteur dans le traitement des mandats dans les administrations publiques.

- **Causes de la lenteur observée dans le traitement des mandats.**

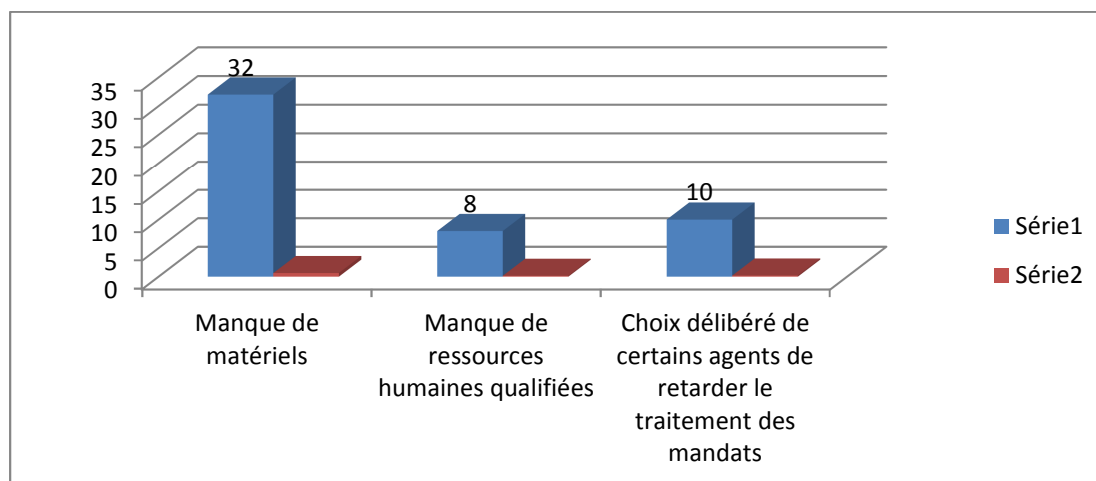
Graphique 3 : Résultats de l'enquête sur les causes de la lenteur observée dans le traitement des mandats.



Source : Résultats de nos résultats 2016

L'analyse du graphique N°3 montre que 64% de la population enquêtée affirment que la lenteur observée dans le traitement des mandats est due au manque de matériels, 16 % affirment que cela est due à un manque de ressources humaines qualifiées et enfin que cela est due au choix délibéré de certains agents de retarder le traitement des mandats afin de se faire susciter auprès des prestataires des pots de vin.

Graphique 4: Causes de la lenteur observée dans le traitement des mandats.



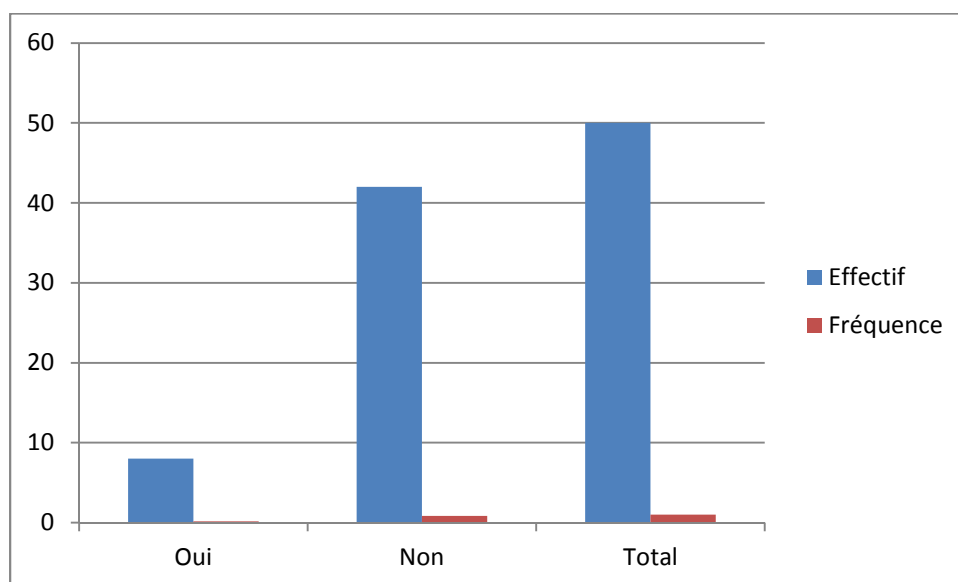
Source : Résultats de nos enquêtes 2016

L'analyse du graphique N°4 révèle que parmi ceux qui sont enquêtés, 32 affirment que la lenteur observée dans le traitement des mandats est due au manque de matériels, 8 affirment que cela est due à un manque de ressources humaines qualifiées et enfin 10 personnes

affirment que cela est due au choix délibéré de certains agents de retarder le traitement des mandats afin de se faire susciter auprès des prestataires des pots de vin.

- **Présentation et analyse des résultats par rapport à l'hypothèse n°2**

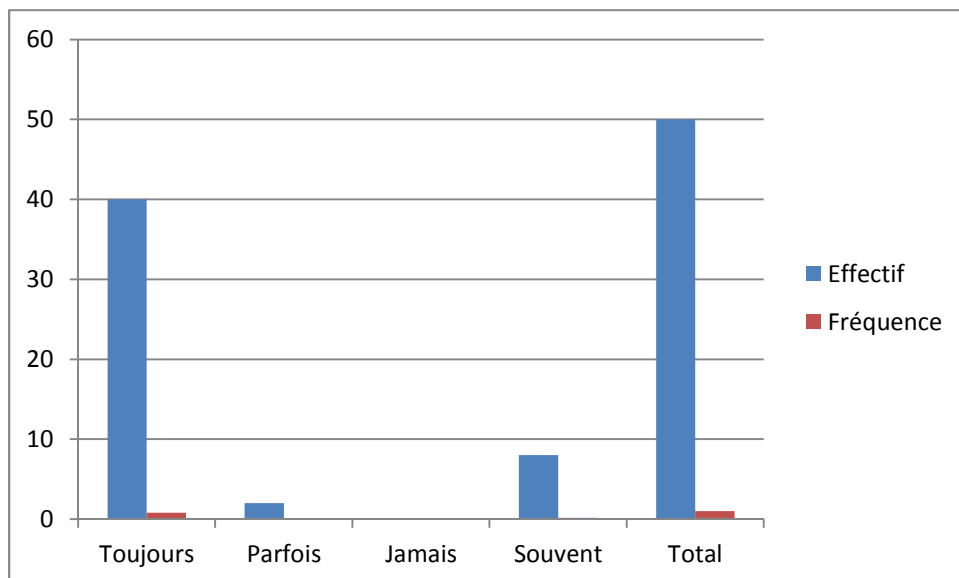
Graphique 5 : Résultats des enquêtes relatives à la disponibilité des recettes des services publics à solder à temps les factures des prestataires



Source : Résultats de nos enquêtes 2016

Le graphique ci-dessus permet de constater que 84% de la population enquêtée affirment que les recettes des services publics ne permettent pas de payer à temps les prestataires, tandis que 16% de la population estiment le contraire.

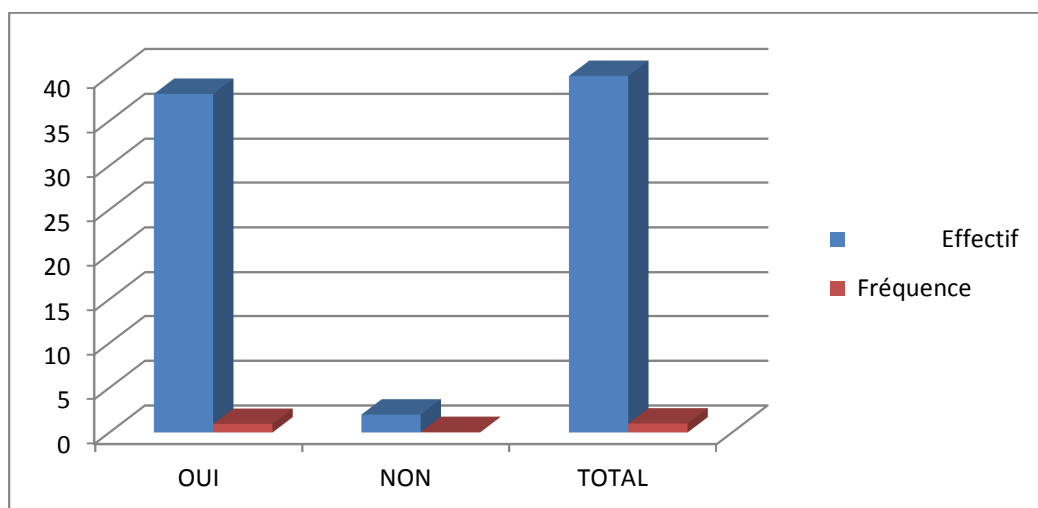
Graphique 6 : Résultats d'enquêtes relatives à la fréquence des cas d'impossibilité de décaissement des fonds par le trésor public à temps.



Source : Résultats de nos enquêtes 2016

Ce tableau montre que 80% de la population enquêtée affirme que les cas d'impossibilité à payer à temps les prestataires sont fréquents, 4% des personnes enquêtées affirment que ses cas surviennent seulement parfois et enfin, 16% des personnes enquêtées affirment que ces cas arrivent souvent.

Graphique 7 : Résultat de l'enquête sur le nombre de prestataires ayant déjà subit des paiements tardifs de ses prestations de l'ordre de 2 ans au moins.



Source : Résultats de nos enquêtes (2016)

Le graphique ci-dessus montre que 95% des prestataires enquêtés affirment avoir déjà reçu très tardivement le paiement de leur prestation pouvant dépasser largement 2 ans et seuls 5 % d'entre eux affirment que non.

Paragraphe 2 : Validation des hypothèses

Il s'agira dans cette partie de procéder à la vérification des hypothèses émises dans le cadre de la réalisation de ce travail de recherche eu égard aux informations collectées.

1- Validation de l'hypothèse N°1

Au terme de nos investigations, on s'aperçoit que **l'hypothèse N°1** selon laquelle : « **La lenteur dans le traitement des mandats et le manque de matériels est à l'origine du problème d'exécution des dépenses publiques par ordre de paiements** » est confirmée. En effet, concernant l'existence ou non d'une lenteur dans le traitement des mandats dans les administrations publiques, les résultats des enquêtes menées auprès de l'échantillon composé de 50 personnes, montrent que 76% de la population enquêtée affirme l'existence avérée d'une lenteur dans le traitement des mandats. Afin de pouvoir nous rassurer de la manifestation de cela, nous avons questionné les personnes sur les causes de cette lenteur administrative et 64% de la population enquêtée affirment que la lenteur observée dans le traitement des mandats est due au manque de matériels, 16 % affirment que cela est due à un manque de ressources humaines qualifiées et enfin que cela est due au choix délibéré de certains agents de retarder le traitement des mandats afin de se faire susciter auprès des prestataires des pots de vin. Au regard des différents résultats obtenus et de nos analyses, **l'hypothèse N°1** selon laquelle : « **La lenteur dans le traitement des mandats et le manque de matériels est à l'origine du problème d'exécution des dépenses publiques par ordre de paiements** » est confirmée.

2- Validation de l'hypothèse N°2

A l'issue de nos investigations, on constate que l'hypothèse N°2 stipulant que : « **Le manque de liquidité du trésor public explique le problème d'exécution des dépenses publiques par ordre de paiements** » est confirmée. En effet, les résultats issus de nos investigations montrent que les principaux facteurs explicatifs du **problème d'exécution des dépenses publiques par ordre de paiements** est principalement l'indisponibilité des recettes des services publiques à solder à temps les factures des prestataires. Les résultats montrent que 84% de l'échantillon évoquent cette raison comme explicatif de cet état de chose. D'autres preuves viennent étayer ce fait. Il s'agit d'une part, des résultats des enquêtes menées relatives à la fréquence des cas d'impossibilité de décaissement des fonds par le trésor public à temps auprès de l'échantillon qui montrent que 80% de la population enquêtée affirme que les cas d'impossibilité à payer à temps les prestataires sont fréquents, 4% des personnes enquêtées affirment que ses cas surviennent seulement parfois et enfin, 16% des

personnes enquêtées affirment que ces cas arrivent souvent et d'autre part des résultats de l'enquête relative au nombre de prestataires ayant déjà subi des paiements tardifs de ses prestations de l'ordre de 2 ans au moins qui montrent que sur les 40 prestataires, 95% d'entre eux affirment avoir déjà reçu très tardivement le paiement de leur prestation pouvant dépasser largement 2 ans. Au regard des résultats de nos enquêtes, nous pouvons en conclure que l'hypothèse N°2 de notre étude : « **Le manque de liquidité du trésor public explique le problème d'exécution des dépenses publiques par ordre de paiements** » est confirmée.

Section 2 : Propositions 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. Ainsi, il s'agit de trouver des solutions pour l'éradication des différentes causes identifiées comme étant à la base du problème d'exécution des dépenses publiques.

Paragraphe 1 : Approches de solutions par rapport à la lenteur dans le traitement des mandats et le manque de ressources matérielles et humaines

Il sera question dans ce paragraphe de proposer des approches de solutions par problème spécifique identifié.

1- Approche de solutions au manque de matériels

Conformément au diagnostic posé, pour la disponibilité de matériels facilitant l'exécution du traitement des mandats, nous suggérons que les différents services de la Direction Générale du Trésor et de la comptabilité publique (DGTCP) soient dotés d'outils informatiques et de communication de pointe afin de pouvoir moderniser toute cette direction étant donné que la vétusté de l'équipement actuel ne répond plus aux sollicitations croissantes en réactivité du personnel vis-à-vis des parties prenantes.

2- Approche de solutions au manque de ressources humaines qualifiées

Il a été en effet constaté lors de nos enquêtes, un manque visible de personnel qualifié au niveau de la Direction Générale du Trésor et de la comptabilité publique (DGTCP) et principalement au niveau du service de la dépense publique. Cela se remarque même jusqu'au niveau des différentes caisses de la DGTCP avec des files d'attente très longues et des clients pouvant passer jusqu'à 2 Heures dans une file d'attente avant de se faire servir en raison du manque de compétence des agents. C'est pourquoi nous suggérons la mise en place d'un système continue d'évaluation des compétences du personnel de la DGTCP en vue de recenser les besoins en formation du personnel de la DGTCP.

Cela permettra à l'Etat de pouvoir solutionner la lenteur de la DGTCP dans le traitement des mandats.

3- Approche de solutions à la corruption de certains agents de la DGTCP

En effet, il est constaté dans les administrations publiques Béninoises en générale, la mise en place d'une certaine corruption quasi systématique des fonctionnaires. Cela est due principalement à la mentalité des fonctionnaires et des usagers de la DGTCP, à une incapacité de contrôle de la corruption et au climat d'impunité qui règne dans les administrations publiques Béninoises. C'est pourquoi, nous suggérons :

- Qu'un organe de lutte contre la corruption soit mis en place au sein de la DGTCP afin de veiller au respect des usagers de la DGTCP ainsi que du personnel des règles relatives à l'interdiction de la corruption sous toutes ses formes.
- La mise en application des propositions sus émises permettra d'une part de réduire la corruption rayant à la DGTCP et contraindra le personnel de la DGTCP à travailler de façon active et permettra d'autre part de doter la DGTCP en matériels informatiques de pointes réduisant ainsi les causes à l'origine de la lenteur constatée dans le traitement des mandats qui est entre autre à l'origine du problème d'exécution des dépenses publiques par ordre de paiements.

4- Approche de solutions concernant l'indisponibilité des recettes des services publics à solder à temps les factures des prestataires

Nos enquêtes nous ont permis de prendre connaissance de la difficulté qu'à le trésor public à payer à temps les prestataires de services publics à cause de l'incapacité des encaissements du Trésor public à pouvoir couvrir le paiement des prestataires. Afin de remédier à cela, nous suggérons qu'un budget annuel soit établi par le Ministère des finances publiques consacré exclusivement aux dépenses prévues par l'Etat en matière de gros travaux, de prestation de services ou d'approvisionnement en produits de tout genre. Cela évitera que le paiement des prestataires soit dépendant des recettes du trésor public. La mise en application de cette suggestion, permettra de résoudre le problème de manque de liquidité du trésor public qui justifie le problème d'exécution des dépenses publiques par ordre de paiements.

Paragraphe N^o2 : Conditions de mise en œuvre des solutions

Les solutions proposées ne seront efficaces que s'il existe des conditions favorables à leur mise en œuvre effective. Il urge donc de créer ces conditions et cela dépendra de la prise en

compte des suggestions que nous formulerons à l'endroit des autorités et acteurs de la DGTCP.

1- Suggestion à l'endroit du Directeur de la DGTCP

Pour la dotation de matériels informatiques de communication de pointe, nous suggérons qu'un budget soit mis à disposition du service du personnel de la dépense publique afin de leur permettre de s'équiper notamment d'outils informatiques de base à savoir des ordinateurs de bureau performants, les imprimantes, les logiciels de traitement de données et de comptabilité, et une bonne connexion internet. Cela permettra d'éviter les fréquentes pertes de temps et ralentissements constatés dans le traitement des mandats.

Pour une évaluation constante des compétences du personnel de la DGTCP, la Direction de la DGTCP doit prendre les dispositions ci-après :

- Qu'un audit régulier du personnel soit réalisé afin de recenser les besoins exacts en formation du personnel de la DGTCP.
- Qu'une série de formations ou de recyclage soit donnée à l'endroit du service de la dépense afin de les rendre plus aptes professionnellement à mieux exécuter leurs fonctions dans divers domaines.

Pour la réduction de la corruption à la DGTCP, nous proposons :

- Qu'un numéro « Vert » soit mis en place au niveau de la DGTCP au service des usagers afin de leur permettre de dénoncer les agents sollicitant des « pots de vin » en contrepartie de l'exécution d'une tâche pour laquelle ils sont payés par l'Etat. Cela en découragerait plus d'uns et réduirait dans le temps ce genre de pratique
- Que dans la mesure du possible, des caméras de surveillance soient installées au niveau du service de la dépense et même dans les bureaux afin de décourager toute tentative de corruption d'un prestataire à l'endroit d'un agent de la DGTCP.
- Que des affiches de sensibilisation des usagers de la DGTCP à éviter la corruption soient placardées dans les différents endroits visibles de l'enceinte de la DGTCP.
- Que les agents ainsi que les prestataires dénoncés pour corruption soient fortement sanctionnés avec des amendes très élevées et des peines d'emprisonnement.

2- Suggestions à l'endroit du Ministère des finances et du budget

Nous suggérons à l'endroit du Ministère :

- Que la Direction de Passation des Marchés publics (DPMP) soit ordonnée d'établir à temps la planification de tous les travaux, prestations de services, fourniture de matériels dont l'Etat aura besoin par année ainsi qu'un cout global de cela impliquera afin que le Ministère des finances publiques fasse les démarches nécessaires à temps en vue de doter le trésor public de budget consacré aux marchés publics.

CONCLUSION

L'objectif visé par cette étude est de contribuer à l'amélioration de l'exécution des dépenses publiques par ordre de paiement à la Direction Générale du Trésor et de la comptabilité Publique. Notre recherche s'articule autour de la problématique d'exécution des dépenses publiques par ordre de paiements à la DGTCP. A travers cette problématique, ce mémoire cherche à répondre à la question de savoir : quels sont les facteurs qui entravent à l'exécution des dépenses publiques par ordre de paiement à la DGTCP ?

Pour vérifier cela, il a été procédé à la revue de la littérature pour faire le point sur les concepts qui tournent au tour du sujet et sur les travaux antérieurs sur le sujet. Ce travail a permis d'émettre des hypothèses et d'adopter une méthodologie pour l'étude de validation de ces hypothèses.

Une étude empirique a été réalisée sur un échantillon de 50 personnes composées des agents du trésor public et des prestataires de services usagers de la DGTCP. A l'aide d'un questionnaire conçu pour collecter les informations nécessaires pour l'étude, les données ont été recueillies, traitées et analysées. C'est ainsi que les résultats de l'étude ont permis de valider les deux hypothèses émises.

Les résultats révèlent que la lenteur observée dans le traitement des mandats est due au manque de matériels, de ressources humaines qualifiées et du choix délibéré de certains agents d'une part et d'autre part, l'indisponibilité de ressources financières pour le paiement des prestataires.

Cette étude comporte quelques limites qui peuvent être résumées comme suit :

- la taille de l'échantillon, le manque de collaboration des agents pour nous livrer certaines informations pouvant améliorer la qualité du travail effectué.

Références bibliographiques

- ❖ ALAZARD C. & al. (2001): « DECF, Manuel et application: Contrôle de Gestion ». 5^e Edition
- ❖ ASCHAUER D. A. (1989) : « Is Public Expenditure Productive? » Journal Of Monetary Economics 23 (1989) 177-200. North-Holland.
- ❖ BARRO J. R. (1991) : « Determinants of Economic Growth: A Cross Country Empirical Study». Cambridge, MA: MIT Press, 1991.
- ❖ DUVERGER M. (1978) : « Finances Publiques » Paris- Thémis- PUF – 9^{ème} Edition
- ❖ PARAISSO M.L.S. (1988) : « La DGTCP dans l'exécution des recettes budgétaires de l'Etat ». Mémoire de Fin de Formation
- ❖ Tanzi V. & Zee H. (1997): « Fiscal Policy and Long-Run Growth » Staff Papers (International Monetary Fund) ». Vol. 44, N°. 2 (Jun., 1997), pp. 179-209.

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

Annexes

Tableau 4: Répartition de l'échantillon enquêté selon le genre

Sexe	Effectif	Fréquence
Féminin	15	30 %
Masculin	35	70%
Total	50	100 %

Source : *Résultats de nos investigations 2016*

Tableau 5: Résultats de l'enquête sur la réalité de l'existence ou non d'une lenteur dans le traitement des mandats dans les administrations publiques.

Lenteur dans les traitements des mandats	OUI	NON	Total
Effectif	38	12	50
Fréquence	76%	24%	100

Source : *Résultats de nos résultats 2016*

Tableau 6: Résultats de l'enquête sur les causes de la lenteur observée dans le traitement des mandats.

Réponses	Fréquence	Effectif
Manque de matériels	32	64%
Manque de ressources humaines qualifiées	8	16%
Choix délibéré de certains agents de retarder le traitement des mandats	10	20%

Source : *Résultats de nos résultats 2016*

Tableau 7: Résultats des enquêtes relatives à la disponibilité des recettes publiques à solder à temps les factures des prestataires

Réponses	Effectif	Fréquence
Oui	8	16%
Non	42	84%
Total	50	100%

Source : *Résultats de nos enquêtes 2016*

Tableau 8 : Résultats d'enquêtes relatives à la fréquence des cas d'impossibilité de décaissement des fonds par le trésor public à temps.

Réponses	Effectif	Fréquence
Toujours	40	80%
Parfois	2	4%
Jamais	0	0
Souvent	8	16%
Total	50	100%

Source : *Résultats de nos enquêtes 2016*

Tableau 9: Résultat de l'enquête sur le nombre de prestataires ayant déjà subi des paiements tardifs de ses prestations de l'ordre de 2 ans au moins.

Réponses	Effectif	Fréquence
OUI	38	95%
NON	2	5%
TOTAL	40	100%

Source : *Résultats de nos enquêtes 2016*

Questionnaire

Monsieur/Madame,

Etudiant en fin de formation pour l'obtention de la licence professionnelle à la faculté des sciences économiques et de gestion de l'université d'Abomey-Calavi, nous avons entrepris dans le cadre de la rédaction de notre mémoire, des recherches sur la « **Contribution à l'amélioration de l'exécution des dépenses publiques par ordre de paiement : Cas de la DGTCP** ».

A cet effet, nous vous prions de bien vouloir répondre aux préoccupations contenues dans le présent questionnaire. Nous vous remercions d'avance pour votre contribution qui sera, sans nul doute, très déterminante pour l'atteinte des objectifs de notre travail.

1) Existe-t-il une lenteur dans le traitement des mandats ?

- Oui
- Non.

2) Selon vous quelles sont les causes liées cette lenteur observée ?

- Manque de matériels
- Manque de ressources humaines qualifiées
- Choix délibéré de certains agents de retarder le traitement des mandats

3) Les recettes publiques sont-elles souvent disponibles pour solder à temps les factures des prestataires ?

- Oui
- Non.

4) Quel est selon vous, la fréquence des cas d'impossibilité

- Toujours
- Parfois
- Jamais
- Souvent

5) Avez-vous subit des paiements tardifs

- Oui
- Non

Pour terminer, merci de fournir quelques éléments vous concernant

Votre genre

- Femme
- Homme

Votre année de naissance _____

Votre situation matrimoniale

- Célibataire
- Marié
- Divorcé
- Veuf
- Autre

NB : Veuillez ne cocher qu'une seule réponse pour chaque question

TABLE DES MATIERES

AVERTISSEMENT	i
DEDICACE.....	ii
DEDICACE.....	iii
REMERCIEMENTS	iv
LISTE DES TABLEAUX	v
LISTE DES GRAPHIQUES	vi
SIGLES & ABREVIATIONS.....	vii
SOMMAIRE.....	viii
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE 1 : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE.....	2
Section 1 : Présentation de la Direction Générale du Trésor et de la comptabilité publique	2
Paragraphe 1 : Historique et attributions	2
1- Historique	2
2- Attributions.....	2
Paragraphe 2 : Organisation, fonctionnement et acteurs du domaine	3
1- Organisation de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique	3
2- Fonctionnement de la DGTCP	10
3- Acteurs intervenant dans l'exécution des dépenses publiques	14
Section 2 : Déroulement du stage.....	14
Paragraphe 1 : Déroulement du stage et observations faites	14
1- Déroulement du stage	14
2- Observations de stage	16
Paragraphe 2 : Identification des problèmes et inventaires	16
1- Identification des problèmes.....	17
2- Inventaires des forces et faiblesses de l'état des lieux.....	17
CHAPITRE II : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE.....	21
Section 1 : Cadre théorique	21
Paragraphe 1 : Problématique, objectifs et hypothèses de l'étude.....	21
1- Problématique et intérêt de l'étude	21
2- Objectifs et hypothèses de l'étude	23
Paragraphe 2 : Revue de la littérature.....	24

1-	Clarification conceptuelle.....	24
2-	Classifications et exécutions des dépenses publiques	25
3-	Causes de l'évolution rapide des dépenses publiques	28
4-	Les rôles de la dépense publique	29
5-	Procédure d'exécution des dépenses publiques.....	30
	Section 2 : Cadre méthodologique de l'étude.....	33
	Paragraphe 1 : Technique de collecte des données et choix de l'échantillon.....	33
1-	Technique de collecte des données.....	33
2-	Identification de la population cible et choix de l'échantillon	34
	Paragraphe 2 : Outils de collecte des données et méthode de traitement des données.....	34
1-	Outils de collecte des données.....	34
2-	Méthode d'analyse et de traitement des données	35
	Chapitre 3 : Cadre empirique de l'étude.....	36
	Section 1 : Présentation et analyse des résultats.....	36
	Paragraphe 1 : De la collecte à l'analyse des données	36
1-	Difficultés rencontrées :	36
2-	Présentation et analyse des résultats de l'enquête	36
	Paragraphe 2 : Vérification des hypothèses.....	41
1-	Vérification de l'hypothèse N°1	41
2-	Vérification de l'hypothèse N°2.....	41
	Section 2 : Propositions de solutions.....	42
	Paragraphe 1 : Approches de solutions par rapport à la lenteur dans le traitement des mandats et le manque de ressources matérielles et humaines	42
1-	Approche de solutions au manque de matériels	42
2-	Approche de solutions au manque de ressources humaines qualifiées.....	42
3-	Approche de solutions à la corruption de certains agents de la DGTCP.....	43
4-	Approche de solutions concernant l'indisponibilité des recettes des services publiques à solder à temps les factures des prestataires	43
	Paragraphe 2 : Conditions de mise en œuvre des solutions.....	44
1-	Suggestion à l'endroit du Directeur de la DGTCP.....	44
2-	Suggestion à l'endroit du Ministère des finances et du budget	45
	Conclusion.....	46
	Références bibliographiques	47

Annexes.....ix
Table des matières.....xiii