



REPUBLIQUE DU BENIN

\*\*\*\*\*

MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR  
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

\*\*\*\*\*

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

\*\*\*\*\*

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE  
MAGISTRATURE (ENAM)

\*\*\*\*\*



**MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II POUR  
L'OBTENTION DU DIPLOME D'ADMINISTRATEUR DU  
TRESOR**

OPTION :

Administration des Finances

FILIERE :

Administration des Finances et du  
Trésor (AFT)

**AMELIORATION DE LA GESTION  
FINANCIERE ET COMPTABLE DES  
POSTES DIPLOMATIQUES ET  
CONSULATS GENERAUX**

Réalisé par : **EDOH Gnévéva Géroviennne**

Maître de stage :

**Alfred B. K. DOSSA,**  
*Administrateur du Trésor,  
Receveur des Finances des  
Postes Diplomatiques et  
Consulats Généraux*

Directeur de mémoire :

**Hubert – Gustave EYEBIYI,**  
*Administrateur du Trésor à la  
retraite, enseignant à l'ENAM*

Janvier 2016



## **Identification du Jury**

**Président** : Dr Roch E. GBINLO

**Vice – Président** : Dr Barthélémy SENOU

**Membre** : Hubert Martien DEGBOGBAHOUN

## AVERTISSEMENT

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

## DEDICACE

A :

- *toi, mon père, EDOH Géraldo ;*
- *toi, ma mère KOUTCHIVI Florence.*

## REMERCIEMENTS

En cette occasion, nous voudrions remercier :

- le Professeur Hubert-Gustave EYEBIYI, notre maître de mémoire, qui malgré ses multiples occupations, a accepté de diriger ce mémoire ;
- monsieur Alfred B. K. DOSSA, notre tuteur de stage, qui n'a ménagé aucun effort pour mettre à notre disposition l'expertise et l'assistance nécessaires à la rédaction de ce mémoire ;
- messieurs Davy ANATO et Serge KPAKO, nous formulons notre reconnaissance pour votre aide ;
- madame Esther LOKONON, pour tous ses conseils ;
- Judith, Dondie, Estella, Splendie, Augustin, Christale, Cadel M., Gertrude et Fèmi pour leur soutien ;
- tout le corps professoral et le personnel administratif de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature pour avoir contribué à notre formation ;
- les augustes membres du jury, qui apprécieront ce modeste travail ;
- tous ceux qui ont contribué à la réalisation de ce travail, dont nous taisons les noms de peur d'en oublier.

## LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

**PDCG** : Postes Diplomatiques et Consulats Généraux

**RFPDCG** : Recette/Receveur des Finances des Postes Diplomatiques et Consulats Généraux

**AFPDCG** : Attaché Financier des Postes Diplomatiques et Consulats Généraux

**AOF** : Attributions, Organisation et Fonctionnement

**BCEAO**: Banque Centrale des Etats de l’Afrique de l’Ouest

**BTMO** : Bordereau de Transmission des Mandats Ordonnancés

**FCFA**: Franc de la Communauté Financière Africaine

**DGTCP** : Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique

**DRFM** : Directeur/Direction des Ressources Financières et du Matériel

**FFOM**: Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces

**IGAE**: Inspection Générale des Affaires Etrangères

**IGS** : Inspection Générale des Services

**MEFPD** : Ministère de l’Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation

**RGF** : Recette/Receveur Général(e) des Finances

**SIGFiP** : Système Intégré de Gestion des Finances Publiques

**PAR** : Problème à Résoudre

## LISTE DES TABLEAUX

| N°           | Titres  |
|--------------|---|
| Tableau n°01 | Regroupement des problèmes par centre d'intérêt |
| Tableau n°02 | Tableau de synthèse des objectifs de l'étude    |
| Tableau n°03 | Tableau de bord de l'étude                      |

## LISTE DES GRAPHIQUES

| N°             | Titres   |
|----------------|--|
| Graphique n°01 | Récapitulation des données relatives aux causes du problème spécifique N°1 |
| Graphique n°02 | Récapitulation des données relatives aux causes du problème spécifique N°2 |
| Graphique n°03 | Récapitulation des données relatives aux causes du problème spécifique N°3 |

## RESUME

L'état des lieux sur les activités de la RFPDCG fait apparaître des problèmes liés au non-respect des dispositions du manuel de procédures par les AFPDCG, des problèmes liés au fonctionnement peu efficient de la RFPDCG et des problèmes liés à la gestion financière et comptable peu satisfaisante des PDCG. Mais, notre réflexion s'est appesantie sur ceux relatifs à la gestion financière et comptable peu satisfaisante des PDCG. La prise en compte des problèmes spécifiques relevant de cette problématique nous a permis d'élaborer les objectifs suivants :

- définir les mesures pour une célérité dans la mise en place des ressources financières ;
- déterminer les conditions d'acheminement dans le délai des comptabilités par les AFPDCG ;
- identifier des actions pour une bonne tenue de la comptabilité des PDCG.

La réalisation de ces objectifs d'étude a également nécessité la formulation des hypothèses à savoir :

- la lenteur dans le traitement des dossiers de mandats de paiement explique la mise en place tardive des ressources financières ;
- le retard dans l'envoi des comptabilités par les AFPDCG est dû au non-respect des dispositions du manuel de procédures de gestion des PDCG ;
- l'imprécision du manuel de procédures quant à l'imputation de certaines opérations est à la base de la mauvaise imputation des opérations.

Ensuite, les investigations précédées d'une méthodologie adoptée ont été réalisées pour la vérification de ces hypothèses et dont l'aboutissement est la détermination des solutions relatives comme suit :

- l'établissement d'un chronogramme du délai dont dispose chaque acteur lors du traitement des dossiers de mandats de paiement ;
- la vulgarisation du manuel de procédures de gestion des PDCG afin de s'assurer de la compréhension et de l'application dudit manuel ;
- l'élaboration de dispositions contraignantes règlementant l'envoi à temps des comptabilités comme par exemple la non perception de la prime de rendement en l'absence des comptabilités d'un PDCG ;

- la précision du délai d'envoi des comptabilités car le manuel de procédures prévoit un envoi mensuel alors que la lettre de notification de crédit pour la gestion 2010 offre la possibilité de l'envoi trimestriel eu égard au coût d'expédition de la valise diplomatique;
- la relecture du manuel de procédures de gestion des PDCG ;
- la mise à jour des comptabilités des PDCG ;
- l'insertion dans le manuel de procédures de gestion de PDCG des dispositions relatives à la comptabilisation des opérations d'ordre ;
- la formation et la remise à niveau des AFPDCG en matière de tenue de la comptabilité des PDCG.

## **SOMMAIRE**

Introduction

**Chapitre I : Cadre contextuel de l'étude, observations de stage et choix de la problématique de l'amélioration de la gestion financière et comptable des PDCG**

Section I : Cadre contextuel de l'étude

Section II : Observations de stage sur les activités de la RFPDCG

**Chapitre II : Cadre théorique et méthodologique de l'étude pour des approches de solutions nécessaires à l'amélioration de la gestion financière et comptable des PDCG**

Section I: cadre théorique et méthodologique de la problématique de l'amélioration de la gestion comptable et financière des PDCG

Section II: enquête de vérification des hypothèses et approches de solutions pour une amélioration de la gestion comptable et financière des PDCG

Conclusion

Bibliographie

Annexes

Table des matières

## **GLOSSAIRE**

**Ambassade** : ou mission diplomatique est une représentation diplomatique de l'Etat d'envoi (Etat accréditant) auprès de l'Etat de résidence (Etat accréditaire).

**Budget de l'Etat** : acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'Etat ; ensemble des comptes qui décrivent, pour une année civile, toutes les ressources et toutes les charges de l'Etat (Loi Organique N°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances).

**Chef de Chancellerie**: gestionnaire de crédits de l'Ambassade ou du Consulat Général. (Manuel de procédures de gestion des PDCG)

**Chef de Mission**: ordonnateur du Budget de l'Ambassade ou du Consulat Général. (Manuel de procédures de gestion des PDCG)

**Consulat Général**: organisme diplomatique implanté à l'étranger, dans une ville importante distinct de l'ambassade qui est presque toujours située dans la capitale. Il a pour mission d'aider les ressortissants du pays qu'il représente (accréditant) dans le pays d'accueil (accréditaire). Le consulat est dirigé par un consul, diplomate qui exerce sa mission dans sa circonscription consulaire.

(<http://www.linternaute.com/dictionnaire/fr/definition/consulat/>)

**Crédits délégués à la mission diplomatique** : crédits budgétaires ouverts par la loi de finances aux différents postes diplomatiques et consulaires.

**Crédit budgétaire** : autorisation de dépenser, limitée dans son montant et spécialisée quant à son objet, inscrite au budget d'une personne publique et représentant en principe le plafond des dépenses de l'espèce que celle-ci peut effectuer au cours de l'année budgétaire.

**Comptable public** : tout agent public régulièrement habilité pour effectuer, à titre exclusif, au nom de l'Etat ou d'un autre organisme public, des opérations de recettes, de dépenses, de maniement de titres ou de mouvements de matières, soit au moyen de fonds, valeurs et matières dont il a la garde, soit par virement interne d'écritures, soit par l'intermédiaire d'autres comptables (décret n°2014-571 du 07 octobre 2014 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique).

# **INTRODUCTION**

Les Etats modernes, dans un contexte de village planétaire, ne sauraient évoluer en autarcie pour impulser leur développement. L'ouverture sur l'extérieur a contraint l'Etat béninois à disposer de représentations dans d'autres Etats. Ces représentations ont été rendues possibles par l'installation des Ambassades et Consulats Généraux à l'étranger. Leurs fonctions entrent dans le cadre indiqué à l'article 3 de la convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Ces fonctions consistent à représenter l'Etat accréditant auprès de l'Etat accréditaire, à protéger dans l'Etat accréditaire les intérêts de l'Etat accréditant et de ses ressortissants, dans les limites admises par le droit international, à négocier avec le gouvernement de l'Etat accréditaire, à s'informer par tous les moyens licites des conditions et de l'évolution des événements dans l'Etat accréditaire et faire le rapport au gouvernement de l'Etat accréditant et à promouvoir des relations amicales et développer des relations économiques et scientifiques entre l'Etat accréditant et l'Etat accréditaire.

Pour que ces représentations jouent pleinement leur rôle, l'Etat béninois, en dépit de ses ressources limitées, s'efforce à leur transférer périodiquement des crédits ; ce qui leur permet de faire face à de multiples charges, notamment, les dépenses de fonctionnement, de programme d'investissement public, de personnel et de loyers.

Ainsi chaque mission diplomatique dispose-t-elle d'un budget annuel de fonctionnement allant du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre de la même année. Hormis les crédits alloués, il existe également des recettes hors budget provenant des activités de certification de certains documents administratifs, de l'établissement des passeports diplomatiques et de services, d'une part, des activités de traduction officielle en langue française et de traduction dans d'autres langues des documents établis en langue française, d'autre part, et puis, enfin, les recettes issues de la délivrance de cartes de séjour et de visa d'entrée réalisées au niveau des Postes Diplomatiques et Consulats Généraux du Bénin à l'Etranger.

La gestion de ces fonds suscite les interrogations suivantes: l'arsenal juridique et réglementaire qui encadre l'action des acteurs de la chaîne des dépenses dans les Postes Diplomatiques et Consulats Généraux garantit-il la transparence et la fiabilité escomptées ? Quels sont les mécanismes de suivi et de contrôle prévus en matière de tenue de la comptabilité des postes diplomatiques ? Comment les fonds sont-ils gérés dans les postes diplomatiques ? C'est dans le souci de cerner ces différentes préoccupations que nous

avons choisi d’orienter notre étude vers le thème « **Amélioration de la gestion financière et comptable des Postes Diplomatiques et Consulats Généraux** ».

Pour atteindre les objectifs de notre étude, nous avons adopté un plan à deux parties à savoir :

- un premier chapitre qui est consacré à la description du cadre contextuel de l’étude, à l’exposé des observations de stage et au choix de la problématique de l’amélioration de la gestion financière et comptable des PDCG;
- un second chapitre qui présente le cadre théorique et méthodologique de l’étude pour des approches de solutions nécessaires à l’amélioration de la gestion financière et comptable des PDCG.

**CHAPITRE 1<sup>ER</sup>**

**CADRE CONTEXTUEL DE L'ETUDE,  
OBSERVATIONS DE STAGE ET CHOIX DE LA  
PROBLEMATIQUE DE L'AMELIORATION DE LA  
GESTION FINANCIERE ET COMPTABLE DES PDCG**

Ce chapitre présente le cadre contextuel de l'étude, les observations de stage à la Recette des Finances des Postes Diplomatiques et Consulats Généraux (RFPDCG), le choix du groupe de problèmes à résoudre, la perspective théorique de réflexion y relative et la formulation de la problématique de l'étude.

## **SECTION I: CADRE CONTEXTUEL DE L'ETUDE**

Cette section regroupe le cadre institutionnel, le cadre physique et le cadre environnemental de l'étude.

### **Paragraphe 1: Cadre institutionnel de l'étude : la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique**

La Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique, aux termes de l'arrêté N° 1188/MF/DC/SGM/DA du 14 décembre 1998 portant attributions, organisation et fonctionnement de la DGTCP, est animée par divers agents publics sous la direction du Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique nommé par décret pris en Conseil des Ministres, sur proposition du Ministre chargé des Finances. Il est assisté d'un adjoint nommé par arrêté du Ministre des Finances. La DGTCP est présentée à travers son historique, ses attributions ainsi que sa structure organisationnelle.

#### **I. Historique et attributions de la DGTCP**

##### **A. Historique de la DGTCP**

Autrefois appelé Trésor National de la République du Dahomey, le Trésor public béninois a été érigé en 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 (AOF) de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique.

En effet, après la proclamation de l'indépendance de la République du Dahomey, dans la perspective d'organisation du futur Etat, les nouveaux responsables du pays se sont préoccupés de la question de la trésorerie. La loi n°61-35 du 14 août 1961 portant création d'un Trésor National de la République du Dahomey est venue concrétiser cette préoccupation. Une nouvelle étape fut franchie avec le décret n° 69-47 /PR/ MEF du 17 février 1969 portant organisation des services du Trésor National de la République du Dahomey. Ce décret a institué une Trésorerie Générale à l'échelle nationale, une Recette des Finances au chef-lieu de chaque Département, une Recette Municipale dans chaque

Commune autre que celle du chef-lieu du Département et une perception dans chaque Sous-Préfecture.

Le Trésor National du Dahomey est devenu la Direction du Trésor et de la Comptabilité Publique avant de prendre l'appellation en vigueur actuellement à savoir : «Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique». La DGTCP a connu plusieurs réformes matérialisées par des textes réglementaires dont le plus récent est l'arrêté n°1188/MF/DC/SGM/DA du 14 décembre 1998 portant AOF de la DGTCP. Par cet arrêté, les attributions de la DGTCP sont bien précisées.

## **B. Attributions de la DGTCP**

Aux termes des dispositions du décret n°2008-111 du 12 mars 2008 portant attributions, organisation et fonctionnement du MEF, la DGTCP exerce deux (02) fonctions principales à savoir : la fonction « Trésor » et la fonction « Comptabilité Publique ».

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

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

Au titre de la fonction« comptabilité publique », la DGTCP est chargée :

- de centraliser les comptes de tous les comptables publics ;
- d'élaborer le Compte Général de l'Administration Centrale ;
- d'assurer la reddition du compte de gestion de l'Etat ;
- de mettre en état d'examen les Comptes de Gestion des collectivités locales et d'en assurer la transmission à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême ;

- d'initier ou d'étudier tous les dossiers relatifs à la réglementation, à l'organisation et au fonctionnement de tous les services comptables de l'Etat ou des autres collectivités publiques ;
- d'animer ses services extérieurs dont la fonction essentielle est l'exécution des opérations budgétaires de l'Etat et des collectivités locales.

La mise en œuvre des attributions de la DGTCP repose sur un ensemble organisé de directions et de services.

## **II. Structure organisationnelle de la DGTCP**

La DGTCP est organisée en services centraux, en directions techniques et en services extérieurs.

### **A. Les services centraux**

Nous en avons deux (02). Il s'agit de :

- l'Inspection Générale des Services (IGS) qui est chargée, sous l'autorité de la Directrice Générale, de contrôler sur pièces et sur place les directions centrales et les services extérieurs du point de vue de l'application des règles et procédures en matière de comptabilité publique ; de vérifier les comptes de disponibilités, de mouvements de fonds et de contrôler d'autres organismes soumis aux règles de la comptabilité publique ou aux 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 ; la gestion des stages à l'intérieur et à l'extérieur du territoire national ; les relations avec les écoles nationales et internationales.

### **B. Les Directions Techniques**

Les Directions Techniques comprennent :

- la Direction de la Gestion des Ressources (DGR) : elle assure la gestion du personnel, la gestion mobilière et immobilière des services centraux et extérieurs, la gestion des archives et de la documentation de la DGTCP ;
- la Direction de la Centralisation des Comptes de l'Etat (DCCE) : elle est chargée de l'élaboration du Compte Général de l'Administration des Finances, de la centralisation

- des comptes de tous les comptables publics, de l'analyse comptable des résultats, de la mise en état d'examen des comptes de gestion des collectivités territoriales ;
- la Direction des Etudes et de la Réglementation Comptable (DERC) : elle est chargée de participer à diverses missions d'études et de recherches en matière de finances publiques, d'assister à l'organisation et à la modernisation des méthodes de travail, de faire l'analyse financière et comptable des documents économiques et financiers, d'élaborer, de diffuser et de contrôler la mise en œuvre de tous les textes se rapportant à la comptabilité publique ;
  - la Direction des Affaires Monétaires et Financières (DAMF) : elle est chargée d'émettre et de négocier les effets publics, de suivre les problèmes liés à la balance des paiements, de déterminer et de suivre la politique des changes, en relation avec les banques ;
  - la Recette Générale des Finances (RGF) ayant à sa tête le Receveur Général des Finances est chargée entre autres de la tenue de la comptabilité de l'Etat et de la coordination du réseau comptable du Trésor. Elle est composée de sept (07) services actuellement fonctionnels : le Service de la Recette (SR), le Service de la Dépense (SD), le Service de la Trésorerie (ST), le Service de la Comptabilité Publique (SCP), le Service de la Solde (SS), le Service des Collectivités Locales (SCL) et le Service Epargne (SE). Les services extérieurs de la RGF sont de deux (02) sortes : les Recettes des Finances (RF) au niveau départemental, les Recettes Perceptions au niveau communal et la Recette des Finances des Postes Diplomatiques et des Consulats Généraux (RFPDCG) qui est directement impliquée dans la comptabilisation des opérations des Postes Diplomatiques et Consulats Généraux (PDCG).

## **Paragraphe 2 : Cadre physique et environnemental de l'étude**

Cette partie est consacrée, d'une part, au cadre physique de l'étude, la Recette des Finances des Postes Diplomatiques et Consulats Généraux (RFPDCG) et, d'autre part, à l'environnement de l'étude.

### **I. Cadre physique de l'étude : la RFPDCG**

Il s'agit de présenter les attributions et l'organisation de la RFPDCG. Elles ne sont pas formalisées mais un avant-projet de décision portant attributions, organisation et

fonctionnement de la RFPDCG nous a permis d'identifier les attributions et l'organisation présentées ci-dessous.

### **A. Attributions de la RFPDCG**

La RFPDCG est une unité comptable à l'échelle intercontinentale. Elle est dirigée par un Receveur des Finances, comptable secondaire de l'Etat. Le RFPDCG est un comptable centralisateur pouvant exercer un contrôle administratif sur les Attachés Financiers des Postes Diplomatiques et Consulats Généraux qui sont des comptables dans les PDCG. C'est un comptable assignataire des opérations financières de l'Etat dans les Postes Diplomatiques. A ce titre, il impute définitivement les opérations de recettes et de dépenses effectuées par les AFPDCG, comptables relevant de sa subordination. Son supérieur hiérarchique direct est le Receveur Général des Finances. Il est assisté d'un Fondé de pouvoir qui le supplée en cas d'empêchement. La RFPDCG est chargée de :

- la mise en place des crédits délégués aux PDCG ;
- l'apurement des comptabilités des PDCG;
- la centralisation des comptabilités des Attachés Financiers des Postes Diplomatiques et des Consulats Généraux (AFPDCG).

### **B. Organisation de la RFPDCG**

La RFPDCG est composée :

- d'un secrétariat qui est chargé de la réception du courrier ordinaire ou confidentiel adressé au RFPDCG par le biais du RGF avant leur imputation aux divisions compétentes, en vue de leur traitement. Il assure également l'expédition du courrier initié, paraphé ou signé par le RFPDCG ;
- de la Division du Traitement des Titres et de la Centralisation Comptable qui est répartie en trois sections que sont la Section Visa, la Section Règlement et la Section Trésorerie. Elle est chargée, entre autres, du traitement des mandats de paiement réceptionnés, du visa des ordres de transfert et de la centralisation des comptabilités de toutes les zones;
- de la Division des Relations Extérieures qui est chargée, entre autres, de la réception des comptabilités, du traitement des comptabilités des zones et de la gestion du répertoire des Attachés Financiers ;

- de trente-sept (37) Postes Diplomatiques et Consulats Généraux répartis en zones dirigés par des AFPDCG. **La liste des PDCG ouverts à l'étranger est présentée en annexe N°1.**

### **III. Cadre environnemental de la RFPDCG**

L'environnement est l'ensemble des facteurs aussi bien internes qu'externes à une structure qui influencent les actions de cette dernière. Il est constitué d'une multitude de sous-ensembles en perpétuelle évolution. Nous distinguons deux (02) sortes d'environnements à savoir : le microenvironnement et le macro-environnement.

#### **A. Le microenvironnement de la RFPDCG**

L'environnement immédiat de la RFPDCG est l'ensemble des acteurs qui interviennent dans le déroulement de ses activités et sans lesquels elle ne pourrait exister. Il s'agit, entre autres, de ses fournisseurs et de ses partenaires.

Les fournisseurs représentent les tiers, personnes physiques ou morales qui, fournissent des prestations à une structure. Ces fournisseurs sont tous les prestataires qui livrent des fournitures nécessaires ou des services pour le bon fonctionnement de ses activités. Nous pouvons citer la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) qui intervient dans le transfert des fonds vers les PDCG.

La RFPDCG exécute ses activités en collaboration avec le Ministère des Affaires Etrangères pour la mise à disposition des ressources financières dans les PDCG et la réception des comptabilités des PDCG. Elle collabore également avec l'Inspection Générale des Services (IGS) du Trésor et, en cas de besoin, avec l'Inspection Générale des Finances (IGF) et l'Inspection Générale des Affaires Etrangères (IGAE) pour assurer le contrôle des opérations réalisées par les PDCG.

#### **B. Le macro-environnement**

Le macro-environnement est l'ensemble des facteurs externes qui ont un effet sur le fonctionnement de la RFPDCG. Au nombre de ces facteurs, nous nous limitons au cadre juridique et réglementaire de la RFPDCG.

L'environnement juridique et réglementaire de la RFPDCG regroupe les lois, les conventions, les décrets et les règlements régissant la gestion comptable et financière des PDCG en République du Bénin. La RFPDCG doit donc se conformer aux dispositions du

décret n°2001-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat, du décret n°2014-571 du 07 octobre 2014 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique, du décret n°2002-550 du 16 décembre 2002 portant régime financier des Postes Diplomatiques et des Consulats Généraux, de l'arrêté n°744/MFE/MAEIA/DC/SGM/DA du 02 août 2001 portant répartition des recettes consulaires et de l'arrêté n°918/MEF/MAEIAFBE/DC/SP du 18 juin 2008 portant mise en œuvre du manuel de procédures de gestion des Postes Diplomatiques et des Consulats Généraux. L'observation et le respect des normes et standards permettront de garantir une meilleure gestion comptable des PDCG.

## **SECTION II : OBSERVATIONS DE STAGE SUR LES ACTIVITES DE LA RFPDCG**

Dans cette partie, nous présentons les mécanismes de réalisation des activités à la RFPDCG et les effets de l'environnement sur ces activités. Les résultats du présent exercice sont restitués en trois (03) points :

- l'état des lieux sur la réalisation des activités de la RFPDCG ;
- le bilan des observations ;
- l'identification des groupes possibles de problèmes à résoudre.

### **Paragraphe 1 : Etat des lieux sur la réalisation des activités de la RFPDCG**

La gestion comptable et financière des PDCG fait intervenir plusieurs structures et acteurs. La restitution des constats significatifs sur la gestion comptable des PDCG porte sur les facteurs internes et externes susceptibles d'influencer l'exercice de ses activités.

#### **I. Etat des lieux à l'interne**

Parmi les activités de la RFPDCG, nos observations ont porté sur la mise en place des crédits au profit des PDCG, la réception et l'apurement des comptabilités des PDCG, la centralisation et le contrôle des opérations de recettes et de dépenses des PDCG.

## **A. Procédure de mise en place des crédits au profit des PDCG**

La procédure de délégation de crédits vers les PDCG est enclenchée par le Directeur des Ressources Financières et du Matériel (DRFM), Ordonnateur Délégué du Ministère en charge des Affaires Etrangères. La procédure est décrite dans le Manuel de Procédures de Gestion des Postes Diplomatiques et Consulats Généraux et comporte trois phases :

- l'émission des mandats de paiement ;
- le traitement des mandats émis ;
- le transfert matériel des fonds vers les PDCG.

### **1. Emission des mandats de paiement**

L'initiative de l'émission est prise par le DRFM du Ministère en charge des Affaires Etrangères qui émet des mandats de paiement au profit des PDCG en vue de leur permettre d'exécuter les dépenses de personnel, de fonctionnement, de loyer et de projet d'investissement public. Le DRFM édite à cet effet, au moyen du Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFiP), les Bordereaux de Transmission de Mandats Ordonnancés (BTMO) qui sont destinés au Receveur Général des Finances (RGF). Chaque BTMO fait état de l'ensemble des mandats de paiement qu'il accompagne. Les BTMO parviennent à la RFPDCG appuyés des documents ci-après :

- les mandats de paiement des crédits délégués ordonnancés ;
- les fiches-détail de délégation ordonnancement de crédits en six (06) exemplaires précédemment visés par le Délégué du Contrôleur Financier ;
- la demande d'engagement ou de réservation de crédits dûment visée par le Délégué du Contrôleur Financier, signée et cachetée par le DRFM ;
- la fiche de délégation de crédits ;
- l'extrait du Budget Général de l'Etat.

### **2. Traitement des mandats de paiement émis**

Le traitement s'effectue en trois (03) étapes à l'aide du logiciel SIGFiP qui s'occupe du volet budgétaire de l'exécution des dépenses, de l'application ASTER qui est un progiciel dans lequel est effectuée la comptabilisation des mandats de paiement et de l'application MATKOSS qui permet d'effectuer le suivi des titres émis . **Il faut noter que**

**ces trois (03) applications sont fonctionnelles (force). Il faut également remarquer que la formation à l'utilisation de ces progiciels est assurée aux agents (force).**

**Première étape:** le Visa

Les mandats de paiement émis par le DRFM du Ministère en charge des Affaires Etrangères sont reçus à la Section Accueil de la Division du Visa du Service de la Dépense de la RGF. L'agent de cette Section renseigne dans MATKOSS que les titres sont venus au Trésor Public, procède à la saisie des mandats de paiement reçus dans la base SIGFiP puis transmet ces mandats de paiement à la RFPDCG. La RFPDCG, dès la réception des mandats de paiement, effectue un contrôle de régularité qui porte sur :

- l'assignation de la dépense : vérification de la signature, du nom, des prénoms et du cachet du Directeur Général du Budget (DGB) sur chaque mandat de paiement;
- la correcte imputation budgétaire de la dépense, à l'aide d'un extrait du Budget Général de l'Etat ;
- la présence du visa du Délégué du Contrôleur Financier sur chaque mandat ;
- la conformité de la date et du numéro mentionnés sur la décision de mandatement à celui du mandat de paiement ;
- la correspondance du montant du mandat de paiement à celui inscrit sur la fiche détail dans la colonne crédit délégué de la période.

Après ce contrôle a priori, les agents de la RFPDCG peuvent valider, rejeter ou différer le dossier de mandat de paiement. Lorsque le dossier est rejeté ou différé, l'obligation est faite au RFPDCG de motiver par écrit le rejet ou le différé en éditant une fiche de rejet ou de différé à l'adresse du DRFM. Si aucune irrégularité n'est décelée, l'agent procède à la prise en charge des mandats de paiement dans SIGFiP en vérifiant l'existence d'oppositions éventuelles au paiement, puis, valide à l'écran les mandats de paiement de « délégation de crédits à l'extérieur ». Cette validation fait disparaître les références liées aux mandats de paiement de l'écran SIGFiP du Visa, et les rend disponibles à l'écran du Règlement.

**Deuxième étape:** le Règlement

A la réception des BTMO et des pièces justificatives, la RFPDCG procède à un nouveau contrôle en rapprochant le montant total des BTMO et celui des mandats de

paiement qui les accompagnent. Les contrôles sont faits au moyen de l'application ASTER.

A l'issue de ce contrôle, l'agent de la RFPDCG procède à la fermeture de l'application ASTER et à l'ouverture du SIGFiP. Après ouverture, il y insère le numéro du BTMO concerné, puis, s'affichent de façon automatique, les mandats de paiement qui y figurent. Il procède ensuite, à l'édition des bordereaux de mise en règlement en deux (02) exemplaires, un original et une copie. La copie est conservée au niveau du Règlement de la RFPDCG et l'original envoyé à la Trésorerie, appuyé de l'ensemble du dossier de mandats de paiement traités.

**Troisième étape:** la Trésorerie

La trésorerie de la RFPDCG, à la réception du dossier de mandats de paiement, spécifie le mode de règlement des mandats de paiement en éditant dans SIGFiP le bordereau de mise en règlement bancaire, l'avis de crédit en double exemplaire, l'ordre de virement en double exemplaire et les Ordres de Transfert télégraphiques relatifs à chaque mandat de paiement. Aussi, est-il établi des fiches d'écritures relatives aux frais de télex et à la catégorie de dépenses dont il s'agit, lesquelles fiches sont jointes au dossier de mandats de paiement.

### **3. Transfert de fonds vers les PDCG**

En vue de permettre l'effectivité des transferts de fonds, **un compte courant est ouvert en 2008 au nom de la RFPDCG à la Banque Centrale des Etats de L'Afrique de L'Ouest (force).**

La mise à disposition des fonds est effectuée, comme évoqué supra, par ordre de transfert. La BCEAO effectue le transfert de fonds à concurrence du montant total des ordres de transfert reçus à la Trésorerie de la RFPDCG et en fonction des disponibilités du compte. Nous notons **une mise en place tardive des ressources financières (faiblesse)**. En effet, les fonds transférés par l'entremise de la BCEAO ne parviennent pas à temps aux missions diplomatiques. Face à une attente vaine et au regard des besoins incompressibles, les postes diplomatiques se contentent de consommer à crédit les prestations des fournisseurs. Certains de ces derniers au-delà de l'échéance fixée, n'hésitent pas à menacer de poursuites judiciaires. Les propriétaires des maisons louées menacent d'expulsion les diplomates locataires de leurs immeubles. Les coupures du système de chauffage en plein

hiver, du téléphone et de l'énergie électrique se multiplient. Ces fonds permettent en réalité aux PDCG d'exécuter leurs dépenses de personnel, de fonctionnement, de loyer et de projet d'investissement public. Les fonds devant servir à couvrir les dépenses de fonctionnement, de personnel et de programme d'investissement public doivent être transférés trimestriellement tandis que ceux qui servent au financement des dépenses de loyer doivent l'être semestriellement. La réalisation de ces dépenses donne lieu à l'établissement de fiches d'écritures appuyées des pièces justifiant lesdites dépenses. Les AFPDCG envoient leurs comptabilités qui font état des recettes et des dépenses de la période à la RFPDCG pour apurement et centralisation.

## **B. Réception et Apurement des comptabilités des AFPDCG**

La RFPDCG procède à l'apurement des comptabilités reçues des AFPDCG pour s'assurer du respect des dispositions du manuel de procédures. **Il convient de noter que les attributions de la RFPDCG ne sont pas formalisées (faiblesse).** De plus, **la RFPDCG ne dispose pas d'organigramme concret pouvant donner un aperçu sur les relations hiérarchique et fonctionnelle entre les structures de la RFPDCG (faiblesse).**

### **1. Réception des comptabilités des AFPDCG**

A la fin de chaque mois, soit le dix (10) du mois suivant, chaque AFPDCG transmet au RFPDCG sa comptabilité, tant en recettes qu'en dépenses, par valise diplomatique pour contrôle et centralisation.

En effet, à l'issue de l'arrêt de leur comptabilité en recettes et en dépenses, chaque AFPDCG procède au regroupement des pièces justificatives par compte mouvementé. Il est établi une fiche d'écritures sur chaque liasse de pièces justificatives ainsi constituée. La fiche d'écritures doit comporter les informations ci-après : le code du poste diplomatique et consulaire, le code du RFPDCG, le numéro des comptes mouvementés, le montant par journée des opérations imputées au compte, le montant total, le cachet et la signature de l'AFPDCG.

Les recettes générées par les postes diplomatiques proviennent entre autres de la délivrance des « Laissez-Passer », de la délivrance de visas d'entrée au Bénin et de cartes consulaires, des diverses certifications et légalisations. Ces recettes sont enregistrées au livre journal pour leur valeur en monnaie locale et pour leur valeur en FCFA selon le taux

de change en vigueur au moment de l'opération. Elles sont réparties suivant l'arrêté interministériel n°744/MFE/MAEIA/DC/SGM/DA du 02 août 2001 portant répartition des recettes consulaires à raison de:

- 50% à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) ;
- 30% aux postes diplomatiques ;
- 20% à l'administration Centrale du Ministère en charge des Affaires Etrangères.

Il a été constaté que **toutes les Ambassades ne transfèrent pas les 50% et 20% des recettes consulaires revenant respectivement à la DGTCP et au Ministère en charge des Affaires Etrangères (faiblesse).**

Par ailleurs, l'obligation est faite à tout chef de poste de transmettre chaque mois au Ministère en charge des Finances plus précisément à la DGTCP, les pièces justificatives des recettes et des dépenses établies en quatre (04) exemplaires, dûment liquidées et inventoriées dans un bordereau énumératif.

En pratique, **les AFPDCG n'envoient pas tous les quatre (04) exemplaires de comptabilités exigés par les dispositions en vigueur du manuel de procédures (faiblesse).** Nous notons également **un retard dans l'envoi des comptabilités (faiblesse).** Le point des comptabilités reçues et apurées en 2014 est présenté en **annexe n°2.**

Il faut en outre préciser que **certains AFPDCG n'envoient pas leur comptabilité à la RFPDCG (faiblesse).**

## **2. Apurement des comptabilités reçues**

A la réception des comptabilités des Attachés Financiers, les agents de la RFPDCG procèdent à un contrôle de la régularité des opérations effectuées sur la base des pièces justificatives. Les comptabilités des postes diplomatiques et consulats sont affectées aux agents de la RFPDCG pour apurement. Ainsi chaque agent est chargé d'apurer les comptabilités des PDCG qui lui sont affectées. Cette affectation se fait par zones. En dépit de cette répartition, **les opérations d'apurement connaissent un retard (faiblesse).** Actuellement, il existe trente-sept (37) postes diplomatiques et consulats généraux. Un numéro codique est attribué à chaque poste diplomatique et consulat pour l'identification des opérations effectuées par les AFPDCG. **L'existence d'une telle codification est salubre (force).**

Les contrôles effectués en vue de l'apurement portent notamment sur la vérification de la:

- présence effective des pièces justificatives des opérations ;
- régularité des pièces justificatives quant à leur forme et leur fond ;
- bonne conversion en franc CFA du montant des opérations réalisées en monnaie locale et l'imputation de la dépense.

De ces contrôles sur pièces opérés sur les comptabilités des AFPDCG, il ressort **une mauvaise imputation des opérations de recettes et dépenses conformément à leur nature et à la nomenclature budgétaire (faiblesse)**. Après tous ces contrôles sur pièces, les observations faites sont adressées aux AFPDCG concernés en vue de leur prise en compte.

Dans le cadre de l'apurement des opérations, il arrive que les opérations des AFPDCG soient entachées d'irrégularités qui affectent la validité des pièces justificatives. Elles devaient faire l'objet de rejet comptable motivé par une note de rejet à l'adresse de l'AFPDCG dont la comptabilité est incriminée. Nous remarquons que **la notification de rejet n'est pas encore effective (faiblesse) à la RFPDCG**.

### **C. La centralisation et le contrôle des opérations de recettes et de dépenses des AFPDCG**

La centralisation et le contrôle des opérations de dépenses et de recettes des comptables des postes diplomatiques et consulaires sont effectués à la RFPDCG.

#### **1. La centralisation des opérations**

Cette centralisation est faite grâce à l'application dénommée « ASTER », **ce qui témoigne de l'informatisation de l'opération de centralisation (force)**. Ce progiciel permet la saisie rapide et l'enregistrement des écritures comptables dans les livres journaux appropriés. Son accès est conditionné par l'usage d'un compte personnel créé aux utilisateurs à cet effet, sécurisant ainsi ledit système. Il comporte déjà tous les schémas d'écritures comptables dans le cadre de la tenue de la Comptabilité Générale de l'Etat. Au fur et à mesure que les données sont intégrées, le RFPDCG peut suivre en direct les données comptables de chaque PDCG. Il est le seul habilité à centraliser les comptabilités de tous les AFPDCG. Cette centralisation lui permet de présenter la balance générale des opérations effectuées par les comptables des PDCG. Cette balance adressée au RGF

permet une intégration des opérations des PDCG dans la Comptabilité Générale de l'Etat conformément aux dispositions du manuel de procédures de la RFPDCG. **Il importe de constater que l'intégration de la comptabilité des PDCG au compte de gestion de l'Etat n'est pas encore effective (faiblesse).**

## **2. Le contrôle des opérations**

Un contrôle a posteriori sur place, des opérations effectuées par les AFPDCG doit être périodiquement effectué dans le but de vérifier si les crédits sont utilisés suivant le respect des principes budgétaires. Le vérificateur vérifie si les fonds sont utilisés avec soucis d'efficacité, d'efficience et d'économie. Ces opérations sont également soumises aux contrôles inopinés de l'Inspection Générale des Services (IGS) du Trésor et, en cas de besoin, de l'Inspection Générale des Finances (IGF) et de l'Inspection Générale des Affaires Etrangères (IGAE). **Cela dénote de l'intérêt porté à la mise en œuvre d'un contrôle a posteriori des opérations des AFPDCG (force).** Le premier contrôle a été effectué en 2008 après la réforme intervenue dans la gestion des PDCG consacrée par le manuel de procédures de gestion des PDCG de novembre 2007. Cependant, la RFPDCG n'a été associée aux travaux de vérification de l'IGF que dans le cadre d'une seule mission de contrôle de quatre (04) PDCG sur un total de trente-sept (37). Cela témoigne de **l'insuffisance du contrôle sur place de l'utilisation des crédits alloués (faiblesse).**

## **II. Etat des lieux à l'externe**

Il s'agit ici de faire l'état des lieux relatif aux effets de l'environnement sur les activités de la RFPDCG.

### **A. Au niveau du microenvironnement**

Reconnu comme l'environnement immédiat, il regroupe les acteurs externes mais proches des réalités de la structure considérée. Il s'agit entre autres de ses fournisseurs et de ses partenaires.

#### **1. Par rapport aux fournisseurs**

La RFPDCG effectue les transferts de fonds aux PDCG par le biais de son compte courant à la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) contre paiement de certains frais financiers. Ce compte permet non seulement de mettre les fonds à la

disposition des PDCG mais aussi de retracer les gains et pertes de changes enregistrés lors des opérations.

## **2. Par rapport aux partenaires**

Les ambassadeurs notifient à la RFPDCG des aspects techniques principalement relatifs à la mise à disposition des crédits. En effet, il peut s'agir entre autres de la lenteur observée dans le transfert de fonds ou de l'insuffisance des fonds transférés. En outre, les comptabilités sont envoyées à la RFPDCG par valise diplomatique destinée au ministère des affaires étrangères. **L'expédition par valise diplomatique assure la sécurité de l'envoi des comptabilités (opportunité pour la réception à temps des comptabilités).**

## **B. Au niveau du macro-environnement**

L'Etat béninois a procédé à la réglementation de la tenue de la comptabilité des PDCG à travers le décret n°2002-550 du 16 décembre 2002 portant régime financier des Postes Diplomatiques et des Consulats Généraux, l'arrêté n°744/MFE/MAEIA/DC/SGM/DA du 02 août 2001 portant répartition des recettes consulaires et l'arrêté n°918/MEF/MAEIAFBE/DC/SP du 18 juin 2008 portant mise en œuvre du manuel de procédures de gestion des Postes Diplomatiques et des Consulats Généraux. Le respect de ces normes et standards permettront de garantir un meilleur suivi des opérations des PDCG. Nous mettons donc en exergue **l'existence d'un cadre juridique propre à la tenue de la comptabilité des PDCG (opportunité pour le contrôle des opérations).**

## **III. Inventaire des observations de stage**

Il ressort des observations faites sur les activités de la RFPDCG, les atouts (forces et opportunités) et problèmes (faiblesses et menaces) ci-après :

### **A. Les atouts (forces et opportunités)**

Il nous revient de ressortir les forces et opportunités issues des activités de la RFPDCG

#### **1. Par rapport à la procédure de mise en place des crédits au profit des Postes Diplomatiques et Consulats Généraux (PDCG)**

- l'utilisation de trois applications informatiques (force) ;

- la formation des agents à l'utilisation de ces applications (force) ;
- l'ouverture d'un compte courant au nom de la RFPDCG à la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (force).

## **2. la réception et l'apurement des comptabilités des Attachés Financiers**

- l'existence d'une codification des PDCG (force) ;
- la sécurité du transfert des comptabilités à travers l'expédition par valise diplomatique (opportunité).

## **3. la centralisation et le contrôle des opérations de recettes et de dépenses des AFPDCG**

- l'informatisation de la centralisation (force) ;
- l'existence d'un cadre juridique propre à la tenue de la comptabilité des PDCG (opportunité) ;
- l'intérêt porté à la mise en œuvre d'un contrôle a posteriori des opérations des AFPDCG (force).

### **B. Les problèmes (faiblesses et menaces)**

#### **1. Par rapport à la mise en place des crédits au profit des PDCG**

- la mise en place tardive des ressources financières (faiblesse).

#### **2. la réception et l'apurement des comptabilités des Attachés Financiers**

- le retard dans l'envoi des comptabilités (faiblesse) ;
- le non reversement des recettes consulaires par certaines Ambassades ;
- la mauvaise imputation des opérations (faiblesse) ;
- la lenteur dans l'apurement des comptabilités (faiblesse) ;
- la non formalisation des attributions des Divisions de la RFPDCG (faiblesse) ;
- la non effectivité de la notification de rejet (faiblesse) ;

- l'absence de comptabilités chez certains Attachés Financiers (faiblesse) ;
- le non-respect des prescriptions relatives aux exemplaires de comptabilités (faiblesse) ;
- l'inexistence d'organigramme (faiblesse).

### **3. la centralisation et le contrôle des opérations de recettes et de dépenses des AFPDCG**

- la non intégration de la comptabilité des PDCG au compte de gestion de l'Etat (faiblesse) ;
- l'insuffisance de contrôle sur place de l'utilisation des crédits alloués (faiblesse).

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

#### **Paragraphe 2: Choix du groupe de problèmes à résoudre (PAR) et de la perspective théorique de réflexion y relative : la problématique de l'étude**

Dans ce paragraphe, nous allons opérer le choix du groupe de problèmes le plus pertinent et dégager la perspective théorique y relative.

#### **I. Choix et spécification du groupe de problèmes à résoudre**

Nous dégageons à ce niveau la problématique de l'étude et procédons ensuite à sa spécification.

##### **A. Choix du groupe de problèmes à résoudre**

Il s'agit de regrouper les problèmes identifiés par centres d'intérêt afin de pouvoir dégager les groupes de problèmes possibles en général et celui qui a fait l'objet de notre étude en particulier.

##### **1. Regroupement des problèmes spécifiques par centres d'intérêt**

Le regroupement des problèmes spécifiques a consisté en un classement de ces problèmes par centres d'intérêt qui se rapportent à des problématiques données dans le tableau ci-après:

**Tableau N°1 : Regroupement des problèmes par centre d'intérêt**

| N° | Centre d'intérêt   | Problèmes spécifiques   | Problème général  | Problématique  |
|----|--|---|---|--|
| 1  | <b>Fonctionnement de la RFPDCG</b>                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• non formalisation des attributions des Divisions de la RFPDCG</li> <li>• inexistence d'organigramme</li> <li>• non effectivité de la notification de rejet</li> <li>• lenteur dans l'apurement des comptabilités</li> </ul>  | Fonctionnement peu efficient de la RFPDCG                           | Problème du fonctionnement peu efficient de la RFPDCG                                  |
| 2  | <b>Gestion financière et comptable des PDCG</b>                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• mise en place tardive des ressources financières</li> <li>• retard dans l'envoi des comptabilités</li> <li>• mauvaise imputation des opérations</li> <li>• insuffisance de contrôle sur place de l'utilisation des crédits alloués</li> </ul>  | Gestion financière et comptable peu satisfaisante des PDCG          | Problème de la gestion financière et comptable peu satisfaisante des PDCG              |
| 3  | <b>Respect des dispositions du manuel de procédures par les AFPDCG</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• absence de comptabilités chez certains AFPDCG</li> <li>• non-respect des prescriptions relatives aux exemplaires de comptabilités</li> <li>• non reversement des recettes consulaires par certains PDCG</li> <li>• non intégration de la comptabilité des PDCG au compte de gestion de l'Etat</li> </ul> | Non-respect des dispositions du manuel de procédures par les AFPDCG | Problème du non respect strict des dispositions du manuel de procédures par les AFPDCG |

**Source:** Synthèse des éléments de l'état des lieux

## 2. Choix du groupe de problèmes à résoudre (PAR)

L'analyse et le regroupement par centres d'intérêts des différents groupes de problèmes identifiés nous ont permis de relever des problèmes généraux dont la résolution

permettra à la RFPDCG de mieux accomplir sa mission. Ces problèmes généraux se présentent comme suit :

- le non-respect des dispositions du manuel de procédures par les AFPDCG ;
- le fonctionnement peu efficient de la RFPDCG ;
- la gestion financière et comptable peu satisfaisante des PDCG.

L'apport de solutions à tous ces problèmes permettra d'éradiquer les goulots d'étranglement liés à l'atteinte des objectifs de la RFPDCG. Compte tenu du fait que notre étude ne peut porter que sur un seul groupe de problèmes, nous retiendrons le groupe de problèmes le plus pertinent.

La résolution du groupe de problèmes lié au non-respect des dispositions du manuel de procédures par les AFPDCG permettra à la RFPDCG de suivre aisément les procédures d'exécution et de comptabilisation des opérations dans les PDCG. Mais ce groupe de problèmes ne fera pas l'objet de notre étude, puisqu'il fait déjà l'objet de réflexion par un comité mis en place par les responsables de la DGTCP. Il est déjà en cours de résolution.

Quant au groupe de problèmes relatif au fonctionnement peu efficient de la RFPDCG, sa résolution conduira à l'atteinte des objectifs assignés à la RFPDCG. Mais nous ne pouvons pas réfléchir sur ce groupe de problèmes étant donné que la résolution du groupe de problèmes lié à la gestion financière et comptable peu satisfaisante permettra de faire des suggestions susceptibles de pallier ce problème.

Par ailleurs, étant donné que les missions de la RFPDCG demeurent liées à la gestion comptable et financière des PDCG, nous avons retenu le groupe de problèmes lié à la gestion financière et comptable peu satisfaisante des PDCG parce qu'elle nous permettra d'appliquer les connaissances acquises au cours de notre formation en matière de tenue de la comptabilité.

De façon pratique, sa résolution facilitera la célérité dans l'approvisionnement en ressources financières des PDCG et le suivi rigoureux de la gestion comptable des fonds transférés.

## **B. Spécification du choix du PAR**

La spécification du groupe de problèmes à résoudre consiste à préciser les contours du groupe de problèmes choisi en vue d'une meilleure compréhension, tout en se débarrassant des problèmes spécifiques qui ne méritent plus ou pas d'être résolus.

Rappelons que le groupe de problèmes lié à la gestion financière et comptable peu satisfaisante des Postes Diplomatiques et Consulats Généraux englobe quatre (04) problèmes spécifiques sus-identifiés et qui concernent:

- la mise en place tardive des ressources financières ;
- le retard dans l'envoi des comptabilités ;
- la mauvaise imputation de certaines opérations ;
- l'insuffisance de contrôle sur place de l'utilisation des crédits alloués.

En principe, l'étude portant sur le groupe de problèmes relatif à la gestion financière et comptable peu satisfaisante des PDCG, pour être complète, doit traiter de l'ensemble de ces problèmes. Toutefois, la nécessité d'affiner la méthodologie des présents travaux motive notre abstention au traitement du problème se rapportant l'insuffisance de contrôle sur place de l'utilisation des crédits alloués.

En effet le problème de l'insuffisance de contrôle sur place dans les PDCG ne présente pas tellement de complexité. Il peut être résolu à partir d'une organisation mise en place par le RFPDCG à travers une programmation de contrôle intégré dans le plan de travail annuel. Nous maintenons par conséquent dans le cadre de notre étude, les problèmes spécifiques suivants :

- une mise en place tardive des ressources financières (**problème spécifique N°1**) ;
- le retard dans l'envoi des comptabilités (**problème spécifique N°2**) ;
- la mauvaise imputation de certaines opérations (**problème spécifique N°3**).

Afin d'apporter notre modeste contribution à la résolution de ces problèmes, nous avons décidé d'axer notre réflexion sur le thème : « **Amélioration de la gestion financière et comptable des Postes Diplomatiques et Consulats Généraux** ». La résolution de ces trois problèmes spécifiques nous paraît, sans aucune prétention, salubre pour contribuer à une gestion financière et comptable satisfaisante des PDCG.

## **II. Perspective théorique de réflexion sur le problème à résoudre et formulation de la problématique de l'étude**

Une fois le thème de l'étude choisi, il importe de préciser d'une part, la perspective théorique pouvant nous permettre d'identifier les angles de réflexion sur les problèmes spécifiques retenus et, d'autre part, la problématique de l'étude dans sa double dimension problème et perspective théorique.

### **A. Perspective théorique de réflexion sur le problème à résoudre (PAR)**

Il importe de préciser notre perspective théorique de réflexion pouvant nous permettre d'analyser et de résoudre les problèmes spécifiques retenus et par conséquent le problème général.

#### **• Perspective théorique de réflexion sur le problème général**

Rappelons que notre problème général est la gestion financière et comptable peu satisfaisante des PDCG. Cette gestion financière et comptable peu satisfaisante compromet l'atteinte des objectifs de la RFPDCG. Ainsi, la résolution de ce problème général conduira à une amélioration de l'application des procédures de gestion financière et comptable des PDCG en vue de satisfaire en temps utile les besoins en ressources financières des PDCG et de favoriser le contrôle et le suivi de la gestion des fonds transférés. Eu égard aux ressources limitées de notre pays et aux charges des PDCG, il convient de se poser la question de savoir si nos missions diplomatiques et consulaires rendent compte fidèlement de leur gestion. La pertinence de cette interrogation n'est plus à démontrer dans un contexte de rareté de ressources. Pour cela, il faudra donc nous référer à une approche générique de résolution basée d'une part sur une mise en œuvre efficace de la stratégie d'approvisionnement en ressources financières des PDCG par le biais du compte courant BCEAO et, d'autre part, sur la bonne tenue de la comptabilité dans les PDCG.

#### **• Perspective théorique liée au problème spécifique N°1**

Ce problème spécifique N°1 est relatif à la mise en place tardive des ressources financières. Une mise à disposition tardive des ressources financières des PDCG traduit un manque de célérité ou de rapidité dans l'envoi des fonds. Pour résoudre ce problème, il serait nécessaire d'adopter des mesures diligentes susceptibles de réduire considérablement

ces retards. Nous retenons une approche théorique de résolution basée sur **la mise en œuvre de mesure visant la diligence dans le transfert des crédits vers les PDCG.**

- **Perspective théorique liée au problème spécifique N°2**

Le deuxième problème spécifique concerne le retard dans l'envoi des comptabilités. La prise en compte de ce problème vise le respect du délai d'envoi des comptabilités. Tous les AFPDCG doivent faire acheminer à temps leurs comptabilités pour permettre à la RFPDCG d'effectuer le contrôle sur pièces de l'exécution des opérations de recettes et de dépenses. De ce qui précède, nous retiendrons une approche générique de résolution mettant en exergue **les conditions d'un acheminement à bonne date des comptabilités des PDCG.**

- **Perspective théorique liée au problème spécifique N°3**

Le troisième problème spécifique est relatif à la mauvaise imputation de certaines opérations. Il désigne les problèmes liés à la tenue de la comptabilité dans les PDCG nonobstant l'existence d'un manuel de procédures. Pour ce faire, l'approche générique de résolution de ce problème sera orientée vers **les stratégies d'harmonisation de la tenue de la comptabilité dans les PDCG** en vue de garantir la disponibilité d'informations fiables sur la gestion financière et comptable des PDCG.

## **B. Formulation de la problématique de l'étude**

Pour une gestion financière et comptable satisfaisante des PDCG, il faut réussir à mettre en interaction les options d'optimisation liées aux différents problèmes spécifiques en résolution. Qui dit amélioration de la gestion financière et comptable des PDCG dit, dans le contexte de l'étude, la mise en place de principes comptables reconnus et respectés par tous. Cette double réalité de recherche permet de libeller la problématique comme suit : **« Amélioration de la gestion financière et comptable des Postes Diplomatiques et Consulats Généraux »**

Notre deuxième chapitre est consacré au cadre théorique et méthodologique de l'étude pour des approches de solutions nécessaires à l'amélioration de la gestion financière et comptable des PDCG.

## **2<sup>EME</sup> CHAPITRE**

# **CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE POUR DES APPROCHES DE SOLUTIONS NECESSAIRES A L'AMELIORATION DE LA GESTION FINANCIERE ET COMPTABLE DES PDCG**

Dans cette deuxième partie de notre étude, nous présentons d'abord le cadre théorique et méthodologique de l'étude pour aboutir à la formulation du diagnostic à travers la vérification des hypothèses émises, après la réalisation des enquêtes dont les résultats sont exploités pour faire des approches de solutions et des recommandations.

## **SECTION I: Cadre théorique et méthodologique de l'amélioration de la gestion comptable et financière des PDCG**

Cette section consacrée au cadre théorique et méthodologique de notre travail, traite non seulement des objectifs et hypothèses de recherche, mais également de la revue de la littérature relative à la problématique d'une part et du choix de la méthodologie et des conditions de vérification des hypothèses d'autre part.

### **Paragraphe 1: Cadre théorique et tableau de bord de l'étude**

Il est question dans ce paragraphe de la présentation du cadre théorique de la recherche (objectifs et hypothèses), du tableau de bord de l'étude et de la revue de littérature.

#### **I. Cadre théorique de l'étude : objectifs et hypothèses de recherche**

Nous avons formulé les objectifs et dégagé les hypothèses à partir des causes pouvant être à la base des problèmes spécifiques.

##### **A. Objectifs de l'étude**

La présente étude vise des objectifs qui sont fixés par rapport aux problèmes à résoudre et se déclinant en objectifs général et spécifiques. Les objectifs de l'étude rentrent dans une triple vision de développement, de recherche et de résultats attendus. C'est ainsi qu'il a été déterminé des objectifs de développement, des objectifs de recherche et des résultats attendus.

Il convient de rappeler d'abord les problèmes auxquels nous voulons trouver solutions avant de passer à la formulation de ces objectifs. Il s'agit du problème général lié

à une gestion comptable et financière peu satisfaisante des PDCG et des problèmes spécifiques ci-après :

- la mise en place tardive des ressources financières (**problème spécifique N°1**) ;
- le retard dans l'envoi des comptabilités (**problème spécifique N°2**);
- la mauvaise imputation des opérations (**problème spécifique N°3**).

## **1. Objectif général de recherche**

Face au problème général d'une gestion financière et comptable peu satisfaisante des PDCG, notre objectif général est de rechercher les conditions d'amélioration de la gestion comptable et financière des PDCG pour une meilleure gestion des crédits qui leurs sont alloués. Cet objectif général se décline en des objectifs spécifiques.

## **2. Objectifs spécifiques de recherche**

Chaque objectif spécifique prend en compte le problème spécifique de son rang.

### **a. Objectif spécifique N°1**

Définir les mesures pour une célérité dans la mise en place des ressources financières.

### **b. Objectif spécifique N°2**

Déterminer les conditions d'acheminement dans le délai des comptabilités par les AFPDCG.

### **c. Objectif spécifique N°3**

Identifier des actions pour une meilleure tenue de la comptabilité des PDCG.

**NB:** Avec la nouvelle réforme en méthodologie de la recherche, nous distinguons les objectifs de recherche et ceux de développement des problèmes en étude. Nous avons choisi de ne mentionner que les objectifs de recherche. Mais nous avons pris soin de résumer les deux types d'objectifs relatifs à notre étude dans un tableau de synthèse des objectifs de l'étude.

**Tableau N°2 : Tableau de synthèse des objectifs de l'étude**

| Niveau d'analyse           |   | Problématique*   | Objectifs de développement  | Objectifs de recherche  | Résultats attendus  |
|----------------------------|---|--|---|---|---|
| <b>Niveau Général</b>      |   | Une gestion financière et comptable peu satisfaisante des PDCG | Contribuer à l'amélioration de la gestion financière et comptable des PDCG                    | Rechercher les conditions d'amélioration de la gestion financière et comptable des PDCG     | Au terme de l'étude, les conditions d'amélioration de la gestion financière et comptable des PDCG sont déterminées      |
| <b>Niveaux spécifiques</b> | 1 | La mise en place tardive des ressources financières            | Envisager des mesures pour une célérité dans la mise à disposition des ressources financières | Définir les mesures pour une célérité dans la mise à disposition des ressources financières | A la fin de l'étude, les mesures pour une célérité dans la mise à disposition des ressources financières sont définies. |
|                            | 2 | Le retard dans l'envoi des comptabilités                       | Proposer les conditions pour l'acheminement dans le délai des comptabilités                   | Déterminer les conditions d'acheminement dans le délai des comptabilités                    | A l'issue de l'étude, les conditions d'acheminement dans le délai des comptabilités sont déterminées                    |
|                            | 3 | Une mauvaise imputation des opérations                         | Suggérer des actions pour une meilleure tenue de la comptabilité des PDCG                     | Identifier des actions pour une meilleure tenue de la comptabilité des PDCG                 | A la fin de l'étude, des actions pour une meilleure tenue de la comptabilité des PDCG sont identifiées                  |

\* **Problématique de l'amélioration de la gestion comptable et financière des PDCG**

Source : Réalisé à partir des problèmes spécifiques identifiés

## **B. Formulation des hypothèses de l'étude**

Il s'agit d'identifier dans un premier temps les causes pouvant être à l'origine des problèmes spécifiques, puis dans un second temps d'élaborer l'hypothèse en liant le problème à la cause la plus plausible.

### **1. Causes et hypothèse liées au problème spécifique N°1**

Une analyse du problème de la mise en place tardive des ressources financières nous amène à retenir les causes possibles suivantes :

- la lenteur dans le traitement des dossiers de mandats ;
- l'insuffisance de ressources financières.

La lenteur dans le traitement des dossiers au niveau de la chaîne des dépenses publiques justifie la mise en place tardive des ressources financières aux PDCG. En réalité, la procédure de la mise à disposition des fonds aux PDCG se fait suivant la procédure délégation ordonnancement et comporte plusieurs étapes. Au nombre de ces étapes, nous pouvons citer : l'édition et la ventilation des fiches de délégation des crédits, la validation de la décision de répartition des ressources financières à transférer, la préparation des mandats de paiement (DRFM), la prise en charge de ces mandats de paiement (RGF), le transfert des fonds vers les PDCG. Ces étapes sont caractérisées par un retard dans l'acheminement des documents budgétaires d'une structure à une autre et un délai plus ou moins long pour recueillir une signature ou un visa. Cela rend difficile la mise à disposition à temps des fonds aux PDCG.

Par ailleurs, l'insuffisance de ressources financières ne saurait être retenue comme la cause la plus fondée. En effet, les fonds transférés aux PDCG sont prévus dans les crédits délégués au ministère des affaires étrangères. La prévision et la synergie entre les structures impliquées dans la procédure permettraient une anticipation des éventuelles difficultés de trésorerie.

Nous déduisons comme hypothèse spécifique n°1 : **La lenteur dans le traitement des dossiers de mandats de paiement explique la mise en place tardive des ressources financières.**

## 2. Causes et hypothèse liées au problème spécifique N°2

A propos du retard dans l'envoi des comptabilités, deux (02) causes possibles ont été identifiées à savoir :

- l'arrêt tardif des comptabilités par les AFPDCG ;
- le non-respect des dispositions du manuel de procédures de gestion des PDCG.

Estimons que le retard dans l'envoi des comptabilités est dû à l'arrêt tardif des comptabilités par les AFPDCG. En effet, il est techniquement impossible d'acheminer à temps les comptabilités si leur arrêt est tardivement fait par le comptable de poste diplomatique et consulaire (l'AFPDCG). Les réalités en matière de pratiques comptables variant d'un pays à un autre justifient, entre autres, les difficultés des AFPDCG à rassembler les pièces justificatives des dépenses. Mais, cette cause ne saurait être la plus plausible parce que l'AFPDCG conscient de cette obligation professionnelle doit faire diligence pour la satisfaire en envoyant à temps sa comptabilité.

Restons à présent dans l'hypothèse où le non-respect des dispositions du manuel de procédures de gestion des PDCG est à la base du retard dans l'envoi des comptabilités des PDCG. En effet, le manuel de procédures de gestion des PDCG dispose que les AFPDCG transmettent au RFPDCG leur comptabilité mensuelle avant le dix (10) du mois suivant par valise diplomatique pour apurement et centralisation (**Manuel de procédures de gestion des PDCG, 2007 : P.14**). Par ailleurs, dans le but de réduire le coût de transmission des comptabilités, la lettre de notification gestion 2010 offre la possibilité du transfert trimestriel. Ces dispositions visent à garantir l'envoi dans le délai des comptabilités mais elles ne sont pas respectées.

Nous retenons comme hypothèse spécifique n°2 : **le retard dans l'envoi des comptabilités par les AFPDCG est dû au non-respect des dispositions du manuel de procédures de gestion des PDCG.**

## 3. Causes et hypothèse liées au problème spécifique N°3

Dans la perspective de la résolution du troisième problème spécifique, celui de la mauvaise imputation des opérations, nous avons identifié les causes suivantes :

- l'imprécision du manuel de procédures quant à l'imputation de certaines opérations ;
- les difficultés de certains AFPDCG en matière de tenue de la comptabilité.

Les difficultés de certains AFPDCG en matière de tenue de la comptabilité expliquent la mauvaise imputation des opérations. En effet, la maîtrise de la comptabilité de l'Etat n'est pas une condition primordiale à remplir pour être nommé AFPDCG. Les AFPDCG ne maîtrisent pas toujours les écritures comptables, les imputations appropriées pour les différentes opérations. Toutefois, nous ne saurions retenir cette cause comme la plus plausible car dans cette hypothèse, une bonne organisation, la volonté et l'existence de moyens adéquats permettraient de résoudre le problème.

Par ailleurs, l'imprécision du manuel de procédures quant à l'imputation de certaines opérations ne permet pas d'uniformiser la tenue de la comptabilité dans les PDCG. En effet, l'existence d'un cadre juridique de comptabilisation prenant en compte tous les schémas d'écritures, renfermant toutes les classes de comptes et précisant les pièces justificatives obligatoires pour chaque type d'opération s'avère nécessaire pour l'uniformisation de la tenue de la comptabilité dans les PDCG. Le manuel de procédures actuel ne prend pas en compte tous les aspects techniques comme le traitement comptable de la TVA rétrocédée.

De ce fait, nous formulons comme hypothèse spécifique n° 3 : **l'imprécision du manuel de procédures quant à l'imputation de certaines opérations est à la base de la mauvaise imputation des opérations.**

#### **4. Cause et hypothèse liées au problème général**

Les causes et hypothèses spécifiques ne sont rien d'autres que les manifestations de la cause et de l'hypothèse générales. Nous n'avons pas trouvé une cause générique qui coiffe toutes les causes spécifiques identifiées. Ceci étant, nous n'avons pas pu formuler une cause générale et par conséquent une hypothèse générale.

Pour donner une vue synthétique du cadre théorique de l'étude, nous avons réalisé un Tableau de Bord de l'Etude (TBE).

## **II. Tableau de Bord de l'Etude**

Ce tableau est constitué de la problématique choisie, des problèmes spécifiques retenus, des objectifs de recherche, des causes supposées être à la base des problèmes spécifiques et des hypothèses de l'étude. Ledit tableau se présente de la manière suivante :

Tableau N°3 : TBE « Amélioration de la gestion financière et comptable des PDCG »

| Niveau d'analyse           |   | Problématique*   | Objectifs   | Causes supposées   | Hypothèses  |
|----------------------------|---|--|---|--|---|
| <b>Niveau général</b>      |   | Une gestion financière et comptable peu satisfaisante des PDCG | Rechercher les conditions d'amélioration de la gestion financière et comptable des PDCG     | Cause générale   | Hypothèse générale  |
| <b>Niveaux spécifiques</b> | 1 | La mise en place tardive des ressources financières            | Définir les mesures pour une célérité dans la mise à disposition des ressources financières | La lenteur dans le traitement des dossiers de mandats de paiement                  | La lenteur dans le traitement des dossiers de mandats de paiement explique la mise en place tardive des ressources financières.             |
|                            | 2 | Le retard dans l'envoi des comptabilités                       | Déterminer les conditions d'acheminement dans le délai des comptabilités                    | Le non-respect des dispositions du manuel de procédures de gestion des PDCG        | le retard dans l'envoi des comptabilités par les AFPDCG est dû au non-respect des dispositions du manuel de procédures de gestion des PDCG. |
|                            | 3 | Une mauvaise imputation des opérations                         | Identifier des actions pour une meilleure tenue de la comptabilité des PDCG                 | l'imprécision du manuel de procédures quant à l'imputation de certaines opérations | l'imprécision du manuel de procédures quant à l'imputation de certaines opérations est à la base de la mauvaise imputation des opérations   |

\* Problématique de l'amélioration de la gestion financière et comptable des PDCG

Source: Résultats de nos investigations

Avant de poursuivre notre étude, il est intéressant de prendre connaissance des points de vue préalablement acquis sur les problèmes en résolution.

## **II. Revue de la littérature**

Dans le cadre de la présente recherche, la revue de littérature nous a permis de faire le point des connaissances apportées par les auteurs ou chercheurs face aux différents problèmes en résolution.

### **A. Point des connaissances sur le problème de la gestion financière et comptable peu satisfaisante des PDCG**

Face à notre objectif général qui est de rechercher les conditions d'optimisation de la gestion financière et comptable des PDCG, nous retenons comme base de recherche la thématique de **la gestion financière et comptable des organisations**.

Selon **TURBIDE Johanne**, sur la base d'une étude « notions de base de la **gestion financière** », la gestion financière regroupe l'ensemble des activités d'une organisation qui visent à planifier et à contrôler l'utilisation des liquidités (argent) et des avoirs (biens) qui sont possédés par l'entité pour réaliser sa stratégie. Elle regroupe deux grandes familles d'outils: les outils de prévision et ceux de contrôle.

Les outils de prévision sont utilisés comme des indicateurs « guides » et permettent aux gestionnaires d'opérationnaliser les objectifs qui découlent de sa stratégie. Ils sont davantage des outils qui sont tournés vers l'intérieur de l'entité. Ce sont les utilisateurs internes qui construisent cette information, qui l'utilisent et l'analysent. On pense principalement aux dirigeants, gestionnaires et employés.

Les outils de contrôle sont des indicateurs « témoins » qui permettent de rendre compte de la performance de l'organisation pour une période donnée. Ils sont davantage tournés vers l'extérieur de l'entité. Ces outils fournissent de l'information plus agrégée et doivent respecter des règles de présentation plus uniformes afin de permettre une analyse comparative d'une période à l'autre ou d'une entité à une autre. On pense principalement aux membres des conseils d'administration, aux bailleurs de fonds (créanciers et organismes subventionnaires), aux donateurs et aux clients.

**Le Rapport réalisé par la Cour des comptes de la Belgique après un audit de la gestion financière des moyens dont disposent les quelques cent quarante (140) postes diplomatiques et consulaires belges, transmis à la Chambre des représentants Bruxelles, janvier 2012** révèle que les moyens de fonctionnement des postes servent au financement d'une série d'opérations qui ne peuvent être considérées comme des dépenses de fonctionnement, telles que les dépenses d'investissement et les frais de l'administration centrale ou d'autres tiers. De plus, les dépenses des postes sont imputées sur plusieurs crédits budgétaires qui sont également utilisés pour d'autres dépenses de l'administration centrale. Ce manque de transparence budgétaire ne permet qu'une estimation approximative des coûts réels du fonctionnement des postes diplomatiques. Il n'existe pas suffisamment de garanties que les organisations utilisent les subventions pour les objectifs fixés contractuellement, ni que certaines pièces justificatives ne sont pas soumises également à d'autres donateurs dans le cadre de l'aide au développement.

Il urge donc de prévoir et d'adapter la politique (le cadre stratégique) et les procédures, de manière à mieux garantir, notamment, l'efficacité de l'utilisation des subventions, la qualité du contrôle exercé par le niveau central, l'expertise et l'indépendance des bureaux d'audit externes ainsi que la lutte contre la fraude aux subventions. La Cour continuera à suivre de près la mise en œuvre de ces mesures. Elle propose l'instauration d'un système comptable standard et de mesures à prendre en cas d'utilisation irrégulière des subventions. Il s'agit de garantir dans ces postes le respect des prescriptions de la législation comptable.

### **B. Point des connaissances sur le problème de la mise en place tardive des ressources financières**

Dans le but de définir les mesures pour une célérité dans la mise à disposition des ressources financières, nous sommes partis de l'hypothèse selon laquelle : « **La lenteur dans le traitement des dossiers de mandats de paiement explique la mise en place tardive des ressources financières** ». L'approche générique de résolution de ce problème spécifique est basée sur les diligences des procédures de transfert de crédits vers les PDCG.

**Selon DUVERGER Maurice (1997) P287:** « les crédits budgétaires de l'Etat doivent faire l'objet de délégation aux ordonnateurs secondaires, autant que faire se peut,

dans les plus brefs délais possibles. La réalisation des objectifs assignés aux structures départementales bénéficiaires en dépend ».

Dans ce même ordre d'idées, **FABRE J. Francis (1968)** précise que : « La nécessité d'une action rapide des pouvoirs publics en matière économique et les inévitables délais qu'entraîne la mise en place des crédits délégués ont conduit les gouvernements successifs à rechercher des solutions idoines aux retards excessifs dans la mise en place des crédits ». Plus loin, il affirme que la réforme des structures ne peut avoir son plein effet que si elle s'accompagne d'une révision des procédures de consommation des crédits budgétaires.

La recherche documentaire réalisée n'a fait ressortir aucune documentation qui traite spécifiquement de la question de la mise en place tardive des ressources financières dans les Postes Diplomatiques et Consulats Généraux.

Cependant la recherche de solutions idoines à cette question en ce qui concerne les collectivités territoriales a amené certains auteurs à évaluer le processus de mise en place des crédits budgétaires à ces organismes.

Ainsi, **MAÏGA F (2011)** souligne que la mise en place tardive des crédits aux collectivités territoriales résulte des faiblesses liées au retard dans la signature des actes, l'existence d'écart entre les chiffres de certains avant-projets de budget préparés en ligne et ceux contenus dans le support papier transmis à la Direction Générale du Budget (DGB), l'envoi tardif des répartitions de crédits après les arbitrages budgétaires et souvent leur non-conformité aux montants retenus. Face à cette situation, il suggère une amélioration des répartitions de crédits budgétaires tant au niveau des administrations centrales que déconcentrées, l'identification des comptes économiques et des crédits à transférer aux collectivités territoriales depuis la préparation du budget, l'élaboration des documents budgétaires conformément aux orientations définies par la DGB et le respect des délais de dépôt des documents budgétaires.

### **C. Point des connaissances sur le problème du retard dans l'envoi des comptabilités**

Rappelons que notre objectif spécifique de recherche consiste à déterminer les conditions d'acheminement dans le délai des comptabilités et que notre hypothèse est

formulée comme suit : « **le retard dans l'envoi des comptabilités par les AFPDCG est dû au non-respect des dispositions du manuel de procédures de gestion des PDCG** ».

Selon **Eric SEGLA**, (2011) les opérations d'exécution du budget exigent un contrôle. Aussi doivent-elles être exprimées dans des documents qui seront soumis à un contrôle ultérieur. Dès lors, apparaît la nécessité d'une comptabilité. La comptabilité est en effet la science qui permet d'exprimer une gestion par des chiffres. La traduction comptable de ces opérations doit être fidèle à leur présentation et leur contenu budgétaire. La comptabilité des organismes publics a pour objet la description et le contrôle des opérations ainsi que l'information des autorités de contrôle et de gestion. En pratique, l'expression « comptabilité publique » recouvre une grande diversité de procédures gouvernant l'exécution financière et la constatation des opérations de l'Etat et des autres collectivités publiques. Au Bénin, l'ensemble de ces règles sont issues du **décret n°2014-571 du 07 octobre 2014 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique**. En particulier, les comptabilités des PDCG doivent être établies suivant le respect des règles contenues dans l'arrêté n°918/MEF/MAEIAFBE/DC/SP du 18 juin 2008 portant mise en œuvre du manuel de procédures de gestion des Postes Diplomatiques et des Consulats Généraux. Mais pour des raisons de dysfonctionnements, les comptabilités des postes diplomatiques ne parviennent pas à temps à la RFPDCG. La gestion des Ambassades doit être réorientée afin d'assurer le respect des dispositions du manuel de procédures par les AFPDCG.

Par ailleurs, **la Cour des comptes de la Belgique** dans son **rapport** affirme qu'il est difficile de détecter les malversations en raison du manque de transparence des comptabilités. Elle a proposé de diffuser largement les meilleures pratiques comptables et de prendre des mesures pour améliorer la formation des attachés et leur apporter un meilleur appui. La Cour des comptes propose en outre les mesures suivantes :

- utiliser un compte distinct et un système comptable séparé (modèle : Kinshasa), que tous les acteurs concernés par le contrôle interne pourront compléter/consulter en ligne (accès sélectif) ;
- délimiter les responsabilités des différents acteurs, fixer une méthode et des modèles de rapports ;
- chercher d'autres systèmes, tels qu'une cellule spéciale chargée du suivi comptable, du contrôle du respect de la réglementation et des procédures ainsi que de l'appui

aux gestionnaires de dossiers et aux attachés dans les pays partenaires. L'ambassade doit recevoir davantage d'appui du niveau central par le biais d'une communication institutionnalisée, d'accords clairs avec les différents services et de formations destinées à améliorer les compétences en matière de comptabilité ;

- la transmission obligatoire d'extraits de compte et de journaux complets et consécutifs, l'étalement suffisant des tranches de subventions et des dispositions claires en matière de taux de change.

En outre, **Hermann Aboua AGOSSA (2011)** dans son étude sur « sincérité de la gestion comptable des postes diplomatiques et consulats généraux » a révélé d'importants dysfonctionnements qui entravent la sincérité de la gestion comptable des PDCG. Au nombre de ces insuffisances, nous pouvons citer le retard dans l'acheminement des comptabilités par les Attachés Financiers des Postes Diplomatiques et Consulats Généraux (AFPDCG). Il affirme qu'il est nécessaire d'appeler l'attention des AFPDCG sur les conséquences du défaut d'envoi de leurs comptabilités. En effet, sans la réception des comptabilités des AFPDCG, la RFPDCG ne peut procéder à leur centralisation en vue de la production de la balance globale de la situation comptable des PDCG. Etant donné que l'Etat est un et indivisible, la Comptabilité Générale de l'Etat doit être exhaustive, c'est-à-dire, un état consolidé des opérations comptables effectuées tant à l'intérieur du pays qu'à l'extérieur. De ce point de vue, si le compte rendu des opérations comptables réalisées à l'extérieur du pays est absent, la Comptabilité Générale de l'Etat ne serait pas exhaustive.

#### **D. Point des connaissances sur le problème de la mauvaise imputation des opérations**

Notre objectif étant d'identifier les actions pour une meilleure tenue de la comptabilité des PDCG, nous avons formulé l'hypothèse suivante : **l'imprécision du manuel de procédures quant à l'imputation de certaines opérations est à la base de la mauvaise imputation des opérations** ». La perspective théorique retenue pour la résolution de ce problème est celle qui repose sur la mise en œuvre de stratégies d'uniformisation de la tenue de la comptabilité dans les PDCG. Signalons que dans le cas de ce problème spécifique, la documentation est presque inexistante.

Par ailleurs, la mauvaise imputation des opérations est néfaste pour le contrôle interne. Ainsi, il est plus difficile de détecter les cas où les fonds transférés dans les

PDCG servent à financer des dépenses qui ne concernent pas les postes. Cette mauvaise imputation implique également que les dépenses se rattachant à la gestion des PDCG soient soustraites aux processus de contrôle ordinaires des dépenses budgétaires.

Le **Professeur ELY Mustapha** dans son analyse portant sur «ce que nous coûtent nos Ambassades» dans le cadre de la gestion des Postes Diplomatiques de la Mauritanie, affirme que le comptable de la mission est le pivot central et le complice de toute la mauvaise gestion. Le contrôle de gestion et l'inspection des services comptables étant absents, le comptable est passé maître dans la fructification des allocations budgétaires à son profit et parfois au profit du chef de la mission diplomatique et avec sa bénédiction. Il se livre à la production de factures d'achat de biens et de services fictifs à travers la complicité du personnel et même de réseaux externes habilement conçus. Ce sont autant de pratiques qui font l'originalité des Ambassades mauritaniennes.

Face à ces problèmes qui caractérisent les missions diplomatiques mauritaniennes, le Professeur ELY Mustapha affirme qu'il est impérieux que la production d'une comptabilité par un poste comptable soit accompagnée d'une appréciation des pièces justificatives fournies à travers des normes établies notamment :

- une grille de lecture établie à l'avance pour chaque poste diplomatique et consulaire rapportant des indices, dans le pays considéré, pour la valeur de biens et de services auxquels recourent les missions diplomatiques et consulaires. Cette grille serait actualisée chaque année pour tenir compte de la variation des prix dans le pays considéré. Une copie serait transmise au responsable du poste diplomatique et consulaire pour information. Cette grille de lecture permettrait à la Trésorerie générale d'apprécier les montants figurant dans les pièces de dépenses fournies;
- un historique des comptes des différents postes comptables, permettant de dégager sur une période donnée les variations dans la gestion du poste afin de déceler les fonctionnements erratiques ou les dysfonctionnements dans l'emploi des crédits ;
- une mission périodique de « contrôle sur pièce et sur place » qui se rendrait dans les missions diplomatiques pour évaluer la gestion, la réalité des biens et des services, leur valeur réelle sur le marché local et la sincérité de la tenue de leur comptabilité. Il suffirait ainsi par exemple que « l'inspection générale des ambassades » du Ministère des Affaires Etrangères et de la coopération se mettent à jouer le rôle qui lui est dévolu.

---

## **Paragraphe 2: choix de la méthodologie et conditions de vérification des hypothèses**

Dans ce paragraphe nous allons présenter la dimension empirique et l’outil théorique pour identifier les outils d’analyse des données en termes de conditions de vérification des hypothèses.

### **I. Choix de l’approche empirique de l’étude**

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

- fixer les objectifs de l’enquête ;
- identifier le cadre de l’enquête et la population-mère ;
- définir l’échantillon et le centre d’intérêt du questionnaire ;
- retenir les méthodes de dépouillement et de présentation des données.

#### **A. Objectif de l’enquête**

L’objectif de l’enquête est la vérification des hypothèses précédemment formulées.

Ainsi nous verrons si :

- la lenteur dans le traitement des dossiers de mandats de paiement explique la mise en place tardive des ressources financières ;
- le retard dans l’envoi des comptabilités par les AFPDCG est dû au non-respect des dispositions du manuel de procédures de gestion des PDCG ;
- l’imprécision du manuel de procédures quant à l’imputation de certaines opérations est à la base de la mauvaise imputation des opérations

#### **B. Cadre de l’enquête et identification de la population mère**

Le cadre de réalisation de l’enquête est la Recette des Finances des Postes Diplomatiques et Consulats Généraux (RFPDCG), le Service de la Trésorerie (ST) de la Recette Générale des Finances (RGF) et la Direction des Ressources Financières et du Matériel (DRFM) du Ministère en charge des Affaires Etrangères. Ce choix a été motivé

par le fait qu'une grande partie du personnel de ces structures pourra nous fournir des informations nécessaires à la vérification des hypothèses formulées supra.

En ce qui concerne la population mère, elle est composée uniquement des agents ou cadres opérationnels de ces structures. Nous avons eu des entretiens directs avec les responsables de la RFPDCG.

## **C. De l'échantillonnage aux outils de présentation des données**

### **1. Echantillonnage**

PIRES (1997) voit l'échantillon comme désignant « une petite quantité de quelque chose pour éclairer certains aspects généraux du problème » autrement dit, l'idée de l'échantillon est intimement liée à l'idée de transfert des connaissances qui seront produites par la recherche.

Notre enquête a été réalisée au moyen d'un questionnaire et d'un guide d'entretien (**confère annexe N°3 et 4**), adressés à des personnes cibles en raison de leurs aptitudes à nous fournir des informations concernant les causes relatives aux problèmes spécifiques en étude. C'est fort de cela que nous avons défini un cadre de l'enquête qui se résume à la population identifiée. Cette population est composée de trente (30) agents.

### **2. Centre d'intérêt du questionnaire**

Les questions posées lors de nos enquêtes nous permettront de recenser les informations pour mieux :

- comprendre les raisons de la mise en place tardive des ressources financières ;
- connaître les motifs du retard dans l'envoi des comptabilités par les AFPDCG ;
- nous imprégner des causes de la mauvaise imputation des opérations.

### **3. Technique de dépouillement**

A la fin de la collecte des données, nous allons procéder à un dépouillement manuel sur la base d'une feuille de dépouillement conçue pour chaque question. Le traitement des données s'est fait au moyen des tableaux simples.

### **4. Outils statistiques de présentation des données**

Les résultats de nos enquêtes sont présentés par la méthode du tri à plat, compte tenu de leurs caractères quantitatifs.

## **II. Choix des approches théoriques de l'étude et des conditions de vérification des hypothèses**

Il s'agit de préciser les approches théoriques retenues pour la résolution de chacun des problèmes spécifiques identifiés et d'établir les conditions de vérification des hypothèses relatives à ces problèmes.

### **A. Choix de l'outil théorique d'analyse de chaque problème spécifique**

#### **1. Présentation de la théorie retenue pour la résolution du problème n°1**

Pour réfléchir sur le problème de la mise en place tardive des ressources financières dans les PDCG, nous avons retenu **l'approche de FABRE J. Francis (1968)** qui stipule : « *La nécessité d'une action rapide des pouvoirs publics en matière économique et les inévitables délais qu'entraîne la mise en place des crédits délégués ont conduit les gouvernements successifs à rechercher des solutions idoines aux retards excessifs dans la mise en place des crédits* ». Il affirme que la réforme des structures ne peut avoir son plein effet que si elle s'accompagne d'une révision des procédures de consommation des crédits budgétaires.

Cette approche indique que **le manque de célérité dans le transfert des crédits vers les PDCG entraîne un retard dans la mise en place des crédits.**

#### **2. Choix de la théorie liée au problème spécifique n°2**

Pour résoudre le problème du retard dans l'envoi des comptabilités, nous avons retenu **la théorie de Eric SEGLA, (2011)** qui affirme : « *les opérations d'exécution du budget exigent un contrôle, elles doivent être exprimées dans des documents qui seront soumis à un contrôle ultérieur.... la comptabilité est la science qui permet d'exprimer une gestion par des chiffres.....la comptabilité des organismes publics a pour objet la description et le contrôle des opérations ainsi que l'information des autorités de contrôle et de gestion....* ». Selon lui, les comptabilités des PDCG doivent être établies suivant le respect des règles contenues dans l'arrêté n°918/MEF/MAEIAFBE/DC/SP du 18 juin 2008 portant mise en œuvre du manuel de procédures de gestion des Postes Diplomatiques et des Consulats Généraux.

Pour assurer l'acheminement à temps des comptabilités par les AFPDCG, il propose la **mise en œuvre de mesures visant à garantir le respect des dispositions du manuel de procédures de gestion des PDCG.**

### **3. Présentation de la théorie retenue pour la résolution du problème n°3**

Nous retenons la théorie du Professeur ELY Mustapha pour résoudre le problème de la mauvaise imputation des opérations. Il affirme qu'il est impérieux que la production d'une comptabilité par un poste comptable soit accompagnée d'une appréciation des pièces justificatives fournies à travers des normes établies. Il s'agit, entre autres, de définir de façon précise les règles de la tenue de la comptabilité dans les PDCG et de préciser les pièces justificatives de chaque type de dépenses. **Cette théorie repose sur la mise en œuvre de stratégies d'uniformisation de la tenue de la comptabilité dans les PDCG.**

#### **a. Conditions générales de vérification des hypothèses en recherche diagnostic**

##### **1. Conditions de confirmation ou d'infirmerie théorique des hypothèses causales**

Il s'agit de faire le parallèle entre la cause supposée proposée par le chercheur dans l'hypothèse et la cause proposable par la théorie retenue, liée au problème. S'il y a équivalence entre ces deux causes, on peut conclure que l'hypothèse est théoriquement confirmée. Dans le cas contraire, elle sera théoriquement infirmée. Dans les deux cas, la confirmation ou l'infirmerie théorique seront validées ou non par les résultats de l'enquête soit par une confirmation statistique, soit par une infirmerie statistique.

##### **2. Conditions de confirmation ou d'infirmerie statistique des hypothèses**

Si le nombre de causes supposées est  $n$ , l'hypothèse peut être infirmée ou confirmée selon le poids de chaque cause.

**a. Cas de la confirmation statistique de l'hypothèse**

La cause supposée répond à une confirmation statistique si son poids est statistiquement significatif c'est-à-dire si son poids est supérieur ou égal à la moyenne des poids de toutes les causes supposées.

**b. Cas de l'infirmité statistique de l'hypothèse**

L'hypothèse sera infirmée lorsque le poids de la cause supposée avec laquelle elle est en lien est inférieur à la moyenne des poids de toutes les causes supposées.

---

## **SECTION II: enquête de vérification des hypothèses et approches de solutions pour une amélioration de la gestion comptable et financière des PDCG**

Cette section est consacrée à la collecte des données afin d'établir le diagnostic de l'étude et de proposer les conditions pour l'amélioration de la gestion comptable et financière des PDCG.

### **Paragraphe 1 : collecte, dépouillement, présentation et analyse des données**

Dans le but de vérifier les hypothèses précédemment formulées, nous avons jugé nécessaire de réaliser des enquêtes afin de recueillir des données dont l'analyse et les résultats sont présentés dans les lignes à suivre.

#### **I. Collecte et dépouillement des données**

Nos principales sources d'informations sont les documents consultés à la RFPDCG et les entretiens eus avec les agents de la RFPDCG.

##### **A. Préparation de l'enquête**

C'est un exercice qui fait suite à celui déjà effectué au niveau de la dimension empirique. Le souci de mener une enquête bien organisée nous conduit à élaborer un questionnaire qui est présenté en annexe N°3.

##### **B. La réalisation de l'enquête**

Dans le cadre de notre étude, nous avons réalisé des enquêtes auprès des personnes concernées. Les difficultés rencontrées se résument essentiellement au fait que les personnes interrogées sont très chargées ou souvent indisponibles. Aussi, faut-il noter la mobilité des acteurs et la réticence de certains enquêtés à nous fournir des informations.

#### **II. Présentation et analyse des données**

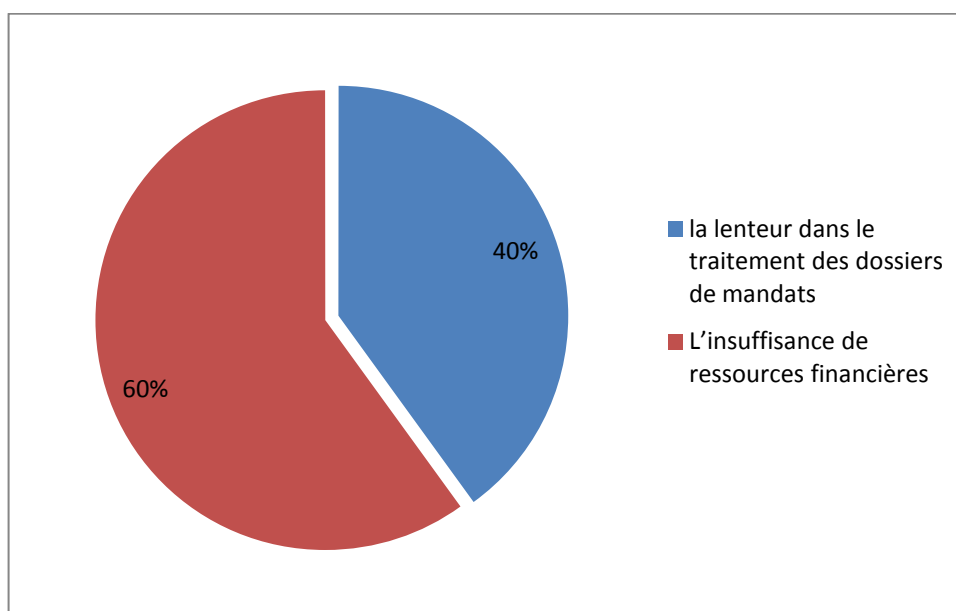
Une fois les données recueillies, nous allons procéder au dépouillement, à la présentation et à l'analyse des données par problèmes spécifiques.

## A. Présentation et analyse des données liées à la mise à disposition tardive des ressources financières

### 1. Présentation des données et des grandes tendances

Les données recueillies par rapport à ce problème spécifique se présentent comme suit :

#### **GRAPHIQUE 1: RECAPITULATION DES DONNEES RELATIVES AUX CAUSES DU PROBLEME SPECIFIQUE N°1**



**Source:** Résultats de l'enquête, octobre, 2015.

De ces résultats, nous constatons que :

- 40% des enquêtés désignent la lenteur dans le traitement des dossiers de mandats comme la cause du problème spécifique ;
- 60% des enquêtés pensent plutôt que la cause est l'insuffisance de ressources financières

Il ressort que l'insuffisance de ressources financières explique la mise à disposition tardive des fonds dans les PDCG.

## **2. Analyse des données liées au problème spécifique n°1**

Rappelons que l'hypothèse est : **«La lenteur dans le traitement des dossiers de mandats de paiement explique la mise en place tardive des ressources financières »**. Cette hypothèse met en évidence la cause supposée de la mise à disposition tardive des ressources financières dans les PDCG. L'approche de **FABRE J. Francis** retenue va dans la même logique et propose comme cause **le manque de célérité dans le transfert des crédits vers les PDCG**. Nous constatons que la cause retenue est en relation avec l'esprit de la théorie. Dans cette situation, nous pouvons envisager que **la présente hypothèse est théoriquement confirmée** sous réserve des enquêtes de terrain.

Au niveau statistique, la cause utilisée dans l'hypothèse a réuni à elle seule un poids total de 40% contre celui de 60% accordé à la cause relative à l'insuffisance de ressources financières. Sur ce, nous déduisons que **l'hypothèse n°1 dont la cause est la lenteur dans le traitement des dossiers de mandat de paiement est statistiquement infirmée**.

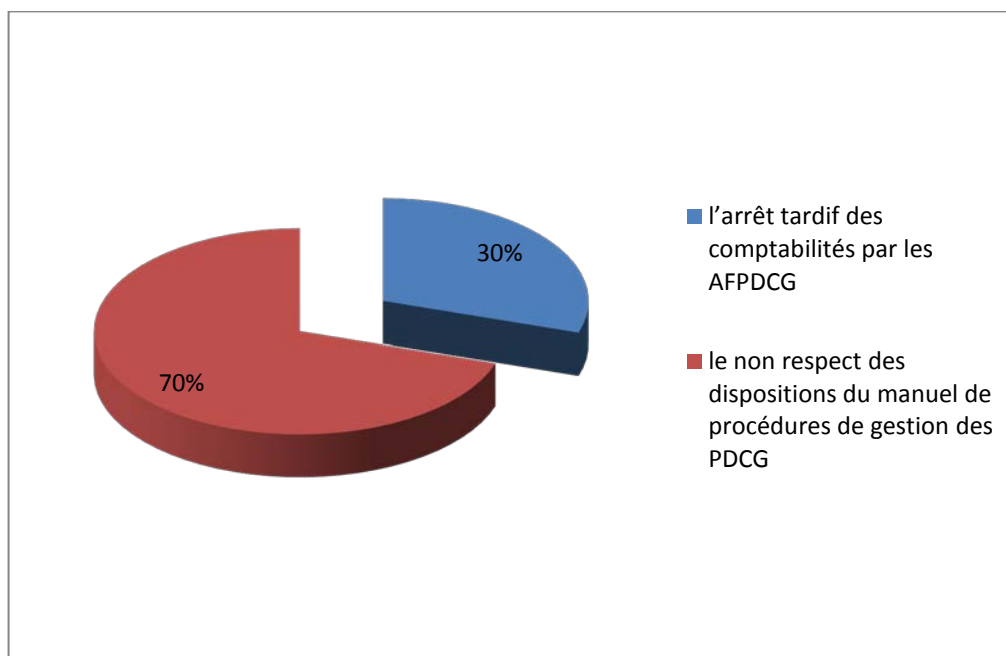
En effet, une bonne organisation des structures intervenant dans le traitement des dossiers de mandats de paiement pallierait le problème de la lenteur. Nous pouvons par conséquent conclure que l'hypothèse est infirmée et que l'élément de diagnostic se présente comme suit : **l'insuffisance de ressources financières explique la mise en place tardive des ressources financières dans les PDCG**.

## **B. Présentation et analyse des données liées au retard dans l'envoi des comptabilités**

### **1. Présentation des données et des grandes tendances**

Pour ce deuxième problème spécifique, les résultats de nos investigations sont présentés à travers le graphique suivant :

**GRAPHIQUE 2: RECAPITULATION DES DONNEES RELATIVES AUX CAUSES DU PROBLEME SPECIFIQUE N°2**



**Source:** Résultats de l'enquête, octobre, 2015.

A la lecture des résultats des investigations consignés dans le tableau :

- 30% des personnes enquêtées lient le problème à l'arrêt tardif des comptabilités par les AFPDCG ;
- 70% des personnes enquêtées estiment que le non-respect des dispositions du manuel de procédures de gestion des PDCG est la cause du problème.

Il résulte de ces données que le retard dans l'envoi des comptabilités est dû au non-respect des dispositions du manuel de procédures de gestion des PDCG

## **2. Analyse des données liées au problème spécifique n°2**

Rappelons que l'hypothèse est : « **le retard dans l'envoi des comptabilités par les AFPDCG est dû au non-respect des dispositions du manuel de procédures de gestion des PDCG** ». Cette hypothèse met en évidence la cause supposée du non-respect des dispositions du manuel de procédures de gestion des PDCG. Mais la théorie de Eric SEGLA (2011) propose **la mise en œuvre de mesures visant à garantir le respect des dispositions du manuel de procédures de gestion des PDCG** pour assurer

l'acheminement à temps des comptabilités par les AFPDCG. Nous remarquons que la cause retenue dans l'hypothèse est la même que celle de la théorie de Eric SEGLA (2011). Nous pouvons en déduire que la présente **hypothèse est théoriquement confirmée** sous réserve des enquête de terrain.

Pour la vérification statistique, la cause utilisée dans l'hypothèse a réuni à elle seule un poids total de 70%, soit un poids supérieur à la moyenne de toutes les causes supposées dans l'étude (50%). Dès lors, nous déduisons que **l'hypothèse n°2 est statistiquement confirmée**. Les enquêtées affirment que l'inexistence de sanction en cas d'absence de comptabilités ou de retard dans l'acheminement des comptabilités fait que les AFPDCG n'appliquent pas les dispositions du manuel de procédures.

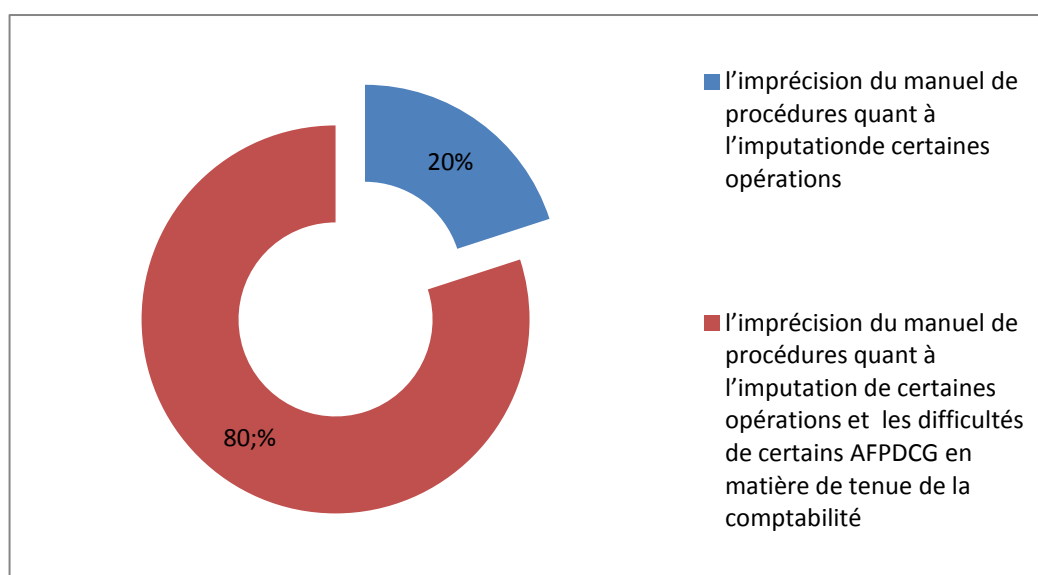
Il s'ensuit que l'hypothèse est confirmée et que l'élément de diagnostic est le suivant : **le non-respect des dispositions du manuel de procédures de gestion des PDCG est à l'origine du retard dans l'envoi des comptabilités par les AFPDCG.**

### **C. Présentation et analyse des données liées à la mise à disposition tardive des ressources financières**

#### **1. Présentation des données et des grandes tendances**

Les données recueillies sur ce troisième problème spécifique sont résumées dans le graphique suivant :

**GRAPHIQUE 3: RECAPITULATIF DES DONNEES RELATIVES AUX CAUSES DU PROBLEME SPECIFIQUE N°3**



**Source:** Résultats de l'enquête, octobre, 2015.

Des données recueillies nous constatons que :

- 20 % des personnes enquêtées retiennent l'imprécision du manuel de procédures quant à l'imputation de certaines opérations comme cause du problème spécifique ;
- 80% des personnes enquêtées considèrent que l'origine du problème réside à la fois dans l'imprécision du manuel de procédures quant à l'imputation de certaines opérations et dans les difficultés de certains AFPDCG en matière de tenue de la comptabilité.

De ce qui précède, il ressort que l'imprécision du manuel de procédures quant à l'imputation de certaines opérations et les difficultés de certains AFPDCG en matière de tenue de la comptabilité sont à la base de la mauvaise imputation des opérations des PDCG.

## **2. Analyse des données liées au problème spécifique n°3**

L'hypothèse n°3 stipule : « **l'imprécision du manuel de procédures quant à l'imputation de certaines opérations est à la base de la mauvaise imputation des opérations** ». Elle met en évidence la cause supposée de l'insuffisance du cadre juridique régissant la comptabilisation des opérations. Or la théorie du Professeur **ELY Mustapha** retenue pour cette analyse repose sur la mise en œuvre de stratégies d'uniformisation de la tenue de la comptabilité dans les PDCG. Il s'agit, entre autres, de définir de façon précise les règles de la tenue de la comptabilité dans les PDCG et de préciser les pièces justificatives de chaque type de dépense. Cela suppose donc que le cadre juridique régissant la tenue de la comptabilité doit comporter les précisions nécessaires pour garantir la correcte imputation des opérations. Nous pouvons donc retenir que **la présente hypothèse est théoriquement confirmée** sous réserve des enquêtes de terrain.

Au niveau des résultats des enquêtes, 80% des personnes enquêtées considèrent que l'origine du problème réside à la fois dans l'imprécision du manuel de procédures quant à l'imputation de certaines opérations et dans les difficultés de certains AFPDCG en matière de tenue de la comptabilité.

Ainsi, **l'hypothèse n°3** selon laquelle l'imprécision du manuel de procédures quant à l'imputation de certaines opérations est à la base de la mauvaise imputation des opérations **est statistiquement partiellement confirmée**.

En rapprochant la confirmation théorique à celle de la confirmation statistique, nous retenons que l'hypothèse est partiellement confirmée. L'élément de diagnostic est : **l'imprécision du manuel de procédures quant à l'imputation de certaines opérations et les difficultés de certains AFPDCG en matière de tenue de la comptabilité justifient la mauvaise imputation des opérations.**

Cette étape de vérification des hypothèses sert de point d'ancrage pour la formulation des approches de solutions.

## **Paragraphe 2: approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre**

Eu égard à la situation de gestion financière et comptable peu satisfaisante constatée, il importe de proposer des mesures d'éradication des causes réelles se trouvant à la base des problèmes spécifiques identifiés.

### **I. Approches de solutions**

#### **A. Approches de solutions liées à la mise à disposition tardive des ressources financières**

De l'étude de ce problème spécifique, il en ressort que la cause réelle est l'insuffisance de ressources financières. Pour remédier à ce problème, nous proposons la mise en œuvre d'actions visant à donner priorité aux transferts à effectuer à l'endroit des PDCG. Il s'agit d'organiser les mouvements de fonds de manière à assurer la disponibilité des crédits destinés aux PDCG.

En outre, avant la notification des crédits budgétaires, une mise en œuvre des actions de formation sur ces procédures au profit de tous les acteurs impliqués dans le processus permettra de mieux les préparer à l'accomplissement de leurs tâches. A l'issue de ces formations, un chronogramme du délai dont dispose chaque acteur lors du traitement des dossiers de mandats de paiement doit être établi. Ce chronogramme permettra au Service chargé d'effectuer le transfert de connaître avec précision, à l'avance, la date à laquelle les ordres de transfert seront disponibles. Le suivi et le respect des séquences de ce chronogramme par les différentes structures permettront de déceler les éventuelles difficultés de trésorerie et de proposer des mesures adéquates.

## **B- Approches de solutions liées au retard dans l'envoi des comptabilités**

Il ressort de l'établissement du diagnostic de l'étude que : **le non-respect des dispositions du manuel de procédures de gestion des PDCG est à l'origine du retard dans l'envoi des comptabilités par les AFPDCG.** Nous proposons donc :

- une vulgarisation du manuel de procédures de gestion des PDCG afin de s'assurer de la compréhension et de l'application dudit manuel ;
- la mise en œuvre de mesures visant à sensibiliser les AFPDCG sur les conséquences du défaut d'envoi de leurs comptabilités. En effet, sans la réception des comptabilités des AFPDCG, la RFPDCG ne peut procéder à leur centralisation. La Comptabilité Générale de l'Etat doit être exhaustive, c'est-à-dire, un état consolidé des opérations comptables effectuées tant à l'intérieur du pays qu'à l'extérieur. De ce point de vue, si le compte rendu des opérations comptables réalisées à l'extérieur du pays est absent, la Comptabilité Générale de l'Etat ne serait pas exhaustive ;
- l'élaboration de dispositions contraignantes règlementant l'envoi à temps des comptabilités comme par exemple la non perception de la prime de rendement en l'absence des comptabilités d'un PDCG ;
- la précision du délai d'envoi des comptabilités car le manuel de procédures prévoit un envoi mensuel alors que la lettre de notification de crédit pour la gestion 2010 offre la possibilité de l'envoi trimestriel eu égard au coût d'expédition de la valise diplomatique.

## **C. Approches de solutions liées à la mauvaise imputation des opérations**

Le diagnostic a révélé que l'insuffisance du cadre juridique régissant la comptabilisation des opérations justifie la mauvaise imputation des opérations. Nous proposons :

- la relecture du manuel de procédures de gestion des PDCG ;
- la mise à jour des comptabilités des PDCG par rapport au traitement de la TVA rétrocédée ;

- l'insertion dans le manuel de procédures de gestion de PDCG, des dispositions relatives à la comptabilisation des opérations d'ordre ;
- l'insertion dans le manuel de procédures de la liste des pièces justificatives obligatoires pour chaque type d'opération ;
- le respect du principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable ;
- la formation et la remise à niveau des AFPDCG en matière de tenue de la comptabilité des PDCG.

## **II. Conditions de mise en œuvre des approches de solutions**

Les solutions proposées ne trouvent leur efficacité qu'après la mise en place de certaines conditions favorables à leur mise en œuvre.

### **A. Suggestions à l'endroit de la DGTCP**

Des mesures d'accompagnement doivent être prises en vue de la bonne application des dispositions du manuel de procédures. Il urge de formaliser les attributions des Divisions de la RFPDCG et de les organiser de façon efficace.

Nous suggérons que la RFPDCG soit chargée :

- de la supervision et de l'animation du réseau des Postes Comptables auprès des Missions Diplomatiques et Consulaires ;
- du suivi de l'exécution, par les comptables publics placés auprès des Missions Diplomatiques et Consulaires, des opérations de trésorerie, de recettes et de dépenses qui leur sont assignées ;
- de l'installation et de la vérification des comptables publics placés auprès des Missions Diplomatiques et Consulaires ;
- de la production et de l'analyse de situations ou états statistiques ou comptables ;
- de toute question ou opération relative à la gestion des postes comptables placés auprès des Missions Diplomatiques et Consulaires.

### **B. Suggestions à l'endroit de la RFPDCG**

Il serait souhaitable que le RFPDCG engage des discussions avec la Direction des Etudes et de la Règlementation Comptable (DERC) et la Direction de la Gestion des

Ressources (DGR) en vue de recueillir leurs avis sur la redynamisation de la structure. Un état des besoins réels de la structure s'avère indispensable pour introduire un plaidoyer auprès de la DGTCP.

Dans le même ordre d'idées, il faut procéder aux rejets comptables par écrit de certaines opérations des PDCG. Sans ces rejets, certains chefs de postes et comptables vont toujours persister dans la gestion peu transparente des finances de l'Etat.

Enfin, la RFPDCG doit établir un chronogramme d'exécution des tâches, en priorité la programmation des missions de contrôle et de vérification.

**CONCLUSION**

Les ressources financières mises à la disposition des Postes Diplomatiques et Consulats Généraux constituent sans doute un tremplin pour faire rayonner l'image du Bénin à l'étranger. Dans la présente étude, nous nous sommes intéressés à comment rendre performante la gestion financière et comptable des PDCG afin d'assurer à l'Etat la garantie d'un bon usage des deniers publics.

Notre contribution à une amélioration de la gestion financière et comptable des PDCG nous a conduit à établir un diagnostic selon lequel la mise à disposition tardive des ressources financières, le retard dans l'envoi des comptabilités par les AFPDCG et la mauvaise imputation des opérations en constituent les principaux freins. Dans la perspective de résoudre ces dysfonctionnements, nos enquêtes nous ont permis de vérifier les différentes hypothèses émises. A cet effet, l'analyse des données collectées prouve que :

- l'insuffisance de ressources financières explique la mise en place tardive des ressources financières dans les PDCG ;
- le non-respect des dispositions du manuel de procédures de gestion des PDCG est à l'origine du retard dans l'envoi des comptabilités par les AFPDCG ;
- l'insuffisance du cadre juridique régissant la comptabilisation des opérations justifie la mauvaise imputation des opérations.

La mise en œuvre des suggestions faites dans ce travail et la mise en œuvre des recommandations que nous avons formulées à l'endroit des autorités administratives permettront d'améliorer la gestion financière et comptable des Postes Diplomatiques et Consulats Généraux. Nous souhaitons donc que la vision de notre recherche soit partagée par les décideurs à divers niveaux.

Cependant, nous voudrions faire observer que nous n'avons nullement la prétention d'avoir apporté des solutions miraculeuses à tous les problèmes relatifs à la gestion financière et comptable des Postes Diplomatiques et Consulats Généraux. Nous espérons que la présente étude relancera le débat sur le sujet et servira à d'autres études dans le domaine.

## **BIBLIOGRAPHIE**

### **I. OUVRAGES**

- DUVERGER, M. (1997) : « *Finances publiques* », 11<sup>ème</sup> édition, Presses Universitaires de France (PUF), 460 pages ;
- MINTZBERG, H. (2006) « *Le manager au quotidien : les dix rôles du cadre* », Editions d'organisation, 2<sup>ème</sup> édition, 284 pages ;
- FABRE J. Francis (1968) : « *le contrôle des finances publiques* »
- PIRES, A., (1997) ; « *Echantillonnage et recherche qualitative : essai théorique et méthodologique* », 88 pages

### **II. TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES**

- Arrêté n°1188/MF/DC/SGM/DA du 14 décembre 1998 portant Attributions, Organisation et Fonctionnement de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique ;
- Arrêté n°744/MFE/MAEIA/DC/SGM/DA du 02 août 2001 portant répartition des recettes consulaires ;
- Arrêté n°918/MEF/MAEIAFBE/DC/SP du 18 juin 2008 portant mise en œuvre du manuel de procédures de gestion des Postes Diplomatiques et des Consulats Généraux.
- Décret n°2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat ;
- Décret n°2002-550 du 16 décembre 2002 portant régime financier des Postes Diplomatiques et Consulats Généraux ;
- Décret n°2014-571 du 07 octobre 2014 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique.

### **III. RAPPORTS**

- Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants Bruxelles, janvier 2012, 152 pages ;
- Compte rendu des activités du comité chargé de la relecture du manuel de procédure de gestion des PDCG

### **IV. MEMOIRES**

- SAÏZONOU, V. (2007) : « Contribution à l'amélioration de la situation financière des postes diplomatiques et consulaires » ENAM, cycle II, AFT ;
- Eric SEGLA, (2011) : « contribution à l'amélioration de la gestion des crédits de fonctionnement du MAEIAFBE », p. 51, ENAM, cycle I, AFT ;
- Hermann Aboua AGOSSA (2011) : « Problématique de la sincérité de la gestion comptable des postes diplomatiques et consulats généraux » ;
- MAÏGA, Fatim « Evaluation du processus budgétaire de la décentralisation et de la déconcentration du budget vers les collectivités territoriales » ; article paru le mercredi 1<sup>er</sup> juin 2011.

### **V. AUTRES DOCUMENTS**

- Johanne TURBIDE « *notions de base de la gestion financière* » p.3 ;
- Professeur ELY Mustapha, « *ce que nous coûtent nos Ambassades* », article publié en 2008.

**ANNEXES**

**LISTES DES ANNEXES**

| <b>ANNEXES</b> | <b>TITRES</b>   |
|----------------|---|
| Annexe 1       | Liste de PDCG ouvert à l'étranger par zone  |
| Annexe 2       | Récapitulatif des comptabilités envoyées par les AFPDCG                           |
| Annexe 3       | Questionnaire   |
| Annexe 4       | Guide d'entretien   |
| Annexe 5       | Tableau récapitulatif des données relatives aux causes du problème spécifique n°1 |
| Annexe 6       | Tableau récapitulatif des données relatives aux causes du problème spécifique n°2 |
| Annexe 7       | Tableau récapitulatif des données relatives aux causes du problème spécifique n°3 |

**ANNEXE 1 : LISTE DES AMBASSADES PAR ZONE**

| <b>ZONE AFRIQUE</b> | <b>ZONE EUROPE</b> | <b>ZONE ASIE</b> | <b>ZONE AMERIQUE</b> |
|---------------------|--------------------|------------------|----------------------|
| RABAT               | MOSCOU             | RIYAD            | WASHINGTON           |
| ACCRA               | BERLIN             | ABU-DHABI        | OTTAWA               |
| ADDIS ABEBA         | SAINT SIEGE        | BEIJING          | HAVANE               |
| PRETORIA            | UNESCO             | KOWEIT           | NEW YORK             |
| ABUJA               | GENEVE             | DJEDDAH          | BRASILIA             |
| LIBREVILLE          | ROME QUIRINAL      | DOHA             |                      |
| LAGOS               | COPENHAGUE         | NEW DELHI        |                      |
| NIAMEY              | BRUXELLES          | TOKYO            |                      |
| KINSHASSA           | ANKARA             |                  |                      |
| ABIDJAN             | PARIS CONSULAT     |                  |                      |
| TRIPOLI             | PARIS AMBASSADE    |                  |                      |
| MALABO              |                    |                  |                      |
| ALGER               |                    |                  |                      |

Source : RFPDCG

## **ANNEXE 2 : POINT DES COMPTABILITES RECUES ET APUREES** **EN 2015**

| <b>N° d'ordre</b> | <b>POSTES</b>    | <b>COMPTABILITES RECUES</b>  | <b>Nbres reçus</b> | <b>%</b> |
|-------------------|------------------|--|--------------------|----------|
| 1                 | ACCRA            | Janvier, Février, Mars, Mai, Juin, Juillet, Août, Septembre, Novembre, Décembre 2014     | 10                 | 83%      |
| 2                 | BERLIN           | Janvier, Février, Mars, Avril, Juillet, Septembre, Novembre 2014                         | 7                  | 58%      |
| 3                 | ADDIS ABEBA      | Janvier à Juillet 2014   | 7                  | 58%      |
| 4                 | DOHA             | Janvier, Février, Mars, Avril 2014   | 4                  | 33%      |
| 5                 | WASHINGTON       | Janvier à Septembre 2014   | 9                  | 75%      |
| 6                 | ABUJA            | Janvier à Décembre 2014  | 12                 | 100%     |
| 7                 | UNESCO           | Janvier à Décembre 2014  | 12                 | 100%     |
| 8                 | NIAMEY           | -  | -                  | 0%       |
| 9                 | ABU DHABI        | Janvier à Décembre 2014  | 12                 | 100%     |
| 10                | NEW YORK         | Janvier, Février, Mars, Avril, Mai, Juin, Août, Septembre, Octobre 2014                  | 9                  | 75%      |
| 11                | LIBREVILLE       | Janvier à Juillet 2014   | 7                  | 58%      |
| 12                | ROME QUIRINAL    | Janvier à Décembre 2014  | 12                 | 100%     |
| 13                | TRIPOLI          | Janvier, Février, Mars, Juin, Juillet, Août, Septembre, Octobre, Novembre, Décembre 2014 | 10                 | 83%      |
| 14                | PEKIN            | -  | -                  | 0%       |
| 15                | MOSCOU           | Janvier à Novembre 2014  | 11                 | 92%      |
| 16                | ABIDJAN          | Janvier à Décembre 2014  | 12                 | 100%     |
| 17                | ROME SAINT SIEGE | Juillet, Août, Septembre, Octobre, Novembre 2014   | 5                  | 42%      |
| 18                | RABBAT           | Janvier à Décembre 2014  | 12                 | 100%     |
| 19                | TOKYO            | Janvier à Décembre 2014  | 12                 | 100%     |
| 20                | ANKARA           | Juin, Juillet, Août, Septembre, Octobre, Novembre, Décembre 2014                         | 7                  | 58%      |

|              |                 |                                      |            |            |
|--------------|-----------------|--------------------------------------|------------|------------|
| 21           | LAGOS           | Janvier à Décembre 2014              | 12         | 100%       |
| 22           | GENEVE          | Janvier à Octobre 2014               | 10         | 83%        |
| 23           | COPENHAGUE      | Janvier, Février, Mars 2014          | 3          | 25%        |
| 24           | NEW DEHLI       | Janvier à Septembre 2014             | 9          | 75%        |
| 25           | OTTAWA          | Janvier à Décembre 2014              | 12         | 100%       |
| 26           | PRETORIA        | Janvier à Décembre 2014              | 12         | 100%       |
| 27           | PARIS CONSULAT  | -                                    | -          | 0%         |
| 28           | DJEDDAH         | Janvier à Octobre 2014               | 10         | 83%        |
| 29           | HAVANE          | Janvier à Novembre 2014              | 11         | 92%        |
| 30           | BRUXELLES       | Janvier à Décembre 2014              | 12         | 100%       |
| 31           | PARIS AMBASSADE | -                                    | -          | 0%         |
| 32           | KINSHASA        | Janvier à Novembre 2014              | 11         | 92%        |
| 33           | KOWEIT          | Janvier à Septembre 2014             | 9          | 75%        |
| 34           | RIYAD           | Avril, Mai, Juin, Juillet, Août 2014 | 5          | 42%        |
| 35           | BRASILIA        | Janvier à Août 2014                  | 8          | 67%        |
| <b>TOTAL</b> |                 |                                      | <b>294</b> | <b>68%</b> |

### **ANNEXE 3 : QUESTIONNAIRE**

Dans le cadre de la réalisation de notre mémoire de fin de formation au cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, nous avons choisi d'orienter nos recherches sur « **la Problématique de l'amélioration de la gestion financière et comptable des Postes Diplomatiques et Consulats Généraux(PDCG)** ».A cet effet, nous avons recours à vous pour nous éclairer sur un certain nombre d'interrogations. Nous vous remercions d'avance pour votre disponibilité à répondre à ces questions.

**Q1 : Selon vous, qu'est-ce qui explique la mise à disposition tardive des ressources financières dans les PDCG ?**

- La lenteur dans le traitement des dossiers de mandats
- L'insuffisance de ressources financières
- Autres (à préciser) .....

**Q2 : Qu'est-ce qui justifie selon vous le retard dans l'envoi des comptabilités des postes diplomatiques et consulaires ?**

- L'arrêt tardif des comptabilités par les AFPDCG
- Le non-respect des dispositions du manuel de procédures de gestion des PDCG
- Autres (à préciser) .....

**Q3 : Quel est selon vous, le facteur explicatif de la mauvaise imputation des opérations des PDCG ?**

- L'imprécision du manuel de procédures quant à l'imputation de certaines opérations ;
- Les difficultés de certains AFPDCG en matière de tenue de la comptabilité
- Autres (à préciser) .....

## **ANNEXE 4 :      **GUIDE D'ENTRETIEN****

Madame, Monsieur

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation du Cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), nous effectuons des recherches sur le thème : « la Problématique de l'amélioration de la gestion financière et comptable des Postes Diplomatiques et Consulats Généraux (PDCG) ».

Nous vous remercions d'ores et déjà pour les informations que vous voudriez bien mettre à notre disposition lors de cet entretien.

QUESTION N° 1 : Quelle est selon vous, la cause de la mise à disposition tardive des ressources financières dans les PDCG? Justifier votre réponse.

- La lenteur dans le traitement des dossiers de mandats de paiement ;
- L'insuffisance de ressources financières ;
- la complexité des procédures de gestion financière du PDCG ;
- Autres à préciser.

QUESTION N°2 : Quel est à votre avis, le facteur explicatif du retard dans l'envoi des comptabilités des postes diplomatiques et consulaires ?

- L'arrêt tardif des comptabilités par les AFPDCG
- Le non-respect des dispositions du manuel de procédures de gestion des PDCG ;
- Autres à préciser

QUESTION N°3 : Quelle est selon vous, la cause qui justifie la mauvaise imputation des opérations des PDCG ?

- L'imprécision du manuel de procédures quant à l'imputation de certaines opérations ;
- Les difficultés de certains AFPDCG en matière de tenue de la comptabilité
- Autres (à préciser)

**ANNEXE 5 : TABLEAU RECAPITULATIF DES DONNEES RELATIVES AUX  
CAUSES DU PROBLEME SPECIFIQUE N°1**

**Source:** Résultats de l'enquête

| Causes  | Effectif | Fréquence (%) |
|---|----------|---------------|
| la lenteur dans le traitement des dossiers de mandats | 12       | 40            |
| L'insuffisance de ressources financières              | 18       | 60            |
| TOTAL   | 30       | 100           |

**ANNEXE 6: TABLEAU RECAPITULATIF DES DONNEES RELATIVES AUX  
CAUSES DU PROBLEME SPECIFIQUE N°2**

| Causes  | Effectif | Fréquence (%) |
|---|----------|---------------|
| l'arrêt tardif des comptabilités par les AFPDCG                             | 9        | 30            |
| le non-respect des dispositions du manuel de procédures de gestion des PDCG | 21       | 70            |
| TOTAL   | 30       | 100           |

**Source:** Résultats de l'enquête

**ANNEXE 7: TABLEAU RECAPITULATIF DES DONNEES RELATIVES AUX  
CAUSES DU PROBLEME SPECIFIQUE N°3**

| Causes  | Effectif | Fréquence (%) |
|---|----------|---------------|
| l'imprécision du manuel de procédures quant à l'imputation de certaines opérations  | 6        | 20            |
| l'imprécision du manuel de procédures quant à l'imputation de certaines opérations et les difficultés de certains AFPDCG en matière de tenue de la comptabilité | 24       | 80            |
| TOTAL   | 30       | 100           |

**Source:** Résultats de l'enquête

## **TABLE DES MATIERES**

|  |                 |
|--|-----------------|
| AVERTISSEMENT.....   | iii             |
| DEDICACE .....   | iv              |
| REMERCIEMENTS.....   | v               |
| LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS .....   | vi              |
| LISTE DES TABLEAUX .....   | vii             |
| LISTE DES GRAPHIQUES.....  | viii            |
| RESUME .....   | ix              |
| SOMMAIRE .....   | xi              |
| GLOSSAIRE .....  | xii             |
| INTRODUCTION .....   | 1               |
| <b>CHAPITRE 1<sup>ER</sup>: CADRE CONTEXTUEL DE L’ETUDE, OBSERVATIONS DE<br/>STAGE ET CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE DE L’AMELIORATION DE LA<br/>GESTION FINANCIERE ET COMPTABLE DES PDCG.....</b>                | <b>4</b>        |
| SECTION I: cadre contextuel de l’étude .....   | 5               |
| Paragraphe 1: Cadre institutionnel de l’étude : la Direction Générale du Trésor et de la<br>Comptabilité Publique .....  | 5               |
| Paragraphe 2 : Cadre physique et environnemental de l’étude .....  | 8               |
| SECTION II : observations de stage sur les activités de la RFPDCG .....  | 11              |
| Paragraphe 1 : Etat des lieux sur la réalisation des activités de la RFPDCG.....   | 11              |
| Paragraphe 2: Choix du groupe de problèmes à résoudre (PAR) et de la perspective<br>théorique de réflexion y relative : la problématique de l’étude .....  | 21              |
| <b>2<sup>ème</sup> CHAPITRE : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L’ETUDE<br/>POUR DES APPROCHES DE SOLUTIONS NECESSAIRES A<br/>L’AMELIORATION DE LA GESTION FINANCIERE ET COMPTABLE DES<br/>PDCG .....</b> | <b>27</b>       |
| SECTION I: Cadre théorique et méthodologique de l’amélioration de la gestion<br>comptable et financière des PDCG .....   | 28              |
| Paragraphe 1: Cadre théorique et tableau de bord de l’étude .....  | 28_Toc434227882 |
| Paragraphe 2: choix de la méthodologie et conditions de vérification des<br>hypothèses .....   | 41              |
| SECTION II: enquête de vérification des hypothèses et approches de solutions pour une<br>l’amélioration de la gestion comptable et financière des PDCG : .....   | 45              |
| Paragraphe1 : collecte, dépouillement, présentation et analyse des données .....   | 46              |

|  |    |
|--|----|
| Paragraphe 2: approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre ..... | 52 |
| CONCLUSION.....  | 1  |
| BIBLIOGRAPHIE.....   | 58 |
| ANNEXES.....   | i  |
| TABLE DES MATIERES: .....  | ix |