



RÉPUBLIQUE DU BÉNIN

Fraternité-Justice-Travail



MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT  
SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE  
SCIENTIFIQUE

UNIVERSITÉ D'ABOMEY-CALAVI

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE (ENAM)

## MÉMOIRE DE FIN DE FORMATION POUR L'OBTENTION DU DIPLOME DU CYCLE II

Option :

Administration des Finances (AF)

Filière :

Administration des  
Finances et du Trésor (AFT)

Année Académique :

2014-2015

THEME :

**Contribution pour la gestion efficace des  
Comptes Spéciaux du Trésor au Bénin**

Réalisé et soutenu par :

Jésudjro Elodie Anita TOTIN

Sous la direction de :

Maître de stage :

Monsieur **Clément Y. AZIAGNIKOUDA**  
Administrateur du Trésor  
Chef Service des Collectivités Locales  
À la DGTCP

Directeur de mémoire :

Docteur **Kora Zémé GOUNOU**  
Administrateur des Services  
Financiers  
Assistant/ CSPEF/ MEFPD

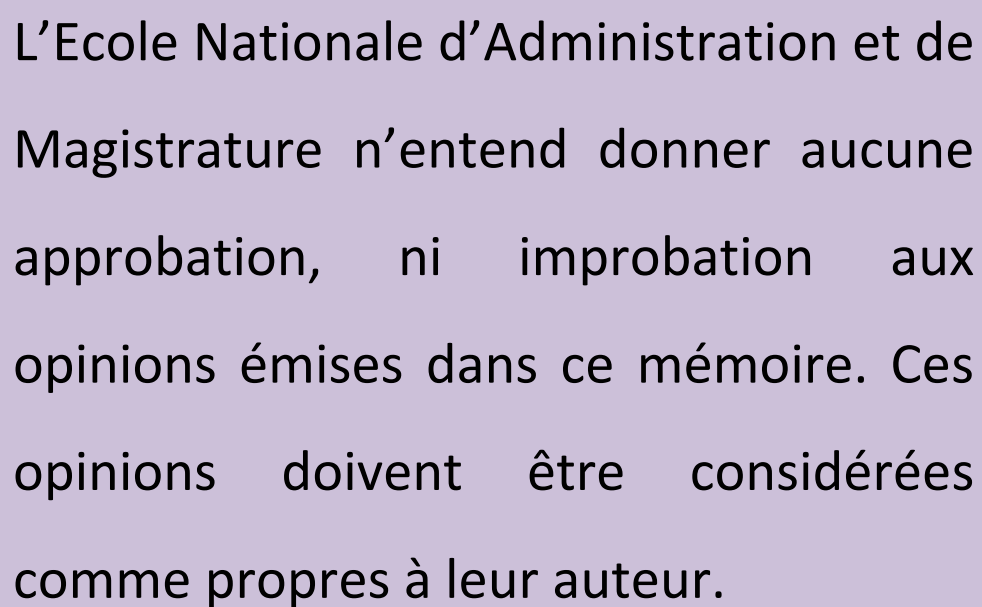
Octobre 2015

## *Identification du jury*

Président : ADAMADO Pierre

Vice-président : SOKPIN O. Valentin

Membre : TOGODO AZON Aimé



L'École Nationale d'Administration et de Magistrature n'entend donner aucune approbation, ni improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

## Dédicaces

*Nous dédions cette œuvre, fruit de nombreux efforts et sacrifices,*

✿ *A vous mère Agnès KPOTON,*

*Maman, vous qui m'avez toujours donné du courage dans les moments de troubles et du réconfort dans les moments d'incertitude ; trouvez ici l'accomplissement de vos prières quotidiennes et le couronnement de vos efforts.*

✿ *A vous père Rigobert TOTIN,*

*Papa, pour les sacrifices consentis pour nous assurer une bonne éducation et nous aider à réussir ; trouvez dans ce travail un début de récompense.*

✿ *A vous frères et sœurs,*

*Vous qui ne cessez de manifester de la joie à chaque étape de ma réussite, trouvez ici une pleine satisfaction.*

## Remerciements

*Pour leurs sages conseils et leur franche collaboration, nous tenons à remercier :*

- ✿ Dr Kora Zémé GOUNOU, notre maître de mémoire, qui a accepté de suivre ce travail, nonobstant ses plurielles occupations ;*
- ✿ M. Clément Y. AZIAGNIKOUDA, Administrateur du Trésor, Chef service des Collectivités locales à la DGTCP ;*
- ✿ Les honorables membres de ce jury qui auront à apprécier ce modeste travail ;*
- ✿ M. Pacôme Herman SEVOH, Chef division Etudes, Synthèses et Statistiques du Service de la Comptabilité Publique ;*
- ✿ M. Roddy Ulrich ADANMAHO, agent du Service de la Recette ;*
- ✿ M. Noël LOKOSSOU SODJEDO, Administrateur du Commerce, ex-secrétaire Permanent de la Commission Nationale ACP-UE ;*
- ✿ le personnel de la Direction de la Centralisation des Comptes de l'Etat ;*
- ✿ le personnel de la Recette Générale des Finances ;*
- ✿ tous ceux qui, de près ou de loin, ont contribué à la réalisation de ce modeste travail.*

## *Liste des sigles et abréviations*

- AIST** : Association Internationale des Services du Trésor ;
- ANAM** : Agence Nationale d'Assurance Maladie ;
- APE** : Agent Permanent de l'Etat ;
- BCEAO** : Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest ;
- BGE** : Budget Général de l'Etat ;
- BM** : Banque Mondiale ;
- CAA** : Caisse Autonome d'Amortissement ;
- CAS** : Compte d'Affectation Spéciale ;
- CBT** : Compagnie Béninoise des Textiles ;
- CDC** : Caisse des Dépôts et Consignations ;
- CE** : Conseil d'Etat ;
- CEFEB** : Centre d'Etudes Financières, Economiques et Bancaires ;
- CGAC** : Compte Général de l'Administration Centrale ;
- CGAF** : Compte Général de l'Administration des Finances ;
- CIDISE** : Comité Interministériel pour le Développement des Investissements et le Soutien de l'Emploi ;
- CIFIA** : Comité Interministériel pour le Financement des Industries Agro-alimentaires ;
- CIRI** : Comité Interministériel pour le Restructuration Industrielle ;
- CODEFI** : Comité Départemental d'Examen des Difficultés de Financement des entreprises ;
- COFEB** : Centre Ouest-africain de Formation et d'Etudes Bancaires ;
- COTEB** : Complexe Textile du Bénin ;
- Csi** : Cause supposée de rang i ;
- CSPEF** : Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers ;
- CSPR** : Centrale de Sécurisation de Paiement et de Recouvrement ;
- CST** : Comptes Spéciaux du Trésor ;
- CTF** : Conseiller Technique aux Finances ;
- DA** : Directeur Adjoint ;
- DAMF** : Direction des Affaires Monétaires et Financières ;
- DC** : Directeur de Cabinet ;

**DCCE** : Direction de la Centralisation des Comptes de l'Etat ;

**DCFPT** : Direction du Centre de Formation Professionnelle du Trésor ;

**DEB** : Direction de l'Exécution du Budget ;

**DERC** : Direction des Etudes et de la Réglementation Comptable ;

**DGAE** : Direction Générale des Affaires Economiques ;

**DGB** : Direction Générale du Budget ;

**DGDDI** : Direction Générale des Douanes et Droits Indirects ;

**DGID** : Direction Générale des Impôts et des Domaines ;

**DGR** : Direction Générale des Ressources ;

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

**DPB** : Direction de la Préparation du Budget ;

**ENA Paris** : Ecole Nationale d'Administration de Paris ;

**ENT** : Ecole Nationale du Trésor ;

**FCFA** : Franc de la Communauté Financière de l'Afrique ;

**FDES** : Fonds de Développement Economique et Social ;

**FMI** : Fonds Monétaire International ;

**FSC** : Fonds de Stabilisation des Changes ;

**GPR** : Groupe de problèmes à résoudre ;

**IFS** : Institution Financière Spécialisée ;

**IGS** : Inspection Générale des Services ;

**LF** : Loi de Finances ;

**LOLF** : Loi Organique relative aux Lois de Finances ;

**MATKOSS** : MATHYS KOSSOUHO (Logiciel) ;

**MEF** : Ministère de l'Economie et des Finances ;

**MEMP** : Ministère des Enseignements Maternel et Primaire ;

**OCBN** : Organisation Commune Bénin-Niger ;

**OFI** : Organisme Financier Intermédiaire ;

**OGD** : Objectif Général de Développement ;

**OGR** : Objectif Général de Recherche ;

**ONASA** : Office National de Sécurité Alimentaire ;

**ONU** : Organisation des Nations Unies ;

**OP** : Ordre de Paiement ;

**OSD** : Objectif Spécifique de Développement ;

**OSR** : Objectif Spécifique de Recherche ;

**PAR** : Problèmes à Résoudre ;

**PGi** : Problème Général de rang i ;

**PS** : Problèmes Spécifiques ;

**PTR** : Perspective Théorique Retenue ;

**RAMU** : Régime d'Assurance Maladie Universelle ;

**RELF** : Rapport sur l'Exécution des Lois de Finances ;

**RF** : Recette des Finances ;

**RFD** : Recette des Finances de la Dette ;

**RFPDCG** : Recette des Finances des Postes Diplomatiques et Consulats Généraux ;

**RGA** : Résultat Général attendu ;

**RGF** : Recette Générale des Finances ;

**RP** : Recette Perception ;

**RSA** : Résultat Spécifique attendu ;

**SBEE** : Société Béninoise d'Énergie Électrique ;

**SGM** : Secrétariat Général du Ministère ;

**SI** : Service Informatique ;

**SICOPE** : Système Intégré des Cotisations et des Pensions ;

**SIGFIP** : Système Intégré de Gestion des Finances Publiques ;

**SITEX** : Société des Industries Textiles du Bénin ;

**SONACOP** : Société Nationale de Commercialisation des Produits Pétroliers ;

**SONAPRA** : Société Nationale de la Promotion Agricole ;

**SSS** : Société Sucrière de Savè ;

**SYDONIA** : Système Douanier Automatisé ;

**TPG** : Trésorier Payeur Général ;

**TVA** : Taxe sur la Valeur Ajoutée ;

**UEMOA** : Union Économique et Monétaire Ouest-africaine.

## *Liste des tableaux*

Numéros	Titres	Pages
Tableau n° 1	Situation du programme SYDONIA de 2010 à 2014	25
Tableau n° 2	Situation des opérations militaires à l'extérieur de 2010 à 2014	26
Tableau n° 3	Opérations du compte « Education (appui ciblé) » de 2010 à 2014	27
Tableau n° 4	Situation du compte « d'opérations d'escortes douanières»	29
Tableau n° 5	Situation du compte « d'opérations du RAMU »	29
Tableau n° 6a	Octroi d'avances	31
Tableau n° 6b	Remboursement d'avances	31
Tableau n° 7a	Octroi des prêts	34
Tableau n° 7b	Remboursement des prêts	35
Tableau n° 8	Synthèse des constats significatifs sur la réalisation des activités	38
Tableau n° 9	Possibilités de Problèmes à Résoudre (PAR)	40
Tableau n° 10	Tableau de la problématique choisie	54
Tableau n° 11	Tableau de bord de l'étude	62
Tableau n° 12	Décisions possibles de vérification des hypothèses	87
Tableau n° 13	Causes explicatives du problème spécifique n°1	Annexe n°5
Tableau n° 14	Causes explicatives du problème spécifique n°2	Annexe n°5
Tableau n° 15	Causes explicatives du problème spécifique n°3	Annexe n°5
Tableau n° 16	Causes explicatives du problème spécifique n°4	Annexe n°5
Tableau n° 17	Exemple de tableau d'amortissement utilisé dans les banques	101
Tableau n° 18	Remboursement d'avances en 2007	103
Tableau n°19	Synthèse de l'étude	106

## *Liste des figures*

Numéros	Titres	Pages
Figure n°1	Causes du déficit récurrent des Comptes d'Affectation Spéciale (CAS)	89
Figure n°2	Causes de l'encaissement non effectif d'intérêts sur les fonds avancés ou prêtés	91
Figure n°3	Causes du recouvrement difficile des prêts et avances consentis aux entreprises	94
Figure n°4	Causes de la non consolidation en prêts des avances non remboursées après le délai légal de deux (02) ans	96

## *Glossaire de l'étude*

**Annualité budgétaire** : principe budgétaire selon lequel le budget est voté et exécuté pour une période d'un (01) an correspondant à une année civile.

**Avance** : crédit accordé à titre de facilité de trésorerie. C'est la forme la plus simple des crédits bancaires.

**Budget annexe** : budget retraçant les dépenses et les recettes d'un service de l'Etat non doté de la personnalité juridique et dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu à paiement.

**Budget général de l'Etat** : document qui retrace toutes les recettes budgétaires et toutes les dépenses de l'État, à l'exception des recettes affectées par la loi aux budgets annexes et aux comptes spéciaux du Trésor.

**Cautionnement** : dépôt de fonds ou de valeurs destinés à garantir une créance éventuelle. Le cautionnement constitue une forme de garantie financière que le comptable public doit produire avant sa prise de service pour couvrir les risques de sa fonction.

**Comptes spéciaux du Trésor** : ils retracent des opérations que l'on veut distinguer de celles qui figurent dans le Budget Général de l'Etat, soit parce qu'elles ont un caractère provisoire, soit parce qu'il s'agit des dépenses financées par des recettes particulières.

Ces opérations échappent, dans une large mesure, aux grands principes du droit budgétaire : annualité, unité, universalité.

**Découvert du Trésor** : excédent éventuel de l'ensemble des charges exécutées par le Trésor sur l'ensemble de ses ressources.

**Déficit récurrent** : dépassement des dépenses sur les recettes qui se reproduit ou qui réapparaît dans le temps.

**Droit budgétaire** : ensemble des règles juridiques régissant l'élaboration (préparation et vote), la mise en œuvre et le contrôle des lois de finances. Il s'agit aussi de la discipline qui étudie ces règles.

**Efficace** : qui produit l'effet attendu ; dont l'action aboutit à des résultats utiles.

**Efficacité** : exprime l'effet désiré d'un projet, d'un programme ou d'une activité sur la réduction d'un problème ou l'amélioration d'une situation.

**Engagement** : décision prise par l'autorité qui a qualité à cet effet, de prélever une partie des crédits budgétaires en accomplissant un acte qui entraîne une dette à la charge de l'Etat. L'engagement se décompose en deux (02) opérations : *l'engagement juridique* sanctionné par l'émission de l'acte d'engagement (bon de commande, contrat de marché...) et *l'engagement comptable* traduisant la réservation de crédits puis le visa de l'acte d'engagement par le délégué du contrôleur financier.

**Entreprises Publiques** : constituent les instruments d'intervention de l'Etat en vue de l'exécution, dans l'intérêt général, d'opérations de nature industrielle et/ou commerciale.

**Equilibre budgétaire** : principe budgétaire selon lequel l'ensemble des ressources budgétaires doit être égal à l'ensemble des charges budgétaires (total des ressources = total des charges).

**Etat Gendarme** : Etat dont le rôle essentiel est d'assurer le maintien de l'ordre (police), la justice, la diplomatie et la défense nationale. Il ne s'immisce pas dans les activités économiques, mais assume seulement les fonctions indispensables à la vie en société.

**Etat-Providence** : Etat qui oriente et contrôle l'activité économique et sociale par une intervention directe ou indirecte (planification, nationalisations, subventions, etc ...).

**Finances Publiques** : gestion des aspects juridiques, politiques et économiques des recettes et des dépenses des budgets des administrations et des collectivités publiques.

**Fonds de roulement** : notion d'analyse financière permettant d'apprécier dans quelles mesures :

- les emplois d'argent à long terme sont effectivement financés par des origines d'argent à long terme ;
- les dettes à court terme peuvent être couvertes par des entrées prochaines en trésorerie (Alain-Charles MARTINET et Ahmed SILEM).

**Gestion** : ensemble des activités dans le cadre du respect des règles liées à une matière ; utilisation rationnelle des ressources et des connaissances.

Action de gérer (Gérer = Administrer = Prévoir, Organiser, Commander, Coordonner, Contrôler).

**Groupe de problèmes à résoudre (GPR) ou problèmes à résoudre (PAR)** : il s'agit du problème général (PG) et des problèmes spécifiques (PS) retenus par le chercheur au niveau de l'étude au cycle 2 ; les problèmes spécifiques étant les manifestations ou les conséquences du problème général. L'on utilise l'expression GPR si l'on veut rendre compte de l'aspect pluriel de ces problèmes en recherche-diagnostic et l'expression PAR si l'on veut s'en tenir à la compréhension unifiée ou générique du « problème posé ».

**Liquidation** : c'est un acte qui consiste à :

- constater les droits des créanciers : vérification de l'existence de l'acte d'engagement et le service fait ;
- arrêter les droits des créanciers : fixer le montant exact de la créance à la date de la liquidation.

La liquidation est ainsi faite au vue des titres et pièces (bon de commande ou marché, factures, les procès verbaux de réception...) offrant la preuve des droits acquis par les créanciers.

**Loi de Finances** : c'est un acte par lequel sont prévues et autorisées les ressources et les charges de l'Etat pour une année budgétaire qui commence généralement le 1<sup>er</sup> janvier et se termine le 31 décembre de la même année. Il en existe trois (03) types à savoir : la loi de finances initiale, la loi de finances rectificative et la loi de règlement.

**Loi organique** : loi votée par le Parlement suivant des procédures particulières prévues par l'article 97 de la loi 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin.

**MATKOSS** : progiciel permettant de suivre, étape par étape, le traitement des titres de paiement au Trésor.

**Ordonnancement** : acte administratif par lequel, conformément aux résultats de la liquidation, l'ordre est donné au comptable de payer la dette de l'Etat ou celle des autres organismes publics. Il est matérialisé par l'établissement d'un mandat de paiement.

**Ordre de paiement** : ordre écrit donné par l'ordonnateur du budget ou son délégué au comptable public, de payer par anticipation, à vue ou par virement, une dépense déterminée qui sera régularisée ultérieurement.

**Prêt** : transfert de fonds qui doivent être remboursés selon les conditions fixées dans l'accord de prêt.

**Principe de l'égalité devant l'impôt** : principe de politique fiscale impliquant l'égalité des contributions fiscales individuelles. En effet, la charge fiscale supportée par tous les contribuables est égale, peu importe leur revenu.

**Principe de l'égalité par l'impôt** : principe de politique fiscale selon lequel la charge fiscale supportée par les contribuables devrait être proportionnée à leurs revenus (et à leurs fortunes pour certains).

**Progiciel ASTER** : progiciel de comptabilité de l'Etat développé à l'initiative du Ministère français de la Coopération pour être implanté sur demande dans tous les pays qui le souhaitent. La condition pour en bénéficier est que l'Etat intéressé doit apporter la preuve d'un environnement organisé et du respect de certaines normes notamment les directives de l'UEMOA.

**Recouvrement** : ensemble des diligences faites par les comptables publics afin de faire passer l'argent des poches des contribuables ou redevables dans les caisses de l'Etat ou des autres organismes publics.

**Régularisation** : consiste à justifier les avances de fonds publics reçus sur la base des pièces justificatives des dépenses effectuées.

**Services Spéciaux du Trésor** : ce sont des services créés pour retracer des opérations de recettes et de dépenses qui n'intéressent pas directement l'Etat, car ne rentrant pas dans ses attributions classiques.

**Spécialité des crédits** : principe budgétaire selon lequel les crédits budgétaires sont spécialisés par programmes (article 14 alinéa 9 de la loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances). Ces crédits ne peuvent être utilisés que pour l'objet pour lequel ils ont été prévus.

**Subvention** : aide financière, généralement non remboursable, accordée par l'Etat ou une personne publique pour soutenir une entreprise.

**Titre de paiement** : document adressé par l'ordonnateur au comptable public en vue du paiement d'une dépense publique. Il peut s'agir d'un mandat de paiement ou d'un ordre de paiement.

**Unité budgétaire** : principe budgétaire qui suppose l'établissement d'un document budgétaire unique recensant l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat.

**Universalité budgétaire** : principe budgétaire prescrivant de faire recette du montant intégral des produits, sans contraction ou compensation entre les ressources et les charges et interdisant l'affectation des ressources particulières à des charges particulières.

## Résumé

Nos observations de stage à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique nous ont permis de faire ressortir un certain nombre de problèmes qui minent les activités relatives aux Comptes Spéciaux du Trésor. Après le regroupement de ces problèmes par centres d'intérêt, la problématique de la gestion efficace des Comptes Spéciaux du Trésor a été choisie pour faire l'objet de notre réflexion. Le problème général qui y est lié, est la gestion inefficace des Comptes Spéciaux du Trésor. Il comporte quatre problèmes spécifiques qui sont :

- le déficit récurrent des Comptes d'Affectation Spéciale (CAS) ;
- l'encaissement non effectif d'intérêts sur les fonds avancés ou prêtés ;
- le recouvrement difficile des prêts et avances consentis aux entreprises ;
- la non consolidation en prêts des avances non remboursées après le délai légal de deux ans.

En fonction des quatre problèmes spécifiques, cette étude a identifié les quatre objectifs spécifiques ci-après : envisager des mesures favorables à la résorption du déficit récurrent des Comptes d'Affectation Spéciale ; proposer des mesures d'encaissement effectif d'intérêts sur les avances et les prêts ; suggérer des mesures pour l'amélioration du recouvrement des prêts et avances consentis aux entreprises ; envisager des mesures de consolidation effective en prêts des avances non remboursées après le délai légal de deux ans.

Le diagnostic fait à partir d'enquêtes de terrain et d'analyses, a permis de cerner les causes réelles des différents problèmes spécifiques. Ainsi, la cause réelle du premier problème spécifique est la faiblesse du rythme de recouvrement des recettes. Celle du deuxième problème est l'exécution peu satisfaisante de la fonction bancaire du Trésor et celle expliquant le troisième problème est l'incapacité des entreprises à honorer leurs engagements. Enfin, la cause réelle du quatrième problème spécifique est le suivi irrégulier des avances accordées.

Les conditions d'éradication de ces causes réelles ont été proposées.

- \* Pour le déficit récurrent des Comptes d'Affectation Spéciale (CAS), nous proposons :
  - d'agir sur les prévisions de recettes en y associant tous les gestionnaires des CAS pour obtenir des estimations plus proches de la situation économique qui prévaut ;
  - de faire preuve de célérité en vue de réduire un peu le retard avec lequel les contributions financières étrangères sont envoyées pour ce qui concerne les comptes « opérations militaires à l'extérieur » et « éducation - appui ciblé » ;
  - de garder de bonnes relations avec les partenaires économiques et financiers et de renégocier avec eux pour que les crédits soient disponibles avant leur mise en consommation, c'est-à-dire envisager la suppression de l'option de préfinancement ;
  - d'agir sur les dépenses des CAS en ôtant les dépenses de personnel qui y sont prévues en vue d'alléger les charges supportées par ces comptes car les montants de ces dépenses de personnel sont souvent assez importants.
  
- \* En ce qui concerne l'encaissement non effectif d'intérêts sur les fonds avancés ou prêtés, nous suggérons ce qui suit :
  - en premier lieu, les conventions de financement établies au moment de l'octroi des avances et des prêts doivent préciser le taux d'intérêt, les modalités de remboursement et les mesures coercitives en cas de non remboursement et de non paiement d'intérêt sur les avances et les prêts ;
  - en second lieu, il faut responsabiliser, à l'aide d'un texte (décret, arrêté ou décision), la section « Recettes non fiscales » du Service de la Recette pour le recouvrement des intérêts sur la base de ces conventions de financement ;
  - par ailleurs, le Service de la Comptabilité Publique doit dresser chaque année un tableau d'amortissement des avances et des prêts.
  
- \* Pour le recouvrement difficile des prêts et avances consentis aux entreprises, nous conseillons ce qui suit :
  - au moment de la demande d'une avance ou d'un prêt par une entreprise, il faut que l'Etat s'assure de sa capacité à rembourser en effectuant une étude économique et financière de l'entreprise ;

- par ailleurs, lors de l'octroi de l'avance ou du prêt, il faut que des clauses dissuasives soient inscrites dans les conventions de financement pour que les entreprises sachent que des sanctions seront prises en cas d'impayés ;
- l'Etat doit également prendre des mesures pour garantir la bonne utilisation des fonds avancés ou prêtés. Il doit baser l'octroi de ces concours financiers sur des résolutions de bonne gestion que doivent prendre les responsables des entreprises, en établissant par exemple un programme d'assainissement de leur gestion ;
- le comité de recouvrement des prêts et avances mis sur pied par la DGTCP en 2007 doit être réhabilité et cette fois-ci, un texte administratif (Arrêté par exemple) doit fixer son organisation et son fonctionnement.

\* Pour la non consolidation en prêts des avances non remboursées après le délai légal de deux ans, nous préconisons :

- qu'il y ait un suivi régulier des avances déjà accordées, comme en France (article 43 de la loi française n°48-24 du 6 janvier 1948), par l'ouverture dans les écritures du Trésor Public d'un compte d' « avances consolidées » ;
- qu'il y ait plus de rigueur lors de l'octroi des avances en limitant, par exemple comme en Côte d'Ivoire (article 28 nouveau alinéa 6 de la loi organique n°59-249 du 31 décembre 1959 relative aux lois de finances), la possibilité de renouvellement d'avances non remboursées à l'aide d'un arrêté.

Enfin, quelques recommandations ont été faites à l'endroit des entreprises bénéficiaires des prêts et avances, du Trésor public et de l'Assemblée nationale.

**Mots clefs : gestion, efficacité, compte spécial, Trésor Public.**

# *Sommaire*

<b>Introduction générale .....</b>	<b>1</b>
<b><u>Chapitre 1<sup>er</sup></u> : Du cadre contextuel de l'étude à la détermination de la problématique de la gestion efficace des Comptes Spéciaux du Trésor au Bénin .....</b>	<b>4</b>
<b><u>SECTION I</u> : Cadre contextuel de l'étude et observations de stage à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) .....</b>	<b>5</b>
<b><u>SECTION II</u> : Détermination de la problématique de l'étude .....</b>	<b>42</b>
<b><u>Chapitre 2<sup>ème</sup></u> : Du cadre théorique et méthodologique de l'étude aux conditions de mise en œuvre des solutions pour une gestion efficace des Comptes Spéciaux du Trésor au Bénin.....</b>	<b>57</b>
<b><u>SECTION I</u> : Cadre théorique et méthodologique de l'étude .....</b>	<b>58</b>
<b><u>SECTION II</u> : Des enquêtes aux conditions de mise en œuvre des solutions.....</b>	<b>89</b>
<b>Conclusion générale .....</b>	<b>111</b>
<b>Références bibliographiques .....</b>	<b>113</b>
<b>Annexes .....</b>	<b>117</b>
<b>Tables des matières .....</b>	<b>xviii</b>

## *Introduction Générale*

Les Comptes Spéciaux du Trésor (CST) sont des comptes destinés à retracer des opérations isolées du Budget Général de l'Etat en raison de leur caractère provisoire ou de leur nature industrielle ou commerciale. Ils découlent de la nécessité, pour l'Etat moderne, d'assumer des activités qui n'entrent pas directement dans ses attributions classiques.

Les prémices des CST se situent au XIX<sup>e</sup> siècle (vers 1836) où ils constituaient avec les budgets annexes, les Services Spéciaux du Trésor. Mais à pareille époque déjà, ces comptes s'étaient singularisés puisque les Services Spéciaux du Trésor opéraient une distinction entre les services rattachés au budget général - coïncidant avec les budgets annexes – et les services hors budget qui correspondaient aux CST. Ces derniers ont ensuite évolué dans le temps en se dissociant des budgets annexes pour obtenir un régime propre que le Droit va essayer d'encadrer durant toute la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle pour n'y parvenir qu'en 1959 avec l'ordonnance organique n°59-2 du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, qui a parachevé un processus entamé depuis 1947. Cette ordonnance a fortement inspiré par ailleurs les textes organiques des pays africains, dont le Bénin, qui, longtemps réduits à l'esclavage et colonisés par la suite, n'ont découvert le Droit budgétaire (et donc les CST) qu'après leur indépendance. En effet, ceux-ci se sont calqués sur le modèle de leur ex-colonisateur, la France.

Les CST sont aujourd'hui régis en France par la loi organique n°2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances et au Bénin, par la loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances en ses articles 39 et suivants. Le Bénin a pour l'essentiel repris les mêmes dispositions que celles applicables aux CST en France, sauf qu'il n'a pas encore procédé à la récente réforme effectuée par la France qui a abouti à la réduction d'une catégorie (comptes de règlement avec les gouvernements étrangers) et à la fusion de deux autres (comptes de prêts et d'avances).

L'idée de base qui a vu naître les CST a consisté à distraire du budget de l'Etat certaines opérations financières qui ne sont pas destinées à pourvoir directement aux besoins publics normaux et permanents de la puissance publique. Le compte spécial français

---

habituellement cité en exemple est le *compte de cautionnements en numéraire* qui permettait de recueillir dans les caisses publiques les fonds déposés en cautionnements par les comptables publics (à leur entrée en fonction) et par les entrepreneurs ou fournisseurs de l'Etat (au moment de la conclusion de leurs marchés publics) et de les restituer soit après la cessation des fonctions, soit après l'exécution des marchés. Ces encaissements et restitutions de cautionnements ne sont pas des opérations véritables et définitives de l'Etat, mais des opérations apparentes. Ainsi, les considérer comme étant des opérations ordinaires et les inclure dans le budget de l'Etat seraient méconnaître leur véritable nature : d'où l'idée de les retracer dans des comptes spéciaux. Dans ce cadre, parlant des CST, Paul-Marie GAUDEMET et Joël MOLINIER (1996, p. 285) stipulent que : « *l'idée qui est à la base de la création des CST est que toute entrée de fonds n'est pas nécessairement une recette, et que toute sortie n'est pas une dépense. Dès lors, les mouvements de fonds temporaires paraissent devoir être comptabilisés séparément afin de donner plus de clarté au document budgétaire* ». Ainsi, l'intérêt d'accorder à ces opérations un régime spécial réside dans la volonté d'éviter de fausser les prévisions budgétaires. Ces opérations sont classées dans les CST dans un but de clarté et de sincérité dans la gestion des finances publiques.

Mais, très rapidement, la pratique des CST a connu d'énormes abus et est devenue une menace pour la sécurité des fonds publics. Ainsi, Jean-Claude MARTINEZ et Pierre Di MALTA (1999, p. 531 et 544) ont été amenés à affirmer que « *les comptes spéciaux sont une solution à problèmes... ils soulèvent autant de problèmes, parfois politiques, qu'ils en résolvent souvent, de pratiques* ». Dans le même ordre d'idée, le professeur Edgard ALLIX (1921, p. 104) soutient que « *ces comptes n'en sont pas moins une source lamentable de désordre et d'obscurité* » dans les finances publiques. La preuve est qu'au Bénin, on assiste, en matière de gestion des CST, au déficit récurrent des Comptes d'Affectation Spéciale, à l'encaissement non effectif d'intérêts sur les fonds avancés ou prêtés, au recouvrement difficile des prêts et avances consentis aux entreprises et à la non consolidation en prêts des avances non remboursées après le délai légal de deux (02) ans.

Il importe alors de s'interroger sur la réalité du fonctionnement des CST au Bénin. Dans quelles conditions et dans quelles mesures leurs opérations s'exécutent-elles ? Cette

question cache d'autres grâce auxquelles l'on peut appréhender l'intégralité de la gestion des CST au Bénin :

- pourquoi les autorisations des CST ne sont-elles pas toujours exécutées conformément aux dispositions légales ?
- quelles sont les différentes solutions possibles à la gestion efficace des CST ?

En nous fondant sur cette série de questions, nous avons choisi d'axer notre réflexion sur le thème : « **Contribution pour la gestion efficace des Comptes Spéciaux du Trésor au Bénin** ».

Il sera abordé à travers deux (02) chapitres.

⊗ Le premier chapitre sera consacré aux fondements de notre étude à travers la présentation de notre Structure d'Accueil de Stage et la restitution des mécanismes de réalisation de ses activités (**section I**) ; ce qui nous permettra de faire l'inventaire des atouts et des problèmes liés à son fonctionnement afin de déterminer la problématique de notre étude (**section II**).

⊗ Le deuxième chapitre traite du cadre théorique et méthodologique de notre étude à travers la fixation des objectifs, la formulation des hypothèses, la revue de littérature, le choix de la méthodologie et les conditions de vérification des hypothèses (**section I**), puis de la collecte des données, de la vérification des hypothèses, des approches de solutions ainsi que des conditions de leur mise en œuvre (**section II**).

Chapitre 1<sup>er</sup> : Du cadre contextuel de l'étude à la détermination de la problématique de la gestion efficace des Comptes Spéciaux du Trésor au Bénin.

Ce chapitre présente le cadre contextuel de l'étude et les observations de stage à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (**section I**), puis le choix du groupe de problèmes à résoudre (GPR) et finit par la perspective théorique de réflexion y relative et la formulation de la problématique de l'étude (**section II**).

## **SECTION I : Cadre contextuel de l'étude et observations de stage à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP)**

Dans cette section, nous présenterons d'une part le cadre contextuel de notre étude (**paragraphe 1**) et d'autre part nos observations de stage à la DGTCP, plus précisément à la Recette Générale des Finances (**paragraphe 2**).

### **Paragraphe 1 : Cadre contextuel de l'étude**

Le cadre contextuel de l'étude se présente à travers le cadre institutionnel, physique et environnemental.

#### **I- Cadre institutionnel de l'étude : la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP)**

La DGTCP sera présentée à travers son historique, ses attributions et sa structure organisationnelle.

##### **A- Historique et attributions de la DGTCP**

###### **1- Historique de la DGTCP**

Le Trésor Public béninois a été créé par la loi n°61-35 du 14 août 1961 sous la dénomination de « Trésor National de la République du Dahomey ». Son fonctionnement est ensuite régi par le décret n°69-47/PR/MEF du 17 février 1969 portant organisation des services du Trésor de la République avec la dénomination de « Direction du Trésor et de la

Comptabilité Publique ». Elle a, à sa tête, un Trésorier Payeur Général (TPG), comptable supérieur et unique de l'Etat. Aujourd'hui, cette institution est appelée « Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique ». Ses attributions, son organisation et son fonctionnement sont régis par l'arrêté n°1188/MF/DC/SGM/DA du 14 décembre 1998. Compte tenu de la nouvelle appellation du Ministère chargé des finances au sein duquel se trouve la DGTCP, les attributions, l'organisation et le fonctionnement la concernant sont profondément modifiés.

## **2- Attributions de la DGTCP**

Conformément aux dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté n°1188/MF/DC/SGM/DA du 14 décembre 1998 portant Attributions, Organisation et Fonctionnement de la DGTCP, la DGTCP exerce deux (2) fonctions principales :

- une fonction trésor ;
- une 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 dans l'espace et dans le temps ;
- d'émettre et de négocier les effets publics ;
- de gérer le portefeuille de titres de l'Etat ;
- d'exécuter, en collaboration avec l'institution d'émission, la politique monétaire de l'Etat.

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

- d'animer ses services extérieurs (Recettes des Finances, Recettes Perceptions) dont la fonction principale est l'exécution des opérations budgétaires de l'Etat et des Collectivités Locales ;
- d'initier et d'étudier les dossiers relatifs à la réglementation, à l'organisation et au fonctionnement de tous les services comptables de l'Etat ou des autres collectivités publiques ;
- de centraliser les comptes de tous les comptables publics ;
- d'élaborer le Compte Général de l'Administration Centrale (CGAC) ou Compte Général de l'Administration des Finances (CGAF) ;
- d'assurer la reddition du compte de gestion de l'Etat ;
- de mettre en état d'examen les comptes de gestion des comptables principaux de l'Etat et des Collectivités Territoriales et d'en assurer la transmission à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême.

#### **B- Structure organisationnelle de la DGTCP**

La structure organisationnelle de la DGTCP est perçue à travers un organigramme. Cet organigramme comprend des services centraux, des directions techniques et des services extérieurs. Les détails concernant cette structure organisationnelle ainsi que l'organigramme de la DGTCP se trouvent en Annexe n°1.

## **II- Cadre physique et environnemental de l'étude**

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

#### **A- Cadre physique de l'étude : la Recette Générale des Finances (RGF)**

Le cadre physique de notre étude est la structure au sein de laquelle notre stage s'est déroulé. Ici, il s'agit de la Recette Générale des Finances de la DGTCP. Afin d'accomplir les missions qui lui incombent, la RGF coordonne les activités de ses services. Au nombre de

ceux-ci, nous avons 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 de la Gestion des Moyens (SGM), le Service des Collectivités Locales (SCL), le Service Epargne (SE) : voir détails et organigramme en Annexe n°2.

## **B- Cadre environnemental de la RGF**

L'environnement est l'ensemble des facteurs aussi bien internes qu'externes à une entreprise et 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'environnement à savoir : le microenvironnement et le macro-environnement.

### **1- Le microenvironnement**

Environnement immédiat de proximité, il regroupe l'ensemble des acteurs externes immédiatement en contact avec la RGF et qui influencent directement ses activités. Il est formé des usagers, des structures partenaires, des administrations financières et des fournisseurs.

#### **➤ Les usagers de la RGF**

Ils sont constitués des opérateurs économiques qui viennent se renseigner sur le niveau d'évolution de leurs mandats au niveau de la Section « accueil et renseignements » de la Division du Visa (Service de la Dépense) ainsi que des personnes à l'encontre desquelles ont été émis des ordres de recettes au niveau de la Division du Contentieux et des Poursuites (Service de la Recette). On y distingue également les retraités ou des membres de leur famille qui viennent toucher leurs pensions (en cas de paiement à vue) ou déposer leurs certificats de vie par trimestre (en cas de paiement par virement bancaire ou postal).

#### **➤ Les structures partenaires**

Ils sont constitués des structures techniques et sectorielles qui accompagnent la RGF dans l'exécution de ses tâches. Ainsi, nous pouvons citer la Banque Mondiale, le Fonds

Monétaire International (FMI), la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA), la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO).

➤ **Les administrations financières**

Il existe un certain nombre de structures qui effectuent également des opérations sur les finances publiques comme la RGF, notamment en matière de recouvrement de recettes. Leurs activités sont complémentaires à celles de la RGF. Au nombre de ces structures, nous avons :

- *la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID)* : c'est une direction technique du ministère en charge des finances qui effectue le recouvrement des recettes fiscales (impôts directs, indirects et taxes assimilées, droits d'enregistrement et de timbre, redevances domaniales). Ces recettes font ensuite l'objet de reversement aux comptables du Trésor (Receveur Percepteur, Receveur des Finances, Receveur Général des Finances).
- *la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI)* : c'est une direction technique qui s'occupe du recouvrement des recettes douanières (droits et taxes sur les marchandises importées, exportées ou en transit sur le territoire national). Ces recettes sont ensuite reversées aux comptables du Trésor.

➤ **Les fournisseurs**

Ils représentent les tiers (personnes physiques ou morales) qui fournissent des prestations à une structure. Ces fournisseurs sont tous les prestataires qui livrent à la RGF des fournitures ou lui fournissent des services pour le bon fonctionnement de ses activités. Il s'agit donc des fournisseurs des divers matériels et fournitures de bureau, des sociétés d'entretien, etc....

## **2- Le macro-environnement**

Il désigne l'ensemble des facteurs externes à caractère général qui influencent la RGF. Au nombre de ceux-ci, on peut citer : l'environnement technologique, administratif, politico-juridique et monétaire.

### ➤ **L'environnement technologique**

La technologie peut être définie comme l'ensemble des moyens matériels et des organisations structurelles qui permettent de mettre en œuvre les découvertes et les applications scientifiques les plus récentes. Il s'agit de l'ensemble des moyens technologiques dont dispose la RGF dans l'exercice de ses activités. Ainsi, pour suivre au fur et à mesure l'évolution des titres de paiement, intégrer les pensionnés, centraliser les recettes recouvrées et en faire le rapprochement avec la DGID et la DGDDI, la RGF dispose d'un certain nombre de progiciels (programmes logiciels). Il s'agit notamment de : MATKOSS (utilisé pour gérer les règlements), ASTER (qui sert à la comptabilisation), SIGFiP (utilisé dans toute la chaîne d'exécution des dépenses publiques et qui permet au RGF d'effectuer la prise en charge des titres de paiement envoyés par les ordonnateurs), SICOPE (utilisé au niveau de la Division des Pensions pour gérer les pensionnés), SUNKWE (utilisé par le Service de la Solde pour traiter les salaires), FLEURETTE (utilisé par le Service Epargne pour gérer les comptes des correspondants du Trésor).

### ➤ **L'environnement administratif**

On distingue principalement quelques structures étrangères qui accordent des offres de formation au personnel du Trésor en général et de la RGF en particulier. Ces structures sont entre autres l'Ecole Nationale d'Administration de Paris (ENA Paris), le Centre d'Etudes Financières, Economiques et Bancaires (CEFEB), le Centre Ouest-africain de Formation et d'Etudes Bancaires (COFEB), l'Association Internationale des Services du Trésor (AIST), l'Ecole Nationale du Trésor (ENT) de Paris.

➤ **L'environnement politico-juridique**

La RGF est fortement soumise aux influences des décisions politiques prises au niveau du Gouvernement, du Ministère des finances et en Conseil des Ministres. Pour créer un cadre favorable aux activités de la RGF, le Gouvernement a pris quelques dispositions à savoir : l'adoption du décret n°2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du budget général de l'Etat et la transposition des directives du Cadre Harmonisé des Finances publiques qui a abouti notamment à la loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances et au décret n°2014-571 du 07 octobre 2014 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique.

➤ **L'environnement monétaire**

Les opérations s'effectuent en Franc CFA. Le Trésor public béninois dispose d'un compte de disponibilités dans les livres de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO).

Par ailleurs, en agissant sur la circulation monétaire par l'émission de bons et obligations, le Trésor public jouit d'une autonomie monétaire par rapport aux autres institutions financières.

## **Paragraphe 2 : Observations de stage**

Durant notre stage à la RGF, nos observations ont surtout porté sur les facteurs internes et externes à la RGF susceptibles d'influencer l'exercice de ses activités relatives aux Comptes Spéciaux du Trésor (CST). Il s'agit des mécanismes de réalisation des activités à la RGF et des effets de l'environnement sur ces activités. Les résultats du présent exercice ont été restitués en trois (03) points :

- états des lieux à l'interne et à l'externe ;
- bilan des observations : atouts et problèmes ;
- identification des groupes possibles de problèmes à résoudre.

I- **Etat des lieux**

A- **Etat des lieux à l'interne**

Il s'agit ici de l'état des lieux des activités de la RGF, en particulier celles relatives aux Comptes Spéciaux du Trésor (CST), sans la prise en compte de l'environnement.

1- **Etat des lieux sur l'évolution des catégories de CST**

Les CST peuvent être définis comme des comptes distincts du Budget général, retraçant des dépenses et des recettes de l'Etat entre lesquelles on veut établir un lien, soit que l'on veuille affecter certaines recettes à la couverture de certaines dépenses (compte d'affectation spéciale), soit que l'on veuille faire apparaître un bilan entre des opérations qui sont en étroite corrélation (ex : compte de prêts).

Les CST sont des exceptions à la règle de non affectation (principe de l'universalité), c'est-à-dire à l'interdiction d'affecter certaines recettes à certaines dépenses du budget.

Ils sont présentés en annexe au Budget Général de l'Etat (BGE). En ce sens, ils constituent un aménagement au principe de l'unité budgétaire.

De plus, la réglementation des CST les fait déroger à la règle de l'annualité budgétaire. Ils sont caractérisés par une plus grande souplesse de gestion autorisée par la faculté des reports de crédits. En effet, sauf dispositions contraires prévues par une loi de finances, les soldes d'exécution des opérations des CST sont reportables d'année en année. Leur gestion s'inscrit alors dans un cadre pluriannuel.

De 1959 à nos jours, on retrouve trois (03) textes juridiques qui ont créé et modifié les catégories de CST au Bénin. Il s'agit de l'ordonnance française n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, de la loi organique n°86-021 du 26 septembre 1986 relative aux lois de finances et de la loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances.

**a) L'ordonnance française n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances**

Héritée de la période coloniale, cette ordonnance a animé le Droit budgétaire béninois jusqu'en 1986, où elle a été remplacée.

On y voit la notion de CST à l'article 23 qui stipule que : « les CST ne peuvent être ouverts que par la loi de finances. Ils ne comprennent que les catégories suivantes :

- les comptes d'affectation spéciale ;
- les comptes de commerce ;
- les comptes de règlement avec les gouvernements étrangers ;
- les comptes d'opérations monétaires ;
- les comptes de prêts ;
- les comptes d'avances ».

Les comptes d'affectation spéciale retracent des opérations qui, par suite d'une disposition de loi de finances prise sur l'initiative du Gouvernement, sont financées au moyen de ressources particulières (article 25). Ils ont pour objet d'affecter certaines recettes à la couverture de certaines dépenses et ainsi d'établir un lien comptable entre les dépenses et les recettes, que ces dernières soient ou non corrélatives ou qu'elles constituent ou non les éléments complémentaires d'une même opération d'ensemble de l'Etat.

Les comptes de commerce retracent des opérations de caractère industriel ou commercial effectuées à titre accessoire par des services publics de l'Etat (article 26). Ils ne sont ouverts que pour les services d'Etat qui exercent des activités économiques, mais qui les exercent seulement « à titre accessoire ». En fait, il s'agit, pour ces services, de retracer les opérations d'achats et de ventes qu'ils effectuent à titre accessoire (les activités en question n'étant pas la mission première des administrations concernées).

Les comptes de règlement avec les gouvernements étrangers retracent les opérations faites en application d'accords internationaux approuvés par la loi (article 27).

Les comptes d'opérations monétaires enregistrent des recettes et des dépenses de caractère monétaire (article 27).

Les comptes d'avances décrivent les avances que le ministre des finances est autorisé à consentir dans la limite des crédits ouverts à cet effet (article 28). Les avances sont définies par un élément de durée. En effet, leur durée ne peut excéder deux (02) ans ou quatre (04) ans en cas de renouvellement dûment autorisé à l'expiration de la deuxième année. Ainsi, on distingue principalement deux sortes d'avances :

- les avances simples (dont la durée est au plus égale à deux ans) ;
- les avances renouvelées (dont la durée totale, avant et après renouvellement, est au plus égale à quatre ans).

Elles sont productives d'intérêt et sont destinées aux établissements publics, nationaux ou locaux, aux collectivités locales, aux entreprises industrielles et commerciales. En principe, un compte d'avance est ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs.

Les comptes de prêts retracent les prêts d'une durée supérieure à quatre ans consentis par l'Etat dans la limite des crédits ouverts à cet effet, soit à titre d'opérations nouvelles, soit à titre de consolidation (article 29).

Sitôt l'indépendance acquise en 1960, le Bénin s'est établi en Etat souverain doté d'institutions politiques, économiques, sociales et même juridiques. Dans le but d'asseoir son autonomie politique, celle économique et financière, il s'est aligné, comme d'autres pays africains, sur le modèle de l'ex-colonisateur : la France. Ainsi, comme en France, la loi organique n°86-021 adoptée en septembre 1986 détermine « la nature, le montant et l'application des ressources et des charges de l'Etat, compte tenu de la conjoncture économique et de l'équilibre financier ».

Aussi, s'inspirant du modèle français, la réalisation des objectifs de l'Etat passe-t-elle donc par un équilibre global, économique et financier et par de multiples interventions de l'Etat qui, pour ce faire, a recours à des moyens et procédés divers dont les CST.

Bien évidemment, la loi organique béninoise a défini et réglementé les modalités de recours au procédé des CST. Elle a, comme l'ordonnance française, regroupé les CST qui peuvent être ouverts dans des catégories distinctes. Néanmoins, elle soulève une particularité.

**b) La loi organique n°86-021 du 26 septembre 1986 relative aux lois de finances**

Dans cette loi organique, c'est l'article 27 qui donne l'énumération des diverses catégories de CST. On y distingue, en effet, sept (07) catégories de CST. Excepté les comptes de garanties et d'aval, toutes les autres catégories de CST sont tirées de l'ordonnance française de 1959. Que représentent donc les comptes de garanties et d'aval dans le Droit budgétaire béninois ?

Les comptes de garanties et d'aval retracent les engagements de l'Etat résultant de garanties financières accordées par lui à une personne physique ou morale. En effet, il existe des personnes physiques ou des organismes qui, ne jouissant pas d'un capital de confiance nécessaire auprès des bailleurs de fonds étrangers ou des banques intérieures, ne peuvent pas accéder directement à leurs prêts. L'Etat peut donc être amené à garantir ces prêts lorsque l'importance des activités des organismes prêteurs exige que l'Etat se porte caution.

Les comptes de garanties et d'aval permettent à l'Etat de suivre, parallèlement aux bénéficiaires de garanties et d'aval, les prêts qui en ont résulté. Il est ouvert, en principe, un compte par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires. Ils sont alimentés par une dotation du Budget général d'un montant égal à 10% des échéances annuelles dues par les bénéficiaires des garanties de l'Etat (article 35 alinéa 2). En règle générale, « le montant maximum des garanties et aval susceptibles d'être accordés par l'Etat pendant une année financière donnée est fixé par la loi de finances de ladite année » (article 34). Mais, si à l'échéance, l'organisme bénéficiaire s'avère défaillant, l'Etat rembourse, selon le cas, le tout ou une partie du montant dû, par le débit du compte particulier du défaillant. Les remboursements à l'Etat, pouvant être effectués ultérieurement par l'organisme défaillant, sont portés au crédit du compte particulier. C'est ainsi que fonctionne le mécanisme de la garantie.

Par ailleurs, si l'organisme reste redevable à l'Etat deux (02) ans après la dernière échéance (c'est-à-dire deux ans après le remboursement par l'Etat du dernier montant échu), sa dette doit faire l'objet, selon les possibilités, soit d'une décision de recouvrement immédiat ou, à défaut de recouvrement, de poursuites effectivement engagées dans le délai de trois (03) mois, soit de la constatation d'une perte probable imputée aux résultats de

l'année (article 35 alinéa 4). S'il y a récupérations ultérieures (après poursuites ou non), elles sont portées en recettes au budget général.

Par le procédé des comptes de garanties et d'avaux, l'Etat incite les entreprises, sociétés ou autres organismes à se financer en dehors de lui (sur le marché financier) tout en acceptant de partager avec eux les risques éventuels qui en découleraient. Il s'agit là d'un mécanisme très particulier, mais très appréciable qui peut être regardé comme une adéquate solution à des problèmes locaux.

Toutefois, il convient de préciser que, dans la loi organique n°86-021, la nature des six autres catégories de CST n'a pas changé et est restée conforme à l'ordonnance française de 1959. Mais, cette loi organique est aujourd'hui dépassée.

**c) La loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances**

En 2013, la loi organique n°86-021 est remplacée par la loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances. Celle-ci revient au nombre initial de catégories de CST prévu par l'ordonnance française, c'est-à-dire à six. En effet, pour revenir à ce nombre, ce ne sont pas les comptes de garanties et d'avaux qui ont été supprimés, mais plutôt les comptes d'opérations monétaires. Ainsi, on distingue les catégories de CST suivantes à l'article 39 de ladite loi :

- les comptes d'affectation spéciale ;
- les comptes de commerce ;
- les comptes de règlement avec les gouvernements ou autres organismes étrangers ;
- les comptes d'avances ;
- les comptes de prêts ;
- les comptes de garanties et d'avaux.

L'article 39 précise également que les CST peuvent être ouverts par une loi de finances pour retracer des opérations effectuées par les services de l'Etat. Les CST peuvent être traités comme des programmes.

La nouvelle loi organique n'a pas non plus changé la nature des comptes telle que définie par la précédente loi organique sauf qu'elle réorganise la durée des avances et des

prêts. En effet, les avances ont désormais une durée qui ne peut excéder un (01) an renouvelable une fois contrairement à une durée de deux (02) ans renouvelable une fois prévue par l'ordonnance française et la loi organique n°86-021. Concernant les prêts, leur durée est désormais supérieure à un (01) an, au lieu de quatre (04) ans prévus par l'ordonnance française n°59-2 et de deux (02) ans prévus par la loi organique n°86-021.

C'est la loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 qui est actuellement applicable en République du Bénin.

De cette évolution des CST depuis les indépendances, on note **une actualisation des textes juridiques régissant les finances publiques en général et les CST en particulier** dans le souci d'adapter ces textes aux changements des réalités économiques, politiques et sociales (**force**).

## **2- Etat des lieux sur l'inscription des CST au projet de loi de finances**

Avant de décrire la procédure d'inscription des CST au projet de Loi de Finances (LF), il convient de présenter les catégories de CST qui sont fonctionnels au Bénin.

### **a) Les catégories de CST fonctionnels au Bénin**

Au nombre des six (06) catégories de CST énumérés par l'actuelle loi organique et figurant ci-dessus, seulement trois (03) sont fonctionnels au Bénin. Il s'agit :

- des comptes d'affectation spéciale ;
- des comptes d'avances ;
- des comptes de prêts.

Les comptes d'affectation spéciale sont des comptes qui permettent de destiner des ressources particulières à des dépenses particulières, par dérogation au principe budgétaire de l'universalité. Ils peuvent être alimentés par le produit de taxes, de versements budgétaires ou de recettes particulières. Leur solde est reporté d'année en année pour son montant intégral et constitue le disponible utilisable dans le cadre de chacun des comptes concernés.

Notons qu'à nos jours, il existe cinq (05) comptes d'affectation spéciale créés par les lois de finances. Il s'agit du programme « SYDONIA », du compte « Maintien de la paix », du compte « Education (appui ciblé) », du compte « d'opérations d'escorte douanière » et du compte « d'opérations du Régime d'Assurance Maladie Universelle (RAMU) ». Les deux (02) derniers comptes d'affectation spéciale ont été précisément créés par la loi de finances de 2014 et repris par celle de 2015. Ils complètent les trois premiers comptes.

Les comptes de prêts et d'avances retracent des opérations à caractère temporaire. Ils sont pour l'Etat d'excellents moyens d'intervention dans le domaine économique. A travers eux, s'effectue une part non négligeable des investissements de l'Etat. Contrairement aux subventions, les opérations de prêts et d'avances doivent faire l'objet d'un remboursement assorti de paiement d'intérêts de la part des bénéficiaires.

#### **b) La procédure d'inscription des CST au projet de Loi de Finances**

L'inscription des CST au projet de loi de finances est faite par une direction technique de la Direction Générale du Budget (DGB) appelée Direction de la Préparation du Budget (DPB) qui a pour missions :

- l'élaboration des projets de lois de finances et des documents annexes que sont : le BGE, le budget annexe et les CST ;
- l'étude de toutes les questions ou textes susceptibles d'avoir des répercussions sur les finances publiques ;
- l'élaboration, chaque trimestre, du rapport d'exécution des opérations de la loi de finances ;
- le suivi des collectivités locales dans l'élaboration et l'exécution de leur budget.

Cette direction est composée de deux (02) services : le Service des Etudes et le Service de la Centralisation.

Les opérations des CST, au projet de loi de finances, sont classées en opérations à caractère définitif et en opérations à caractère temporaire.

Les opérations à caractère définitif sont les comptes d'affectation spéciale. En effet, les opérations de ces comptes, une fois exécutées, sont supposées dénouées une fois pour toutes ; comme le seraient les opérations du Budget Général de l'Etat avec lesquelles elles partagent, de ce fait, le caractère définitif.

Les opérations à caractère temporaire, quant à elles, regroupent les opérations de prêts et les opérations d'avances. On dit que ces opérations ont un caractère temporaire parce qu'elles donnent généralement lieu à remboursement ultérieur.

### **b<sub>1</sub>) Etude et synthèse des propositions budgétaires**

L'étude et la synthèse des propositions budgétaires sont exécutées par trois (03) divisions à savoir : celle chargée des études et synthèses, celle chargée du suivi de l'exécution du budget et celle en charge des collectivités locales.

Lorsqu'en vue de la préparation du projet de loi de finances, le Directeur Général du Budget demande aux ministères et institutions de l'Etat de lui transmettre leurs propositions budgétaires, il demande au Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique de lui transmettre la situation des CST ouverts au titre de l'année en cours et la liste des nouveaux CST à inscrire au projet de loi de finances de l'année suivante. Le ministre chargé de la défense nationale est également saisi pour les nouvelles ressources et les charges à inscrire au compte d'affectation spéciale « Maintien de la paix ». La Division des Etudes et Synthèses s'occupe de la compilation des informations relatives aux prévisions budgétaires et aux CST envoyées par la DGTCP et les autres structures. Il est également affecté à cette division les demandes d'ouverture de CST introduites par certaines structures et auxquelles le Ministre chargé des finances a donné son accord. La compilation des informations venant de ces différentes sources permet d'élaborer l'annexe du projet de Loi de Finances (LF) relatif aux CST et d'y consacrer des articles dans le projet de LF. Il est à noter ici que, même si la DPB reçoit du Ministre chargé des finances des correspondances sur les nouveaux CST à ouvrir, elle s'adresse toujours au DGTCP pour avoir le numéro du compte qui sera ouvert dans les livres du Receveur Général des Finances à cet effet, conformément au plan comptable de l'Etat afin de créer le chapitre budgétaire correspondant.

Par ailleurs, il est à noter le retard qu'accuse parfois la DGTCP à transmettre à la DPB les informations, obligeant les collaborateurs du DPB à se déplacer au Trésor. Cette situation est due à la **non réglementation du délai de transmission par le Trésor des informations relatives aux CST (faiblesse).**

Quant à la Division du Suivi de l'Exécution du Budget, elle s'occupe de l'élaboration du rapport d'exécution du BGE, du rapport de présentation du projet de loi de finances, et du projet de communication devant l'introduire en conseil des Ministres. Le constat ici est que les rapports de présentation font état toujours dans un premier temps du point d'exécution au 30 juin de l'année en cours du BGE, du budget annexe, du budget du Fonds Routier et de la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) mais ne présentent jamais celui des CST ; de même, le rapport d'exécution de la loi de finances ne retrace pas l'exécution des CST. **Ceci explique le manque d'importance attachée aux CST par les différents acteurs des finances publiques (faiblesse).**

En ce qui concerne la Division des Collectivités Locales, elle s'occupe de toutes les questions relatives au budget des collectivités locales.

## **b<sub>2</sub>) La centralisation des recettes et des dépenses**

Le service de la centralisation s'occupe :

- du dépouillement et de la centralisation des propositions budgétaires de dépenses des ministères et institutions de l'Etat ;
- de l'élaboration du BGE en liaison avec le Service des Etudes ;
- de l'étude de toutes les demandes visant à modifier les autorisations budgétaires de dépenses de la loi de finances et de la rédaction des projets de texte autorisant les modifications sollicitées.

Néanmoins, ce service n'a jamais enregistré de demande visant à modifier les autorisations des CST bien qu'il arrive que ces autorisations ne soient pas strictement respectées dans leur exécution comme nous le verrons plus loin.

L'article 1er du Décret n° 2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat (BGE) indique que l'applicatif

informatique dénommé Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFiP) est destiné à gérer les prévisions et l'exécution de l'ensemble des dépenses et des recettes du BGE et des CST. Ainsi, après le vote de la LF, son exécution est précédée du chargement des autorisations dans SIGFiP.

### **3- Etat des lieux sur l'exécution des autorisations des CST**

#### **a) Le chargement des crédits dans SIGFiP**

Le chargement des crédits relève de la compétence du Service Informatique de la DGB qui a pour mission entre autres :

- les études informatiques, la conception, la mise en place des systèmes d'information et la mise en œuvre de leur exploitation ;
- le chargement du BGE voté, des reports de crédit et de tout autre mouvement que pourrait connaître le BGE ;
- les affectations des lignes chargées ;
- le traitement des dossiers relatifs aux modifications de la répartition des crédits ;
- l'édition périodique des données statistiques.

#### **b) L'engagement et la liquidation des dépenses des CST**

Suivant l'orthodoxie financière, les dépenses des CST suivent le même circuit que celles du BGE. Ainsi, les dépenses du programme SYDONIA sont engagées par l'ordonnateur délégué du budget et exécutées conformément au nouveau circuit de la dépense mis en vigueur par le Décret 2000-601 du 29 novembre 2000.

L'engagement des dépenses des comptes de prêts et avances relève en principe des attributions du Directeur de l'Exécution du Budget (DEB) chargé de :

- l'engagement et de la liquidation des dépenses non réparties gérées par le Ministre chargé des Finances;
- la liquidation des rappels de soldes et accessoires des agents de l'Etat ;
- l'ordonnancement de toutes les dépenses gérées par le Ministre chargé des Finances.

Bien que la gestion des comptes de prêts et d'avances incombe au Ministre chargé des Finances, **l'engagement des dépenses y relatives échappe au Directeur de l'Exécution du Budget (DEB)** qui, en matière d'exécution des CST, n'effectue que l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement des dépenses du compte d'affectation spéciale « Maintien de la paix » (faiblesse).

**c) Le paiement des dépenses**

Le paiement des dépenses de l'Etat incombe au Receveur Général des Finances, comptable principal de l'Etat.

A ce niveau, nous avons constaté que le paiement matériel des dépenses engagées sur le programme « SYDONIA », sur le programme « Education (appui ciblé) », sur le compte « Maintien de la paix », sur le compte « d'opérations d'escortes douanières » et sur le compte « d'opérations du RAMU » est fait par le Service de la Trésorerie à la suite du contrôle de régularité et la prise en charge du mandat de paiement par le Service de la Dépense. Le Service de la Trésorerie procède également au décaissement de fonds au titre de prêts et d'avances sur la base d'Ordres de Paiement (OP) internes du Trésor émis par le Service de la Comptabilité Publique. Or, la liste des dépenses pouvant être exécutées par OP est précisée par l'arrêté n°1264/MF/DC/CTF du 30 décembre 1997 portant mise en œuvre d'un manuel de procédure et de la nomenclature des pièces justificatives. Aux termes de cet arrêté, le recours à la procédure d'OP est réservé aux dépenses spécifiques suivantes :

- les évacuations sanitaires ;
- les premières mises d'équipement ;
- le financement des commissions d'enquêtes, de vérification et de contrôle ;
- les premières avances sur caisse de menues dépenses ou de régies d'avance ;
- les dépenses relatives à l'organisation des élections et aux manifestations officielles ;
- les dépenses de carburant.

Dans le même ordre d'idée, l'arrêté n°845/MEF/CAB/SGM/DEB/SOCA du 03 juin 2009 portant mesures de réduction des régies et la limitation des dépenses devant être exécutées par OP précise à nouveau, pour l'exécution par OP, les dépenses spécifiques ci-après :

- les évacuations sanitaires ;
- les premières avances sur caisse de menues dépenses ;
- les avances au profit des régies exceptionnellement autorisées ;
- les frais de missions à l'intérieur et à l'extérieur du Bénin ;
- les frais de carburant et de lubrifiant.

Comme on peut le remarquer, sur ces deux listes, ne figurent pas les dépenses relatives aux prêts et avances des CST. Cette procédure hors SIGFiP traduit donc le **non respect du nouveau circuit de la dépense mis en vigueur par le Décret n°2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du BGE dans l'exécution des comptes spéciaux de prêts et d'avances (faiblesse).**

#### **4- Etat des lieux sur la gestion des CST**

Après l'exposé des procédures d'élaboration et d'exécution des CST, il nous paraît nécessaire, au regard des prescriptions de la loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances, de faire l'état des lieux de la gestion faite de ces CST, afin d'apprécier la régularité des pratiques.

Pour ce faire, notre démarche a consisté à rencontrer certains cadres de la DGTCP et de la Chambre des Comptes d'une part et d'autre part, à exploiter les Lois de Finances (LF), les Comptes Généraux de l'Administration des Finances (CGAF) de 2010 à 2013 élaborés par le Trésor et les Rapports sur l'Exécution des Lois de Finances (RELF) élaborés par la juridiction financière pour les gestions 2010 à 2013. Notre stage académique au Trésor s'étant déroulé du 23 mars au 12 juin 2015, nous n'avons pas pu entrer en possession du CGAF et du RELF de l'année 2014, puisque le compte de gestion de 2014 était en cours de préparation. Nous n'avons pu disposer que de la Balance Générale des Comptes de l'Etat arrêté au 31 décembre 2014.

Comme nous l'avons dit précédemment, les catégories de CST fonctionnels au Bénin sont : les Comptes d'Affectation Spéciale (CAS), les comptes d'avances et les comptes de prêts.

**a) La gestion des Comptes d'Affectation Spéciale**

Rappelons que les cinq (05) Comptes d'Affectation Spéciale (CAS) ouverts respectivement par les lois de finances de 2010 à 2015 sont : le programme « SYDONIA », le compte « Maintien de la paix », le compte « Education (appui ciblé) », le compte « d'opérations d'escortes douanières » et le compte « d'opérations du RAMU ».

❖ **Le programme "SYDONIA"**

Le programme « SYDONIA » retrace l'emploi des ressources affectées par l'Etat à la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI) pour son équipement et son fonctionnement. Ses ressources sont constituées d'une part, des redevances informatiques et d'autre part, de 0,5556 % de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) perçue au cordon douanier.

Les opérations de ce compte d'affectation figurent, dans la Balance Générale des Comptes de l'Etat, au niveau du compte **967 151** intitulé « programme SYDONIA ».

De 2010 à 2014, la situation d'exécution du programme SYDONIA se présente dans le tableau suivant.

**Tableau N° 1 :** Situation du programme SYDONIA de 2010 à 2014

(En milliards de francs CFA)

SYDONIA					
Années	Prévisions		Réalizations		Solde (*)
	Ressources	Charges	Ressources	Charges	
2010	-	1 285 000 000	1 405 334 862	918 161 635	487 173 227
2011	-	1 285 000 000	2 811 639 329	1 037 986 961	1 773 652 368
2012	-	2 567 000 000	2 954 088 908	2 090 892 415	863 196 493
2013	-	2 567 000 000	3 225 988 306	2 185 696 218	1 040 292 088
2014	-	2 567 000 000	22 983 150	1 496 375 407	-1 473 392 257

(\*) Solde = ressources réalisées - charges réalisées.

**Sources:** Lois de finances ; CGAF pour les gestions 2010, 2011, 2012, 2013 et Balance Générale des Comptes de l'Etat (31/12/2014).

#### **Commentaires**

Selon l'article 41 alinéa 4 de la loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances, « en cours d'année, le total des dépenses engagées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées, sauf pendant les trois (03) mois suivant sa création. Durant cette dernière période, le découvert ne peut être supérieur à un montant fixé par la loi de finances créant le compte ». On remarque ici que, de 2010 à 2013, les écarts entre les ressources réalisées et les charges réalisées sont positifs. Par contre, en 2014, les charges réalisées ont largement dépassé les ressources réalisées. **Le compte présente donc un déficit ; ce qui n'est pas conforme aux dispositions de l'article 41 de la loi.** Cette situation découle du fait que, pour ce compte, les dépenses se font sans considération du rythme de recouvrement des recettes affectées. Cette situation peut engendrer des problèmes de trésorerie au niveau de l'Etat. Aussi, avons-nous constaté le **paiement des dépenses de personnel sur le programme SYDONIA** en violation de l'article 40 alinéa 2 de la LOLF.

Par ailleurs, on remarque que le compte SYDONIA est uniquement prévu en dépenses et non en recettes. Or, selon la LOLF, les opérations des CST sont prévues, autorisées et exécutées de la même manière que les opérations du Budget Général (article 39 de la LOLF). **Le compte est donc déséquilibré alors qu'il devrait être présenté en équilibre des recettes et des dépenses, c'est-à-dire comme les opérations du Budget Général de l'Etat (faiblesse).**

❖ **Le compte « Maintien de la paix »**

Encore appelé compte « d'opérations militaires à l'extérieur », il retrace l'ensemble des dons des institutions internationales affectés au Ministère chargé de la Défense Nationale pour l'assistance au maintien de la paix dans les pays en guerre.

Ce compte est alimenté en ressources par les remboursements des institutions internationales, en l'occurrence l'Organisation des Nations Unies (ONU). Son fonctionnement est caractérisé par un préfinancement des dépenses y relatives par l'Etat béninois. Les préfinancements par l'Etat béninois des opérations militaires à l'extérieur font toujours l'objet de remboursement de la part de l'ONU.

Les opérations de ce compte d'affectation spéciale sont retracées dans la Balance Générale des Comptes de l'Etat au niveau du compte **967 152** intitulé « Opérations militaires à l'extérieur ».

De 2010 à 2014, la situation de ce compte se présente comme suit :

**Tableau N°2 :** Situation des opérations militaires à l'extérieur de 2010 à 2014

(En milliards de francs CFA)

<b>Compte « Maintien de la Paix »</b>					
<b>Années</b>	<b>Prévisions</b>		<b>Réalisations</b>		<b>Solde (*)</b>
	<b>Ressources</b>	<b>Charges</b>	<b>Ressources</b>	<b>Charges</b>	
2010	12 000 000 000	12 000 000 000	7 714 546 945	10 118 770 618	-2 404 223 673
2011	12 000 000 000	12 000 000 000	10 539 902 265	7 395 339 569	3 144 562 696
2012	12 000 000 000	12 000 000 000	10 268 387 343	11 614 003 594	-1 345 616 251
2013	12 000 000 000	12 000 000 000	9 818 472 883	14 092 397 896	-4 273 925 013

2014	16 000 000 000	16 000 000 000	12 224 627 601	12 211 574 735	13 052 866
------	----------------	----------------	----------------	----------------	------------

(\*) Solde = ressources réalisées - charges réalisées

**Sources :** Lois de finances ; CGAF pour les gestions 2010, 2011, 2012, 2013 et Balance Générale des Comptes de l'Etat (31/12/2014).

 **Commentaires**

On remarque que les écarts entre les ressources et les charges réalisées sont négatifs en 2010, en 2012 et en 2013. En effet, le montant total des dépenses exécutées dépasse largement celui des recettes recouvrées. Or, selon l'article 41 de la loi organique n°2013-14, en cours d'année, le total des dépenses engagées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées, sauf pendant les trois (03) mois suivant sa création. **La situation de ce compte n'est donc pas conforme aux dispositions de la LOLF.**

❖ **Le programme " Education (appui ciblé) "**

C'est un programme soutenu par les partenaires techniques et financiers en matière d'éducation. Pour l'instant, il renforce les actions du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (MEMP) dans sa politique de développement. Il assure surtout la mise en place d'infrastructures scolaires dans toutes les localités du Bénin.

Les opérations de ce compte d'affectation spéciale sont retracées dans la Balance Générale des Comptes de l'Etat au niveau du compte **967 121** intitulé « Education et fonds DANIDA ».

Le tableau suivant indique les opérations le concernant :

**Tableau N°3 :** les opérations du compte « Education (appui ciblé) » de 2010 à 2014

(En milliards de francs CFA)

<b>Compte « Education (appui ciblé) »</b>					
<b>Années</b>	<b>Prévisions</b>		<b>Réalisations</b>		<b>Solde (*)</b>
	<b>Ressources</b>	<b>Charges</b>	<b>Ressources</b>	<b>Charges</b>	
2010	9 987 000 000	9 987 000 000	14 844 665 399	15 912 022 366	-1 067 356 967
2011	19 251 000 000	19 251 000 000	0	23 422 748 121	-23 422 748 121

2012	15 500 000 000	15 500 000 000	0	25 487 700 249	-25 487 700 249
2013	15 500 000 000	15 500 000 000	6 959 815 901	12 148 288 520	-5 188 472 619
2014	15 500 000 000	15 500 000 000	0	4 787 683 219	-4 787 683 219

(\*) Solde = ressources réalisées - charges réalisées

**Sources :** Lois de finances ; CGAF pour les gestions 2010, 2011, 2012, 2013 et Balance Générale des Comptes de l'Etat (31/12/2014).

### **Commentaires**

Les écarts entre les ressources réalisées et les charges réalisées sont négatifs sur toute la période considérée. En 2010, les ressources et charges réalisées ont dépassé les prévisions. Néanmoins, il se dégage un solde négatif. En 2011, 2012 et en 2014, aucune recette n'a été recouvrée pour ce compte et pourtant les dépenses exécutées sont assez élevées. En 2013, les charges ont dépassé les ressources réalisées. **Ce compte n'est donc pas géré conformément aux recommandations de l'article 41 de la LOLF.**

#### ❖ **Les comptes « d'opérations d'escortes douanières » et « d'opérations du RAMU »**

Ces deux comptes d'affectation spéciale ont vu le jour grâce à la loi de finances de 2014. Ils figurent également dans la loi de finances de l'année 2015.

Le compte « d'opérations d'escortes douanières » retrace les ressources affectées à la Douane pour les opérations d'escortes douanières. Quant au compte « d'opérations du RAMU », il retrace les contributions de l'Etat à travers l'affectation de ressources particulières à l'Agence Nationale d'Assurance Maladie (ANAM) du Ministère de la Santé.

Les opérations concernant le compte « d'opérations d'escortes douanières » sont retracées dans la Balance Générale des Comptes de l'Etat au niveau du compte **967 153** intitulé « escorte douanière ». Quant au compte « d'opérations du RAMU », ses opérations figurent au niveau du compte **967 122** intitulé « compte d'affectation RAMU ».

Les tableaux suivants indiquent les opérations concernant ces deux comptes.

---

**Tableau N°4 :** Situation du compte « d'opérations d'escortes douanières »

(En milliards de francs CFA)

Compte « d'opérations d'escortes douanières »					
Années	Prévisions		Réalizations		Solde (*)
	Ressources	Charges	Ressources	Charges	
2014	-	15 000 000 000	0	10 083 666 664	-10 083 666 664

Taux d'exécution des dépenses= 67,22%

**Tableau N°5 :** Situation du compte « d'opérations du RAMU »

(En milliards de francs CFA)

Compte « d'opérations du RAMU »					
Années	Prévisions		Réalizations		Solde (*)
	Ressources	Charges	Ressources	Charges	
2014	-	4 000 000 000	5 407 500 043	0	5 407 500 043

(\*) Solde = ressources réalisées - charges réalisées.

**Sources :** Loi de finances (gestion 2014) ; tableau récapitulatif des CST (Service de la Comptabilité Publique) et Balance Générale des Comptes de l'Etat (31/12/2014).

#### **Commentaires**

On remarque ici que le compte « d'opérations d'escortes douanières » et le compte « d'opérations du RAMU » sont prévus uniquement en dépenses. Il n'y a pas de prévisions de recettes. **Ils sont donc présentés en déséquilibre, contrairement aux opérations du Budget Général de l'Etat (faiblesse).**

Par ailleurs, s'agissant du premier compte d'affectation spéciale, aucune recette n'a été recouvrée tandis que les dépenses ont été exécutées à hauteur de 67,22%. **Le compte présente donc un déficit.**

Quant au second compte d'affectation spéciale, il présente un solde positif. En effet, les recettes ont été recouvrées pour un montant de 5 407 500 043 francs CFA tandis qu'aucune dépense n'a été exécutée. **Ce compte présente donc un solde positif, comme le recommande l'article 41 de la LOLF.**

Au total, à partir des observations sur les Comptes d'Affectation Spéciale (CAS), on remarque que ces comptes présentent **un déficit assez récurrent (faiblesse)**.

De plus, il convient de préciser que, par ignorance ou par manque d'informations, **les opérations relatives à certains comptes d'affectation spéciale sont souvent mal imputées (faiblesse)**. En effet, pour les comptes « maintien de la paix » et « éducation (appui ciblé) », les dons reçus des institutions internationales (en l'occurrence l'ONU) et des partenaires techniques et financiers en matière d'éducation sont souvent portés en recettes au budget général au lieu d'être portés en recettes à ces comptes spéciaux.

Enfin, en marge des cinq Comptes d'Affectation Spéciale, **certaines ressources sont affectées aux dépenses de certaines structures de l'Etat sans recours à la création de CST (faiblesse)**. C'est le cas de la taxe sur la circulation des véhicules et de la taxe sur les hydrocarbures qui sont affectées au budget du Fonds Routier sans recours à la création d'un CST.

#### **b) La gestion des comptes d'avances**

Selon l'article 44 de la LOLF, « les comptes d'avances décrivent les avances que le Ministre en charge des finances est autorisé à consentir dans la limite des crédits ouverts à cet effet. Un compte d'avance distinct est ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs ».

Sauf dispositions spéciales contenues dans une loi de finances, les avances sont consenties pour une durée ne pouvant excéder un (01) an renouvelable une fois.

De 2010 à nos jours, on retrouve sept (07) comptes d'avances créés par les lois de finances. Il s'agit du compte d'avances à la Société Nationale de la Promotion Agricole (SONAPRA), du compte d'avances à la Société Sucrière de Savè (SSS), du compte d'avances à la Société Béninoise d'Énergie Électrique (SBEE), du compte d'avances à la Centrale de

Sécurisation de Paiement et de Recouvrement (CSPR), du compte d'avances à l'Office National de Sécurité Alimentaire (ONASA), du compte d'avances à la Société Nationale de Commercialisation des Produits Pétroliers (SONACOP), du compte d'avances aux collectivités locales.

Le fonctionnement des comptes d'avances est tel que, les avances consenties par l'Etat sont placées du côté des dépenses et les remboursements effectués par les bénéficiaires sont pris en recettes.

Les tableaux relatifs à l'octroi et au remboursement des avances sur la période de 2010 à 2014 se présentent comme suit :

**Tableau N°6a : Octroi d'avances**

(En milliards de francs CFA)

Années	Dotations	Dépenses base caisse	Taux d'exécution
2010	98 000 000 000	30 367 000 000	31%
2011	56 000 000 000	19 627 000 000	35,05%
2012	19 000 000 000	8 791 513 134	46,27%
2013	4 000 000 000	3 000 000 000	75%
2014	4 000 000 000	3 000 000 000	75%

**Tableau N°6b: Remboursement d'avances**

(En milliards de francs CFA)

Années	Remboursement prévu	Remboursement	Taux de remboursement
2010	101 874 000 000	3 225 000 000	3,16%
2011	79 300 000 000	2 452 000 000	3,09%
2012	19 250 000 000	3 046 836 150	15,83%
2013	1 000 000 000	5 080 000 000	508%
2014	1 000 000 000	654 662 914	65,47%

**Sources :** Lois de finances ; CGAF pour les gestions 2010, 2011, 2012, 2013 et Balance Générale des Comptes de l'Etat (31/12/2014).

Le détail de ces avances se trouve en Annexe n°9.

### **Commentaires**

L'attribution des avances doit faire l'objet d'un contrat préalable entre le ministre chargé des finances et le bénéficiaire. Ce contrat précise notamment le montant de l'avance, le taux d'intérêt et les modalités de remboursement. Mais, en faisant l'état des lieux de la pratique au Bénin, nous avons remarqué que certaines avances sont faites par le Trésor sur des instructions du ministre chargé des finances, sans que les termes de cet acte contractuel ne soient définis dans un contrat. Il en résulte donc **la non signature de convention par les cocontractants avant l'octroi des avances (faiblesse)**.

De même, l'octroi des avances se fait par Ordre de Paiement (OP) interne émis par le Trésor Public au profit du bénéficiaire, sur instructions du ministre chargé des finances qui, par lettre, demande au DGTCP de mettre tel montant à la disposition de telle structure à titre d'avances remboursables. **Cette pratique viole la procédure budgétaire de cette nature de dépense (faiblesse)**.

Par ailleurs, sauf en 2013 et en 2014, on remarque que les taux d'exécution des avances paraissent faibles (inférieurs à 50%). Cette situation serait d'une part, due au niveau de recouvrement faible des recettes budgétaires et d'autre part, à l'absence d'étude prospective sur les entreprises en vue d'anticiper leurs besoins de liquidités.

Quant aux remboursements, les taux sont davantage faibles (quasiment nuls), sauf en 2013 où le taux élevé est dû au remboursement d'avances par la SONAPRA et la Société Sucrière de Savè (SSS) pour un montant de 4 980 000 000 FCFA non prévu et en 2014 où le taux est supérieur à 50%.

Nos recherches ont également montré que certaines avances, et même des prêts, consentis à des entreprises publiques, n'ont pas été remboursés jusqu'à présent. **Leur recouvrement s'est avéré difficile, voire impossible (faiblesse)**. De plus, **aucune des**

**avances accordées n'est assortie d'intérêt (faiblesse).** Or, l'article 44 alinéa 3 de la loi organique n°2013-14 stipule que : « les avances du Trésor sont productives d'intérêt à un taux qui ne peut être inférieur au taux moyen des bons du Trésor. Sauf dispositions spéciales contenues dans une loi de finances, leur durée ne peut excéder un (01) an, renouvelable une fois, renouvellement dûment autorisé à l'expiration de la première année ». De même, toute avance non remboursée à l'expiration du délai d'un an, ou de deux ans en cas de renouvellement, doit faire l'objet en cas de besoin d'un recouvrement forcé ou être consolidée en prêt (article 44 alinéa 4 de la LOLF). Au Bénin, pour l'instant, aucune de ces dispositions n'est respectée. **En effet, les avances ne sont pas souvent consolidées en prêts (faiblesse).**

Ce manque de rigueur dans la gestion des avances entraîne la **perte de recettes non fiscales que constituent les intérêts des avances.**

**c) La gestion des comptes de prêts**

L'article 45 de la LOLF stipule que « les comptes de prêts retracent les concours financiers d'une durée supérieure à un (01) an consentis par l'Etat dans la limite des crédits ouverts à cet effet, soit à titre d'opérations nouvelles, soit à titre de consolidation ». Les prêts se distinguent des avances par leur durée.

Dans la pratique des finances publiques béninoises, il existe, à nos jours, deux catégories de comptes de prêts créés par les lois de finances. Il s'agit :

- des comptes de prêts aux entreprises non financières (SONAPRA, COTEB, SITEX, CBT, Bénin Télécoms SA, OCBN) ;
- des comptes de prêts à caractère social (prêts aux députés, aux magistrats, aux ambassadeurs, aux inspecteurs des finances, aux hauts fonctionnaires de l'Etat).

Pour attribuer un prêt, un contrat préalable est signé entre le Ministère de l'Economie et des Finances et le bénéficiaire. En ce qui concerne les prêts aux entreprises, une étude préalable est faite d'abord des plans de relance que présentent celles-ci au gouvernement ou la présentation à ce dernier de l'utilisation à faire de ces financements. Le contrat établi avec les entreprises publiques est souvent appelé **Convention de**

**Financement.** Il précise les conditions dans lesquelles les prêts sont consentis, notamment le montant du prêt, le taux d'intérêt, les modalités de remboursement ainsi que les objectifs pour lesquels le prêt est octroyé. L'article 45 de la LOLF stipule que, sauf dérogation prévue par décret, les prêts consentis sont productifs d'intérêts à un taux qui ne peut être inférieur au taux moyen des bons du Trésor.

Dans la pratique, **les prêts octroyés par le Trésor aux députés et aux hauts fonctionnaires de l'Etat sont soutenus par des contrats (force).** En effet, pour accorder le prêt, on joint au dossier l'acte qui prouve que le député est élu (en cas de prêt aux députés) ou l'acte de nomination du fonctionnaire (en cas de prêt aux APE).

Les dépenses de prêts doivent être ordonnancées par le Ministre de l'Economie et des Finances. Néanmoins, dans la pratique, **certains prêts sont anormalement octroyés par OP émis par le Trésor au profit des bénéficiaires, en marge de la procédure budgétaire (faiblesse).**

Par ailleurs, les dispositions de l'article 45 de la LOLF ne sont pas respectées. Il en découle une **perte de recettes non fiscales pour l'Etat.**

Les tableaux relatifs à l'octroi et au remboursement des prêts sur la période de 2010 à 2014 se présentent comme suit :

**Tableau N°7a : Octroi des prêts**

(En milliards de francs CFA)

Années	Prêt prévu	Prêt exécuté	Taux d'exécution
2010	34 062 000 000	206 000 000	0,60%
2011	22 937 000 000	431 000 000	1,88%
2012	2 300 000 000	1 763 750 000	76,68%
2013	580 000 000	5 000 000	0,86%
2014	580 000 000	90 000 000	15,52%

**Tableau N°7b :** Remboursement des prêts

(En milliards de francs CFA)

Années	Remboursement prévu	Remboursement	Taux de remboursement
2010	37 885 000 000	13 000 000	0,03%
2011	16 046 000 000	18 000 000	0,11%
2012	1 614 000 000	498 000 000	30,86%
2013	560 000 000	877 000 000	156,61%
2014	560 000 000	38 558 142	6,89%

**Sources :** Lois de finances ; CGAF pour les gestions 2010, 2011, 2012, 2013 et Balance Générale des Comptes de l'Etat (31/12/2014).

Le détail de ces prêts se trouve en Annexe n°9.

#### **Commentaires**

S'agissant de l'octroi des prêts, les taux d'exécution sont faibles sauf en 2012 (où le taux est supérieur à 50%). De 2010 à 2014, tous les prêts octroyés par le Trésor public sont faits exclusivement à l'endroit des Agents Permanents de l'Etat (APE) et des députés. C'est d'ailleurs ce qui justifie les très bas taux d'exécution de ces prêts comme indiqué dans le tableau n°7a car **on note peu de demandes**. Les prêts aux APE, quant à eux, font l'objet d'une décision du Ministre chargé des finances et concerne une catégorie restreinte d'APE tels que les magistrats, les ambassadeurs, les inspecteurs des finances.

Par ailleurs, **le phénomène d'octroi de prêts et d'avances non autorisés par la loi a été constaté (faiblesse)**. Dans ce cas, lorsque la dépense de prêt ou d'avance en question

n'est pas prévue par la loi de finances, le Ministre des Finances introduit une communication en Conseil des Ministres. Le Conseil approuve la dépense et elle est exécutée.

Concernant les remboursements de prêts, les taux sont quasiment nuls en 2010 et en 2011 et sont de 30,86% en 2012, de 156,61% en 2013 et de 6,89% en 2014.

## **B- 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 concernant les CST de la RGF. Les détails sur l'état des lieux à l'externe sont consignés en Annexe n°3.

## **II- Bilan des observations de stage : atouts et problèmes**

Il ressort des observations faites sur les activités relatives aux CST les atouts (forces et opportunités) et les problèmes (faiblesses et menaces) ci-après :

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

Les forces et opportunités issues des activités de la RGF relatives aux CST se résument comme suit :

- a) l'actualisation des textes juridiques régissant les finances publiques en général et les CST en particulier ;
- b) la communication par le RGF au DPB du numéro du compte qui sera ouvert dans ses livres pour les nouveaux CST à créer ;
- c) les crédits relatifs aux Comptes d'Affectation Spéciale (CAS) sont chargés sur le SIGFiP afin d'assurer la traçabilité des opérations y afférentes ;
- d) les dépenses du programme SYDONIA sont engagées par l'ordonnateur délégué du budget conformément à la procédure d'exécution et au nouveau circuit des dépenses publiques ;

- e) les prêts octroyés par le Trésor aux députés et aux hauts fonctionnaires de l'Etat sont soutenus par des contrats ;
- f) le renforcement des capacités des agents du Trésor sur la gestion des CST ;
- g) la publication des informations relatives aux CST.

**B- Les problèmes (faiblesses et menaces)**

Nonobstant ces forces, quelques points négatifs sont à souligner :

- a) la non réglementation du délai de transmission par le Trésor des informations relatives aux CST ;
- b) l'absence du point sur la réalisation des opérations relatives aux CST dans le rapport d'exécution de la loi de finances ;
- c) le non engagement des dépenses concernant les prêts et avances par le DEB ;
- d) le déséquilibre des prévisions des comptes SYDONIA, « d'opérations d'escortes douanières » et « d'opérations du RAMU » ;
- e) le déficit récurrent des Comptes d'Affectation Spéciale (CAS) ;
- f) la mauvaise imputation des opérations relatives à certains CAS ;
- g) la non signature de convention par les cocontractants avant l'octroi des avances ;
- h) l'encaissement non effectif d'intérêts sur les fonds avancés ou prêtés ;
- i) le non respect de la procédure budgétaire d'exécution des dépenses relatives à l'octroi des prêts et avances ;
- j) l'octroi d'avances et de prêts non autorisés par la loi ;
- k) le recouvrement difficile des prêts et avances consentis aux entreprises ;
- l) la non consolidation en prêts des avances non remboursées après le délai légal de deux ans ;
- m) la mauvaise foi des usagers ;
- n) l'affectation de certaines ressources à certaines dépenses sans recours à la création de CST.

Activités	Problèmes (faiblesses et menaces)	Atouts (forces et opportunités)
-----------	-----------------------------------	---------------------------------

Le récapitulatif des éléments liés aux états des lieux est représenté au tableau n°8.

**Tableau N°8 : Synthèse des constats significatifs sur la réalisation des activités**

Création des Comptes Spéciaux du Trésor	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la non réglementation du délai de transmission par le Trésor des informations relatives aux CST ;</li> <li>- l'absence du point sur la réalisation des opérations relatives aux CST dans le rapport d'exécution de la loi de finances ;</li> <li>- l'affectation de certaines ressources à certaines dépenses sans recours à la création de CST.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- l'actualisation des textes régissant les finances publiques en général et les CST en particulier ;</li> <li>- la communication par le RGF au DPB du numéro du compte qui sera ouvert dans ses livres pour les nouveaux CST à créer ;</li> <li>- les crédits relatifs aux CAS sont chargés sur le SIGFiP afin d'assurer la traçabilité des opérations y afférentes.</li> </ul>
Exécution des autorisations des Comptes Spéciaux du Trésor	<ul style="list-style-type: none"> <li>- le non respect de la procédure budgétaire d'exécution des dépenses relatives à l'octroi des prêts et avances ;</li> <li>- le non engagement des dépenses concernant les prêts et les avances par le DEB.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- les dépenses du programme SYDONIA sont engagées par l'ordonnateur délégué du budget conformément à la procédure d'exécution et au nouveau circuit des dépenses publiques.</li> </ul>
Gestion des Comptes Spéciaux du Trésor	<ul style="list-style-type: none"> <li>- le déséquilibre des prévisions des comptes SYDONIA, « d'opérations d'escortes douanières » et « d'opérations du RAMU » ;</li> <li>- le déficit récurrent des CAS ;</li> <li>- la mauvaise imputation des opérations relatives à certains CAS ;</li> <li>- la non signature de convention par les cocontractants avant l'octroi des avances ;</li> <li>- l'encaissement non effectif d'intérêts sur les fonds avancés ou prêtés ;</li> <li>- l'octroi d'avances et de prêts non autorisés par</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- les prêts octroyés par le Trésor aux députés et aux hauts fonctionnaires de l'Etat sont soutenus par des contrats ;</li> <li>- le renforcement des capacités des agents du Trésor sur la gestion des CST ;</li> <li>- la publication des informations sur les CST.</li> </ul>

	la loi ; - le recouvrement difficile des prêts et avances consentis aux entreprises ; - la non consolidation en prêts des avances non remboursées près le délai légal de deux ans ; - la mauvaise foi des usagers.	
--	---	--

### III- **Identification des groupes possibles de problèmes à résoudre**

Nous procéderons à un regroupement par centre d'intérêt des problèmes décelés lors de nos observations de stage pour aboutir à une synthèse des groupes de problèmes possibles.

#### **A- Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt**

Les centres d'intérêt retenus se présentent comme suit :

- centre d'intérêt n°1 : création des Comptes Spéciaux du Trésor (Activité n°1) ;
- centre d'intérêt n°2 : exécution des autorisations des Comptes Spéciaux du Trésor (Activité n°2) ;
- centre d'intérêt n°3 : gestion des Comptes Spéciaux du Trésor (Activité n°3).

Les centres d'intérêt sont ainsi assimilés aux activités principales relatives aux Comptes Spéciaux du Trésor et les différents problèmes spécifiques y relatifs sont associés à chaque centre d'intérêt comme le montre le tableau n°9.

#### **B- Synthèse des Problèmes à Résoudre (PAR) possibles**

Cette synthèse est présentée dans le tableau n°9.

### **Tableau N°9 : Possibilités de Problèmes à Résoudre (PAR)**

---

N°	Centres d'intérêt (CI)	Groupes de Problèmes à Résoudre (GPAR)		Libellés des PAR
		Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	
01	Création des Comptes Spéciaux du Trésor (CI1)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la non réglementation du délai de transmission par le Trésor des informations relatives aux CST ;</li> <li>- l'absence du point sur la réalisation des opérations relatives aux CST dans le rapport d'exécution de la loi de finances ;</li> <li>- l'affectation de certaines ressources à certaines dépenses sans recours à la création de CST.</li> </ul>	Organisation non opérationnelle de la procédure de création des Comptes Spéciaux du Trésor (PG1)	Problème d'organisation non opérationnelle de la procédure de création des Comptes Spéciaux du Trésor (PAR1)
02	Exécution des autorisations des Comptes Spéciaux du Trésor (CI2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- le non respect de la procédure budgétaire d'exécution des dépenses relatives à l'octroi des prêts et avances ;</li> <li>- le non engagement des dépenses concernant les prêts et les avances par le DEB.</li> </ul>	Exécution non optimale des autorisations des Comptes Spéciaux du Trésor (PG2)	Problème d'exécution non optimale des autorisations des Comptes Spéciaux du Trésor (PAR2)
03	Gestion des Comptes Spéciaux du Trésor (CI3)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- le déséquilibre des prévisions des comptes SYDONIA, « d'opérations d'escortes douanières » et « d'opérations du RAMU » ;</li> <li>- le déficit récurrent des Comptes d'Affectation Spéciale (CAS) ;</li> <li>- la mauvaise imputation des</li> </ul>	Gestion inefficace des Comptes Spéciaux du Trésor (PG3)	Problème de la gestion inefficace des Comptes Spéciaux du Trésor (PAR3).

		<p>opérations relatives à certains CAS ;</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- la non signature de convention par les cocontractants avant l'octroi des avances ;</li><li>- l'encaissement non effectif d'intérêts sur les fonds avancés ou prêtés ;</li><li>- l'octroi d'avances et de prêts non autorisés par la loi ;</li><li>- le recouvrement difficile des prêts et avances consentis aux entreprises ;</li><li>- la non consolidation en prêts des avances non remboursées après le délai légal de deux ans ;</li><li>- la mauvaise foi des usagers.</li></ul>		
--	--	---	--	--

**Source :** Inventaire des problèmes issus de nos observations de stage.

## **SECTION II : Détermination de la problématique de l'étude**

Dans cette section, nous avons opéré le choix du groupe de problèmes le plus pertinent selon nous et du thème de l'étude (**paragraphe 1**), puis nous avons dégagé la perspective théorique y relative afin de formuler la problématique de l'étude (**paragraphe 2**).

### **Paragraphe 1 : Choix du groupe de problèmes à résoudre et du thème de l'étude**

---

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

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

La relecture des différents groupes de problèmes identifiés laisse percevoir que les centres d'intérêt ciblés sont sujets des problèmes auxquels la RGF doit nécessairement faire face en vue d'une optimisation de l'exécution de ses activités. Il s'agit des groupes de problèmes ayant pour problèmes généraux (PGi) :

- l'organisation non opérationnelle de la procédure de création des Comptes Spéciaux du Trésor (PG1) ;
- l'exécution non optimale des autorisations des Comptes Spéciaux du Trésor (PG2) ;
- la gestion inefficace des Comptes Spéciaux du Trésor (PG3).

Ces différents problèmes relevés abordent des thématiques relevant de différents domaines. Elles sont toutes intéressantes et appellent à des réflexions. Il serait très ambitieux de notre part de vouloir les résoudre toutes. Il nous revient alors de choisir le plus pertinent problème dans le cadre de la présente étude.

Ainsi, **le groupe de problèmes n°1 relatif à l'organisation non opérationnelle de la procédure de création des Comptes Spéciaux du Trésor** nous paraît intéressant. Mais, il a déjà fait l'objet de séances de travail entre les autorités de la Direction Générale du Budget et celles du Trésor Public pour plus d'efficacité et de dynamisme dans la création des CST.

En ce qui concerne **le groupe de problèmes n°2 relatif à l'exécution non optimale des autorisations des Comptes Spéciaux du Trésor**, il y a déjà une volonté affichée du Ministre en charge des Finances, par ses différentes instructions, à faire respecter rigoureusement les différents textes en la matière.

Notre choix s'est alors porté sur le **groupe de problèmes n°3 relatif à la gestion inefficace des Comptes Spéciaux du Trésor**. En effet, la mauvaise gestion des autorisations des CST a eu des répercussions non négligeables sur les finances publiques. Ces autorisations régies par des dispositions législatives et réglementaires, sont marquées sur le terrain par

une improvisation caractérisée. En d'autres termes, nous avons l'impression qu'il suffit qu'une structure ait des difficultés de trésorerie pour honorer ses engagements pour que des instructions soient données au Trésor pour mettre des fonds à sa disposition, sans que les modalités de remboursement ne soient définies. La plupart de ces dépenses n'étant pas autorisées par la LF, le Trésor se voit obligé de les exécuter comme des opérations de trésorerie et les impute dans sa comptabilité au compte « 470.1 : *imputation provisoire de dépenses* ». Lorsque ces opérations ne sont pas dénouées avant la fin de la gestion, ce compte traîne anormalement son solde. A titre d'illustration, les différents rapports de la Chambre des Comptes, organe chargé de l'appréciation des conditions d'exécution de la LF, en disent long.

Par ailleurs, les autorisations données par le Parlement, au titre des CST et plus précisément des opérations à caractère temporaire, sont une opportunité pour le Trésor Public d'exercer ses fonctions bancaires qui résultent, en fait, de l'extension croissante du rôle de l'Etat dans de multiples secteurs de l'économie. Mais, nous constatons que le Trésor procède à l'octroi des prêts et avances sans coût pour les bénéficiaires et sans contraintes de remboursement. La question de la gestion des CST reste toute entière et laisse apparaître donc une grande inquiétude qui est celle de savoir pourquoi les crédits autorisés ne sont pas gérés conformément aux dispositions de la loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances. Une analyse des gestions 2010 à 2014 nous permettra de dégager les mécanismes légaux souvent transgressés, de chercher les tenants et aboutissants de cet état de choses. Ensuite, il s'agira pour nous de faire des propositions de solutions afin d'empêcher que désormais les pratiques que nous dénonçons se reproduisent. C'est pourquoi **ce groupe de problèmes à résoudre a fait l'objet de notre étude.**

Il est caractérisé par les problèmes spécifiques bruts suivants :

- le déséquilibre des prévisions des comptes SYDONIA, « d'opérations d'escortes douanières » et « d'opérations du RAMU » (PSa) ;
- le déficit récurrent des Comptes d'Affectation Spéciale (PSb) ;

- la mauvaise imputation des opérations relatives à certains Comptes d'Affectation Spéciale (PSc) ;
- la non signature de convention par les cocontractants avant l'octroi des avances (PSd) ;
- l'encaissement non effectif d'intérêts sur les fonds avancés ou prêtés (PSe) ;
- l'octroi d'avances et de prêts non autorisés par la loi (PSf) ;
- le recouvrement difficile des prêts et avances consentis aux entreprises (PSg) ;
- la non consolidation en prêts des avances non remboursées après le délai légal de deux ans (PSh) ;
- la mauvaise foi des usagers (PSi).

La prochaine étape consistera à spécifier le groupe de problèmes à résoudre choisi.

#### **B- Spécification du PAR choisi**

Spécifier un groupe de problèmes à résoudre, c'est préciser les contours du groupe de problèmes choisi en se débarrassant des problèmes spécifiques qui ne méritent pas ou ne méritent plus d'être résolus.

Rappelons que les problèmes relatifs à notre groupe de problèmes à résoudre sont :

- le déséquilibre des prévisions des comptes SYDONIA, « d'opérations d'escortes douanières » et « d'opérations du RAMU » (PSa) ;
- le déficit récurrent des Comptes d'Affectation Spéciale (PSb) ;
- la mauvaise imputation des opérations relatives à certains Comptes d'Affectation Spéciale (PSc) ;
- la non signature de convention par les cocontractants avant l'octroi des avances (PSd) ;

- l'encaissement non effectif d'intérêts sur les fonds avancés ou prêtés (PSe) ;
- l'octroi d'avances et de prêts non autorisés par la loi (PSf) ;
- le recouvrement difficile des prêts et avances consentis aux entreprises (PSg) ;
- la non consolidation en prêts des avances non remboursées après le délai légal de deux ans (PSh) ;
- la mauvaise foi des usagers (PSi).

En effet, le PSa relatif au déséquilibre des prévisions des comptes SYDONIA, « d'opérations d'escortes douanières » et « d'opérations du RAMU » constitue un problème qui peut être résolu par les prochaines lois de finances.

En ce qui concerne le PSc relatif à la mauvaise imputation des opérations relatives à certains Comptes d'Affectation Spéciale, l'organisation des séances de formation périodiques à l'attention des agents du Trésor limitent, dans une proportion donnée, son existence.

Quant au PSd relatif à la non signature de convention par les cocontractants avant l'octroi des avances, elle fait actuellement l'objet de réflexions par les cadres du Trésor pour des approches de solutions.

En ce qui concerne le PSf relatif à l'octroi d'avances et de prêts non autorisés par la loi, des mesures sont déjà en train d'être prises pour un meilleur respect des textes.

Le PSi relatif à la mauvaise foi des usagers est surtout un problème d'ordre moral qui ne peut être résolu par une démarche scientifique. Il appelle surtout la conscience des citoyens.

Par conséquent, nous retenons les quatre (04) problèmes spécifiques suivants dans le cadre de notre étude :

- ❖ le déficit récurrent des Comptes d'Affectation Spéciale (PS1) ;
- ❖ l'encaissement non effectif d'intérêts sur les fonds avancés ou prêtés (PS2) ;
- ❖ le recouvrement difficile des prêts et avances consentis aux entreprises (PS3) ;
- ❖ la non consolidation en prêts des avances non remboursées après le délai légal de deux ans (PS4).

La réflexion sur ces quatre (04) problèmes spécifiques permet d'orienter le choix du thème de l'étude.

## **II- Choix du thème de l'étude**

Rappelons que nous avons choisi parmi les groupes de problèmes possibles le groupe de problèmes relatif à **la gestion des Comptes Spéciaux du Trésor**. Ce groupe de problèmes se présente comme suit :

### **\* Problème général**

Gestion inefficace des Comptes Spéciaux du Trésor.

### **\* Problèmes spécifiques**

- le déficit récurrent des Comptes d'Affectation Spéciale ;
- l'encaissement non effectif d'intérêts sur les fonds avancés ou prêtés ;
- le recouvrement difficile des prêts et avances consentis aux entreprises ;
- la non consolidation en prêts des avances non remboursées après le délai légal de deux ans.

Notre souci est d'améliorer la gestion des CST en vue d'aider la RGF à effectuer, de manière efficace, ses activités ; ce qui nous pousse à libeller notre thème comme suit : « **Contribution pour la gestion efficace des Comptes Spéciaux du Trésor au Bénin** ».

La perspective théorique de réflexion sur le groupe de problèmes à résoudre nous a permis de formuler la problématique de l'étude.

## **Paragraphe 2 : 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 qui peut nous permettre d'identifier les angles de réflexion sur les problèmes spécifiques retenus et par voie de conséquence sur le problème général et d'autre part, la problématique de l'étude dans sa double dimension : problème et perspective théorique.

## **I- Perspective théorique de réflexion sur le problème à résoudre**

Notre perspective théorique de réflexion et d'analyse sera présentée d'une part, par rapport au problème général et d'autre part, au regard des problèmes spécifiques qui s'y rapportent.

### **A- Perspective théorique de réflexion sur le problème général**

Rappelons que notre problème général est **la gestion inefficace des Comptes Spéciaux du Trésor (CST)**.

L'existence, en Droit budgétaire, des CST est liée au passage de la dialectique entre les finances publiques classiques et les finances publiques modernes, car, c'est dans la modification profonde des conceptions du rôle de l'Etat et des finances publiques qu'il importe de chercher les ressorts des CST. En effet, aux origines, l'Etat se bornait à remplir des tâches purement administratives, traditionnelles : police, justice, diplomatie et défense. Le respect des acquis de la Révolution Française de 1789 exigeait alors l'octroi aux citoyens d'un maximum de liberté et d'initiatives, confinant ainsi l'Etat dans un rôle plus qu'étroit. L'Etat posait les règles de jeu du capitalisme et veillait à leur respect. On parlait alors d'« Etat Gendarme ».

Au plan financier, le budget de l'Etat devait être exécuté en équilibre. Il fallait aussi limiter le gaspillage des deniers publics et assainir la gestion des finances publiques. Pour ce faire, certaines règles ont été posées à savoir l'unité budgétaire, l'universalité budgétaire, l'annualité budgétaire, la spécialité des crédits et le principe de l'égalité devant l'impôt. Cette conception classique réduisait également le Trésor dans un rôle très limité. En effet, chargé presque exclusivement de l'exécution du budget, il se procurait les ressources

nécessaires, les adaptait aux dépenses en les aménageant dans le cadre de l'année budgétaire. Exceptionnellement, mais timidement, il se comportait comme banquier toutes les fois que les rentrées fiscales s'avéraient insuffisantes. Le cas échéant, pour faire face aux dépenses publiques, il recourait à l'emprunt à court terme, donc remboursable à brève échéance. Aussi, pouvait-on rencontrer, par ailleurs, dans le cadre de ces opérations de trésorerie, des *Services Spéciaux du Trésor*, créés pour retracer des opérations de recettes et de dépenses qui n'intéressent pas directement l'Etat, car ne rentrant pas dans ses attributions classiques. Tel était le cas des avances remboursables à très court terme faites par l'Etat à des collectivités locales et aussi le cas des cautionnements versés par certains fonctionnaires et qui leur étaient restitués après cessation de leurs fonctions.

Mais, de nombreuses raisons vont entraîner le déclin de la conception orthodoxe de la gestion financière publique. D'une part, le principe de l'égalité de tous devant les charges publiques avait engendré des inégalités sociales trop choquantes, devenues insupportables et qui nécessitaient l'implication de l'Etat dans la vie de la Nation pour y jouer un rôle social. D'autre part, le chômage et les faillites des grandes sociétés capitalistes se développaient à un rythme effréné, nécessitant l'intervention de l'Etat par des politiques de relance de l'activité par des grands travaux. Par ailleurs, on suggérait à l'Etat de rompre avec le principe sacro-saint de l'équilibre budgétaire en finançant par l'emprunt un déficit budgétaire. Cette solution était jugée plus réaliste par les théoriciens du « Welfare-state » ou du bien-être ou par des économistes de renom comme Keynes. Ainsi étaient sapées les bases des finances publiques classiques. On assistait alors à l'avènement de l'« Etat-Providence », de l'« Etat, sujet économique dominant », de l'« Etat interventionniste ».

Du coup, une bonne partie des recettes et des dépenses publiques vont s'effectuer en dehors du budget et ce, en raison de leur nature propre. En effet, de même que la conception du rôle de la Puissance publique a évolué, celle du budget a évolué elle aussi. Le budget de l'Etat est certes le document de base placé au centre des activités financières de l'Etat, mais à côté, il existe désormais de nouvelles masses financières appelées *budgets extraordinaires, budgets des offices, budgets annexes ou Services Spéciaux du Trésor*. Cela a eu comme conséquences : la violation des règles de l'unité budgétaire et de la non-affectation, la refonte de l'ensemble des principes du Droit budgétaire classique puis la mise

en œuvre du principe de l'égalité par l'impôt. Quant au Trésor, il bénéficie désormais de nouvelles prérogatives. L'Etat interventionniste accorde, par ailleurs, l'autonomie financière à des services publics non dotés de la personnalité morale.

En fait, pour soutenir sa gageure à ce moment où s'étendent ses activités, l'Etat avait besoin de moyens plus souples : les CST en sont un par excellence. De plus, ils offrent une grande variété de possibilités d'emploi. Concrètement, les CST sont créés pour retracer des opérations de recettes et de dépenses ne pouvant être considérées comme des recettes et des dépenses ordinaires de l'Etat, soit qu'elles n'intéressent pas directement ou définitivement l'Etat ; soit qu'elles ne rentrent dans aucune de ses tâches traditionnelles ; soit qu'elles n'ont qu'un caractère provisoire ou d'attente.

Ainsi, aux missions exceptionnelles, il faut associer naturellement des moyens exceptionnels : les CST constituent, entre autres, les instruments financiers s'inscrivant dans cette logique.

La gestion et le suivi des CST sont confiés au Trésor Public. Celui-ci étant l'institution responsable de la gestion des deniers publics, il est chargé de l'exécution des activités les concernant. La revue de littérature nous apprendra davantage sur ce domaine.

Il nous faudra principalement, dans le cadre de notre travail, analyser la manière dont s'effectue la gestion des CST par le Trésor public au Bénin et ensuite faire des suggestions pour **l'amélioration de cette gestion**.

## **B- Perspectives théoriques spécifiques liées aux problèmes spécifiques**

Cette perspective s'articulera autour des quatre (04) problèmes spécifiques. Il s'agira d'identifier pour chaque problème spécifique, l'approche générique sans nom et sans auteur, c'est-à-dire le cœur scientifique autour duquel se fera la revue de littérature plus tard.

### **1- Perspective théorique liée au problème spécifique n°1**

En ce qui concerne le premier problème spécifique à savoir **le déficit récurrent des Comptes d'Affectation Spéciale**, il se traduit par les soldes négatifs répétés de certains Comptes d'Affectation Spéciale observés sur la période considérée.

En effet, selon l'article 41 alinéa 4 de la loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances, en cours d'année, le total des dépenses engagées au titre d'un Compte d'Affectation Spéciale ne peut pas dépasser le total des recettes constatées, sauf pendant les trois (03) mois suivant sa création. Durant cette dernière période, le découvert ne peut être supérieur à un montant fixé par la loi de finances créant le compte.

De même, la directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA dispose que « le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un Compte d'Affectation Spéciale ne peut excéder le total des recettes du même compte ». Il se pose donc un problème de légèreté dans la gestion de ces comptes.

Ainsi, pour la résolution de ce problème, nous ferons recours à une perspective spécifique basée sur les mesures à mettre en œuvre pour **le respect des recommandations des textes**.

## **2- Perspective théorique liée au problème spécifique n°2**

En ce qui concerne le deuxième problème spécifique à savoir **l'encaissement non effectif d'intérêts sur les fonds avancés ou prêtés**, il se traduit notamment par l'absence de calcul et de recouvrement d'intérêt au titre des avances et des prêts faits par le Trésor public. Rappelons que l'intérêt est la somme d'argent représentant le prix de l'usage d'un capital. Les prêts et avances sont donc des mécanismes pour le Trésor banquier de placer des fonds publics.

En France, par exemple, les comptes de prêts ont longtemps occupé une place prépondérante dans l'ensemble des CST. Ils étaient utilisés pour retracer les principales interventions économiques du Trésor dans le domaine de l'équipement national. Ces comptes sont également le support de soutien aux importations et aux exportations par l'utilisation de la procédure de crédits appropriés (crédits fournisseurs). Ils sont aussi utilisés pour assurer le redéploiement de l'aide extérieure (prêts au profit d'Etats étrangers).

La LOLF de 2013 a précisé que les prêts et les avances sont productifs d'intérêt. La détermination de ce dernier se fait par la formule mathématique  $C \cdot T$  pour une durée d'un (01) an, avec C comme capital et T le taux d'intérêt. Ainsi, lorsque le capital devient élevé, l'intérêt l'est aussi. Il apparaît donc anormal qu'une institution comme le Trésor public enregistre une perte de recettes non fiscales que constituent les intérêts sur prêts et avances.

Ainsi, pour apporter solution à ce problème, nous allons recourir à une approche spécifique basée sur les conditions indispensables à **l'encaissement effectif d'intérêts sur les avances et les prêts.**

### **3- Perspective théorique liée au problème spécifique n°3**

Pour ce qui est du problème spécifique relatif **au recouvrement difficile des prêts et avances consentis aux entreprises**, il se traduit par l'insuffisance des mécanismes nécessaires au recouvrement effectif des prêts et avances octroyés.

En effet, afin d'imprimer aux entreprises publiques nationales tout le dynamisme nécessaire à leur fonctionnement, à leur gestion et à leur rentabilité, l'Etat participe au financement de leurs activités. Les concours financiers de l'Etat constituent pour elles d'indispensables sources de financement, à côté de l'autofinancement et du financement par emprunts contractés sur le marché des capitaux. Ces apports de l'Etat prennent la forme de prêts et d'avances. Ils permettent à l'Etat de venir en aide aux entreprises, en finançant leur fonds de roulement ou en finançant des activités précises que celles-ci veulent réaliser. Ces activités visent souvent l'amélioration de la production ou du bien être économique et social suivant les missions de chaque entreprise. Cela s'illustre par le prêt à la SONAPRA ayant pour objet la lutte contre la crise alimentaire ou encore le prêt à la Société Sucrière de Savè (SSS) pour le financement de son fonds de roulement. Aussi, les avances ou prêts consentis aux entreprises publiques intervenant dans la production du coton ont-ils essentiellement pour but de soutenir la production de cette culture qui est quasiment la seule culture de rente exportée par le Bénin et qui permet d'obtenir des devises étrangères pour alimenter le compte du Bénin à la BCEAO.

L'Etat veut donc, par là, éviter que les entreprises publiques fassent faillite. Ce qui pourrait entraîner, du coup, beaucoup de problèmes sociaux. C'est donc une manière pour l'Etat d'élargir ses services publics.

Cependant, les remboursements des sommes prêtées ou avancées n'interviennent pas toujours comme cela se devrait. Par exemple, les sociétés comme la SBEE, la SONACOP sont des sociétés qui bénéficient très souvent de financements à titre d'avances ou de prêts mais, ces sociétés ne remboursent pas et la mise en œuvre d'actions en recouvrement à leur encontre se révèle très difficile et sans résultat apparent. C'est aussi le cas pour les sociétés comme Bénin Télécoms SA, la SSS, la COTEB, la SONAPRA, qui ont également reçu des financements qui n'ont pas fait l'objet de remboursement à ce jour.

Cette situation relève d'une mauvaise gestion des opérations de prêts et d'avances.

Ainsi, la résolution du problème spécifique n°3 passera par le recours à une approche spécifique basée sur les mesures à prendre pour **l'optimisation des mécanismes de recouvrement des prêts et avances octroyés aux entreprises.**

#### **4- Perspective théorique liée au problème spécifique n°4**

Quant à la non consolidation en prêts des avances non remboursées après le délai légal de deux ans, elle se traduit par l'inconvertibilité des avances non remboursées en cas de difficultés financières du bénéficiaire.

En la matière, la directive n°06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances au sein de l'UEMOA précise en son article 41 que « toute avance non remboursée à l'expiration du délai fixé doit faire l'objet :

- soit d'une décision de recouvrement immédiat ou, à défaut de recouvrement, de poursuites effectives engagées dans un délai de trois mois ;
- soit d'une autorisation de consolidation sous forme de prêts du Trésor assortis d'un transfert à un compte de prêts ;
- soit de la constatation d'une perte par un transfert immédiat, du même montant, du budget général au compte spécial ».

Le non respect de cette recommandation relève donc d'une mauvaise gestion et il importe de déceler les causes qui le justifient.

Pour la résolution de ce problème, nous ferons recours à une perspective spécifique relative à **la consolidation effective des avances non remboursées à temps en prêts.**

## **II- Formulation de la problématique de l'étude**

Formuler la problématique de l'étude revient à rappeler le PAR choisi et la perspective théorique y relative. La gestion des Comptes Spéciaux du Trésor n'est pas efficace aujourd'hui au regard des difficultés que l'on rencontre en matière de stratégies adoptées pour la satisfaction du système de mesure de performance et d'équilibre budgétaire.

Pour atteindre l'efficacité de la gestion des CST dans ce contexte, il faut réussir à mettre en interaction les options d'efficacité liées aux différents problèmes spécifiques en résolution. Au regard de ces problèmes spécifiques relatifs au déficit récurrent des Comptes d'Affectation Spéciale, à l'encaissement non effectif d'intérêts sur les fonds avancés ou prêtés, au recouvrement difficile des prêts et avances consentis aux entreprises et à la non consolidation en prêts des avances non remboursées après le délai légal de deux ans, résoudre ces problèmes consiste à améliorer les activités de la RGF.

Nous pouvons libeller la problématique comme suit : « **problématique de la gestion efficace des CST au Bénin** ».

La formulation de la problématique est synthétisée dans le tableau n°10 pour faciliter à nos lecteurs une meilleure compréhension du présent passage de notre recherche.

**Tableau n°10 : Tableau de la problématique choisie**

Niveaux		Éléments de problématique		Libellé de la problématique choisie
		Groupe de Problèmes à Résoudre (PAR)	Perspectives théoriques retenues (PTR)	
Niveau général		Gestion inefficace des CST (PG)	L'amélioration de la gestion des CST (PTRG)	Problématique de la gestion efficace des CST au Bénin
Niveaux spécifiques	1	Déficit récurrent des Comptes d'Affectation Spéciale (PS1)	Le respect des recommandations des textes (PTR1)	
	2	Encaissement non effectif d'intérêts sur fonds avancés ou prêtés (PS2)	L'encaissement effectif d'intérêts sur les avances et les prêts (PTR2)	
	3	Recouvrement difficile des prêts et avances consentis aux entreprises (PS3)	L'optimisation des mécanismes de recouvrement des prêts et avances consentis aux entreprises (PTR3)	
	4	Non consolidation en prêts des avances non remboursées après le délai légal de deux ans (PS4)	La consolidation effective des avances non remboursées à temps en prêts (PTR4)	

**Source :** Repères de base de l'étude (revue à mi-parcours).

Après avoir présenté les cadres institutionnel, physique et environnemental de l'étude, restitué les observations de stage, ciblé la problématique de l'étude, nous aborderons dans le chapitre suivant le cadre théorique et méthodologique de résolution de la problématique de la gestion efficace des CST au Bénin.

Chapitre 2<sup>ème</sup> : Du cadre théorique et méthodologique de l'étude aux conditions de mise en œuvre des solutions pour une gestion efficace des Comptes Spéciaux du Trésor au Bénin.

Ce chapitre traite non seulement des objectifs et des hypothèses de recherche, de la revue de littérature, du choix de la méthodologie et des conditions de vérification des hypothèses (**section I**), mais aussi des enquêtes, de la vérification des hypothèses, des approches de solutions ainsi que des conditions de leur mise en œuvre (**section II**).

## **SECTION I : Cadre théorique et méthodologique de l'étude**

Dans cette section, il a été successivement abordé le cadre théorique de base de la recherche (objectifs et hypothèses), le tableau de bord de l'étude et la revue de littérature (**paragraphe 1**) puis le choix de la méthodologie et les conditions de vérification des hypothèses (**paragraphe 2**).

### **Paragraphe 1 : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature**

#### **I- Objectifs et hypothèses de l'étude**

##### **A- Objectifs de l'étude**

La présente étude vise des objectifs qui sont fixés par rapport aux problèmes à résoudre et se déclinent 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.

Avant d'arriver à ces objectifs, rappelons que le problème général de l'étude est la gestion inefficace des Comptes Spéciaux du Trésor et que les problèmes spécifiques associés sont :

- le déficit récurrent des Comptes d'Affectation Spéciale ;
- l'encaissement non effectif d'intérêts sur fonds avancés ou prêtés ;
- le recouvrement difficile des prêts et avances consentis aux entreprises ;
- la non consolidation en prêts des avances non remboursées après le délai légal de deux ans.

## **1- Objectifs de développement**

Il s'agit, pour nous, de faire des déclarations d'intention de résolution de chaque problème suivant un objectif général et des objectifs spécifiques.

### **\* Objectif Général de Développement (OGD)**

Cet objectif est de suggérer des solutions pour une gestion efficace des Comptes Spéciaux du Trésor.

### **\* Objectifs Spécifiques de Développement (OSD)**

Chaque objectif spécifique de développement est relié à un problème spécifique. Ainsi, nous avons :

- pour le problème spécifique n°1 : Envisager des mesures favorables à la résorption du déficit récurrent des Comptes d'Affectation Spéciale (OSD1) ;
- pour le problème spécifique n°2 : Proposer des mesures d'encaissement effectif d'intérêts sur les avances et les prêts (OSD2) ;
- pour le problème spécifique n°3 : Suggérer des mesures pour l'amélioration du recouvrement des prêts et avances consentis aux entreprises (OSD3) ;
- pour le problème spécifique n°4 : Envisager des mesures de consolidation effective en prêts des avances non remboursées après le délai légal de deux ans (OSD4).

## **2- Objectifs de recherche**

Ce sont des déclarations d'intention de réalisation de recherche par rapport à chaque problème.

★ **Objectif Général de Recherche (OGR)**

Il s'agit ici de déterminer les conditions d'amélioration de la gestion des Comptes Spéciaux du Trésor.

★ **Objectifs Spécifiques de Recherche (OSR)**

Les objectifs spécifiques de recherche se résument comme suit :

- pour le problème n°1 : Chercher les mesures favorables à la résorption du déficit récurrent des Comptes d'Affectation Spéciale (OSR1) ;
- pour le problème n°2 : Analyser les mesures d'encaissement effectif d'intérêts sur les avances et les prêts (OSR2) ;
- pour le problème n°3 : Identifier les mesures pour l'amélioration du recouvrement des prêts et avances consentis aux entreprises (OSR3) ;
- pour le problème n°4 : Définir les mesures de consolidation effective en prêts des avances non remboursées après le délai légal de deux ans (OSR4).

**3- Résultats attendus de l'étude**

Les résultats attendus de l'étude se présentent en termes général et spécifiques liés aux problèmes spécifiques. Nous avons :

★ **Résultat Général attendu (RGA)**

Ce résultat se formule comme suit par rapport au problème général :

Au terme de l'étude, les conditions et les solutions favorables à l'amélioration de la gestion des Comptes Spéciaux du Trésor sont déterminées et suggérées.

**\* Résultats Spécifiques attendus (RSA)**

Ces résultats spécifiques se présentent comme suit :

- par rapport à PS1 : A la fin de l'étude, les mesures favorables à la résorption du déficit récurrent des Comptes d'Affectation Spéciale sont cherchées et envisagées (RSA1).
- par rapport à PS2 : A la fin de l'étude, les mesures d'encaissement effectif d'intérêts sur les avances et les prêts sont analysées et proposées (RSA2).
- par rapport à PS3 : Au terme de l'étude, les mesures d'amélioration du recouvrement des prêts et avances consentis aux entreprises sont identifiées et suggérées (RSA3).
- par rapport à PS4 : A l'issue de l'étude, les mesures de consolidation effective en prêts des avances non remboursées après le délai légal de deux ans sont définies et envisagées (RSA4).

**B- Hypothèses de l'étude**

Une hypothèse est une réponse provisoire à une interrogation formulée par rapport à un élément de problématique. Cette interrogation se pose de la manière suivante : **selon vous, qu'est-ce qui peut justifier ou expliquer le problème (Pi)**. De manière précise, nous allons identifier à partir des problèmes, les causes éventuelles et formuler les hypothèses. A cet effet, nous identifions la cause la plus plausible parmi les causes éventuelles et qui sera retenue pour la formulation de l'hypothèse, c'est-à-dire celle qui semble mieux expliquer le problème à résoudre. Ces hypothèses peuvent être confirmées ou infirmées au terme des données de l'enquête. Les détails de la formulation des hypothèses se retrouvent en Annexe n°4.

Pour chaque problème spécifique, les hypothèses se présentent comme suit ;

- **le déficit récurrent des Comptes d'Affectation Spéciale s'explique par la faiblesse du rythme de recouvrement des recettes de ces comptes (hypothèse n°1) ;**

- l'exécution peu satisfaisante de la fonction bancaire du Trésor explique l'encaissement non effectif d'intérêts sur les fonds avancés ou prêtés (hypothèse n°2).
- le recouvrement difficile des prêts et avances consentis aux entreprises s'explique par l'absence de garanties (hypothèse n°3).
- le suivi irrégulier des avances accordées est à l'origine de la non consolidation en prêts des avances non remboursées après le délai légal de deux ans (hypothèse n°4).

Afin de poursuivre aisément l'étude, toutes les informations essentielles (problématique, objectifs poursuivis, causes supposées et hypothèses formulées) sont regroupées dans un tableau dénommé Tableau de bord de l'étude.

## **II- Tableau de bord de l'étude**

Il s'agit d'un outil récapitulatif des principaux repères de la recherche effectuée. Il est constitué de la problématique choisie, des problèmes spécifiques retenus, des objectifs, des causes supposées et des hypothèses de l'étude. Ainsi, il sert de repère à l'évolution future de l'étude en termes de la méthodologie à adopter, de la revue de littérature, du diagnostic, puis de la solution à proposer. Il se présente comme suit :

**Tableau n°11 : Tableau de bord de l'étude : « Contribution à la gestion efficace des CST au Bénin »**

Niveaux d'analyse		Problématique*	Objectif de Recherche	Causes supposées	Hypothèses
Niveau général		<b>Problème général :</b> Gestion inefficace des CST	<b>Objectif général :</b> Déterminer les conditions d'amélioration de la gestion des CST	-	-
<b>NIVEAUX SPECIFIQUES</b>	<b>1</b>	<b>Problème spécifique n°1 :</b> le déficit récurrent des Comptes d'Affectation Spéciale	<b>Objectif de recherche n°1 :</b> Chercher les mesures favorables à la résorption du déficit récurrent des Comptes d'Affectation Spéciale	<b>Cause spécifique n°1 :</b> la faiblesse du rythme de recouvrement des recettes	<b>Hypothèse spécifique n°1 :</b> le déficit récurrent des Comptes d'Affectation Spéciale s'explique par la faiblesse du rythme de recouvrement des recettes de ces comptes
	<b>2</b>	<b>Problème spécifique n°2 :</b> l'encaissement non effectif d'intérêts sur fonds avancés ou prêtés	<b>Objectif de recherche n°2 :</b> Analyser les mesures d'encaissement effectif d'intérêts sur les avances et les prêts	<b>Cause spécifique n°2 :</b> L'exécution peu satisfaisante de la fonction bancaire du Trésor	<b>Hypothèse spécifique n°2 :</b> l'exécution peu satisfaisante de la fonction bancaire du Trésor explique l'encaissement non effectif d'intérêts sur les fonds avancés ou prêtés

	<b>3</b>	<b>Problème spécifique n°3 :</b> le recouvrement difficile des prêts et avances consentis aux entreprises	<b>Objectif de recherche n°3 :</b> Identifier les mesures pour l'amélioration du recouvrement des prêts et avances consentis aux entreprises	<b>Cause spécifique n°3 :</b> l'absence de garanties associées aux prêts et avances consentis	<b>Hypothèse spécifique n°3 :</b> le recouvrement difficile des prêts et avances consentis aux entreprises s'explique par l'absence de garanties
	<b>4</b>	<b>Problème spécifique n°4 :</b> la non consolidation en prêts des avances non remboursées après le délai légal de deux ans	<b>Problème spécifique n°4 :</b> Définir les mesures de consolidation effective en prêts des avances non remboursées après le délai légal de deux ans	<b>Cause spécifique n°3 :</b> le suivi irrégulier des avances accordées	<b>Hypothèse spécifique n°4 :</b> le suivi irrégulier des avances accordées est à l'origine de la non consolidation en prêts des avances non remboursées après le délai légal de deux ans.

**\*Problématique de la gestion efficace des Comptes Spéciaux du Trésor au Bénin**

**Source :** Synthèse des éléments de l'état des lieux et repères à mi-parcours de l'étude.

### **III- Revue de littérature liée à la problématique de la gestion efficace des CST**

Nous donnons ici un aperçu sur les apports des auteurs, sur les études antérieures en ce qui concerne le problème général et particulièrement sur les problèmes spécifiques.

La revue de littérature est un exercice de lecture de la documentation mobilisée afin de faire le point des connaissances antérieures sur les problèmes en résolution en termes d'outils de mobilisation et d'analyse des données. Elle suit les cinq (05) étapes essentielles suivantes :

- le rappel du problème ;
- le rappel de l'objectif lié au problème ;
- le rappel de l'hypothèse liée au problème ;
- l'identification de la thématique générale liée au problème ;
- la détermination des théories spécifiques qui répondent aux exigences de l'objectif de recherche et de la thématique générale.

#### **A- Contributions antérieures sur le problème général de la gestion inefficace des CST**

Notre objectif général étant de **déterminer les conditions d'amélioration de la gestion des CST**, nous aurons pour base de recherche la thématique de **la gestion des CST**.

En France, les CST ont été, à l'origine, le moyen d'échapper aux règles strictes de la comptabilité publique et de dissimuler le déficit budgétaire. Ils ne figuraient pas dans la loi de finances. Ils retraçaient de simples opérations de caisse à caractère provisoire destinées à se compenser entre elles. La nature de ces opérations justifie qu'elles échappent à la prévision budgétaire.

Après la première guerre mondiale, en vue de soustraire au Parlement de véritables dépenses de l'Etat assimilées à des opérations de trésorerie, au prétexte qu'elles s'analysaient comme des dépenses non définitives, furent créés de multiples comptes spéciaux hors budget (Christian BIGAUT, 1995, p. 35). Une série de réformes progressives,

décisives et cohérentes vont aboutir, par la suite, à leur institutionnalisation en tant que techniques budgétaires fiables. Les CST vont sortir de la pénombre administrative dans laquelle ils évoluaient et partager désormais, avec le budget général, nombre de règles et de procédures, sans pour autant sacrifier leurs spécificités et encore moins voir leurs opérations réintégrées au budget général. C'est cela la budgétisation des CST, que l'on peut définir comme un processus de réformes aux termes desquelles s'est vu élaborer un véritable droit des CST dont les règles se rapprochent le plus possible de celles des opérations budgétaires proprement dites.

Aujourd'hui, les CST sont d'indispensables procédés de gestion de certaines opérations particulières. Ces opérations, comme celles du Budget général, donnent lieu à des autorisations budgétaires dont l'exécution incombe à de nombreuses institutions de l'Etat. Le Trésor public est la plus importante de ces institutions. Il joue un rôle central dans la gestion de ces autorisations budgétaires. Avant de présenter le rôle joué par le Trésor en matière de gestion des CST, nous essayerons une approche de définition de cette institution.

En réalité, il n'y a pas, à réellement parler, de différence de personnalité entre l'Etat-Puissance publique et le Trésor public. Ce qui a fait dire à Louis TROTABAS et Jean-Marie COTTERET (1985, p. 164) que « le Trésor public présente cette originalité majeure de ne pas exister », car il n'a ni personnalité juridique distincte de celle de l'Etat, ni même une personnalité financière autonome. Il ne peut jouir et ne jouit que d'une personnalité comptable. En effet, le Trésor public, c'est l'Etat lui-même considéré dans ses multiples attributions et compétences, soit financières, soit économiques, soit monétaires. C'est un important service de l'Etat. Philippe JURGENSEN et Daniel LEBEGUE (1932, p. 19) nous le présentent comme « un service de l'Etat qui :

- effectue, pour son compte et pour celui d'autres collectivités administratives, les opérations de caisse (recettes et dépenses), de banque (mouvements de créances et de dettes) et de comptabilité nécessaires à la gestion des finances publiques ;
- exerce des activités d'administration, de tutelle, de financement ou d'impulsion en matière économique et financière et aussi en matière internationale ;
- assure le maintien des grands équilibres monétaires et financiers ».

Cette définition a le mérite de présenter toutes les attributions du Trésor public à savoir : gérer la trésorerie de l'Etat, jouer le rôle d'intermédiaire financier et de distributeur de capitaux, exercer des missions de puissance publique, gérer des instruments d'intervention financière publique en faveur des entreprises et enfin, être le gardien des grands équilibres monétaires et financiers. Le Trésor est donc à la fois, le caissier, le banquier et l'agent monétaire de l'Etat.

En matière de gestion des CST, le Trésor-caissier, centralise les recettes affectées aux CST, assure le financement des dépenses imputées à ces comptes et réalise l'unité de l'exécution matérielle de ces opérations. En effet, il assure l'ensemble des opérations de perception ou d'encaissement des recettes afférentes aux CST. Il s'agit des ressources de nature diverse (comme les recettes du budget général) composées d'impôts (pour les comptes spéciaux à caractère définitif), de taxes fiscales et parafiscales, de redevances, de remboursements de prêts et avances et de produits divers autorisés par la loi de finances au bénéfice des CST. Puis, il assure le financement matériel des dépenses assignées aux CST à partir des ressources disponibles, en effectuant par exemple des remboursements d'emprunts préalablement contractés pour financer les dépenses des CST. Il convient de préciser que le Trésor réalise l'unité de l'exécution matérielle de ces opérations grâce au principe de l'unité de caisse. En fait, le Trésor encaisse toutes les ressources des CST et paie indistinctement toutes les dépenses régulièrement ordonnancées. Bien que constituant des autorisations affectées à des dépenses spécifiques, les ressources des CST perdent une fois perçues, leur particularité et se fondent dans la caisse du Trésor.

En tant que banquier, le Trésor assure la gestion des CST en octroyant des prêts et des avances. Ils sont imputés dans leurs comptes respectifs. Les prêts se distinguent des avances par leur durée. Ils sont, pour le Trésor, des procédés de crédits à moyen et long terme.

En tant qu'agent monétaire, il crée de la monnaie en consentant des prêts à des agents économiques non financiers. Les opérations monétaires du Trésor sont imputées au compte spécial des opérations monétaires (Amavi KOUÉVI, 2000, p. 210).

Dans la sous-région notamment en Côte d'Ivoire, au Togo et au Sénégal, la gestion des CST se déroule dans un cadre administratif donné. En effet, les opérations relatives aux CST sont exécutées dans le cadre des seuls services généraux de l'Etat que sont : le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) et la Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor. Au sein de cette dernière, les attributions sont réparties entre les directions, les sous-directions et les services compétents, le tout étant coordonné par le Directeur général. En se référant au cas ivoirien, les attributions de la Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor sont définies par le décret n°88-110 du 3 février 1988. Elle est chargée de la gestion de la trésorerie de l'Etat dont elle assure l'unité et le contrôle, de l'exécution comptable des budgets de l'Etat, des comptes de trésorerie et des CST, de la vérification des comptes des agents comptables et comptables publics, du contrôle des changes et de l'établissement des comptes des opérations de l'Etat permettant au Parlement de contrôler l'exécution de la loi de finances. C'est aussi le cas du Togo, où la gestion des CST est également confiée à la Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor créée par le décret n°86-109 du 5 juin 1986 portant organisation et attributions du Ministère de l'Economie et des Finances togolais.

Au Sénégal, la gestion des CST est spécialement confiée à un « Service des Comptes Spéciaux du Trésor » situé au sein de la Direction Générale du Trésor du Sénégal. Il est chargé de mieux suivre la gestion des CST et d'assurer la coordination et la vérification des opérations effectuées sur tous les CST. Il est composé d'un inspecteur, d'un contrôleur et d'un agent d'administration. L'inspecteur assure le fonctionnement du service en passant au crible tous les dossiers relatifs aux opérations des CST. Le contrôleur vérifie les pièces de dépenses notamment la conformité en nature et en montant des dépenses effectuées aux crédits ouverts. Quant à l'agent d'administration, il enregistre les dépenses imputées sur les CST et se charge du suivi des opérations effectuées sur chaque compte. Il est aussi chargé de la mise à jour de l'ensemble des dossiers des CST.

La LOLF française n°2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 dispose, en son article 20, que les opérations des CST sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que celles du Budget général. Sauf dispositions contraires prévues par une loi de finances, le

solde d'exécution de chaque compte spécial est reporté d'année en année. Dans ce sens, Gilbert ORSONI (1985, p. 142) a fait observer que, comparativement au budget général et aux budgets annexes, « les reports sont bien plus aisés encore en matière de CST et il est surtout loisible d'opérer des reports constants et importants ».

Par ailleurs, en matière de gestion des CST, il est interdit d'imputer directement à un CST les dépenses résultant du paiement des traitements ou indemnités à des agents de l'Etat ou à des agents des collectivités, établissements publics ou entreprises publiques. Cela signifie que les dépenses du personnel affecté à la gestion des CST sont imputées non pas directement aux CST eux-mêmes, mais au budget général. Selon Bernard PLAGNET (1989, p. 49), par cette interdiction, « le législateur a voulu limiter l'autonomie financière que certains services administratifs s'étaient arrogée en utilisant la technique des comptes spéciaux ». Pour Loïc PHILIP (1987, p. 27), le but de cette disposition est d'interdire le versement de rémunérations à des agents publics en dehors des postes prévus au budget. Ce mécanisme revêt toutefois une utilité pratique : éviter une différence de statuts et de traitements des agents qui participent de près ou de loin, directement ou indirectement au déroulement des opérations des CST.

## **B- Revue de littérature sur le déficit récurrent des Comptes d'Affectation Spéciale**

Dans le but **de chercher les mesures favorables à la résorption du déficit récurrent des Comptes d'Affectation Spéciale (CAS)**, nous sommes partis de l'hypothèse selon laquelle « le déficit récurrent des CAS s'explique par la faiblesse du rythme de recouvrement des recettes de ces comptes ». Nous avons ainsi pour base de recherche la thématique de **la gestion, en cours d'année, des recettes et des dépenses autorisées aux CAS**.

En effet, « les CAS ont la double particularité d'être financés sur ressources affectées et de retracer presque uniquement des opérations définitives ». (Laurent RABATÉ, 1990, p. 33) « Du bon usage des comptes d'affectation spéciale ».

Pour Paul Marie GAUDEMET et Joël MOLINIER (1996, p. 287), les CAS sont alimentés par des ressources qui leur sont spécialement affectées, par exception à la règle de la non affectation des recettes. Ils peuvent recevoir une subvention du budget général pour

compléter leurs ressources, mais cette subvention ne peut pas dépasser 20% du total des prévisions de dépenses du compte. Le total des dépenses engagées au titre du compte ne peut excéder le total des recettes du même compte.

Aussi, la LOLF française n°2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 précise-t-elle que les CAS retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, les opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées. Ces recettes peuvent être complétées par des versements du budget général, dans la limite de 10% des crédits initiaux. En cours d'année, le total des dépenses engagées et ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées, sauf pendant les trois (03) mois suivant sa création. Durant cette dernière période, le découvert ne peut être supérieur à un montant fixé par la loi de finances créant le compte.

Les CAS sont des comptes spéciaux dont la réalisation des dépenses dépend de celle des recettes. Leur caractéristique principale est que le principe de leurs dépenses se trouve dans la réalisation de leurs recettes. Ce sont des comptes « dont la recette précède la dépense » (Edgard ALLIX, 1921, p. 92).

En réalité, pour tous les CST (y compris les CAS), la perception des recettes autorisées est obligatoire : elle s'impose au Gouvernement. Celui-ci doit mettre en œuvre tous les moyens dont il dispose (contrainte ou simples moyens de droit commun) pour recouvrer les recettes autorisées au profit des CST. Quant aux dépenses autorisées, leur exécution ne s'impose pas au gouvernement avec la même rigueur. Elle relève d'une simple faculté. Dès lors, les réalités économiques, sociales, voire politiques changeantes, il apparaît que les crédits autorisés pour leur exécution subissent de nombreuses modifications techniques permettant aux autorités gestionnaires de s'accommoder des nouvelles données et de mener une politique économique et financière conséquente. C'est ce que Gilbert ORSONI (1985, p. 131) appelle « la régulation budgétaire ».

Ces « régulations budgétaires » ont un double effet sur l'équilibre du budget des CAS : soit elles entraînent des dépassements de crédits par rapport aux crédits initialement

---

votés ; soit elles imposent, au contraire, une réduction ou une non-utilisation des crédits. Dans le premier cas, « les régulations budgétaires » amènent le gouvernement à dépenser au-delà du montant prévu en loi de finances initiale. On parle alors de « régulations positives ». Dans le deuxième cas, elles consistent à dépenser moins que prévu. On parle alors de « régulations négatives ». Comment et dans quelles proportions s'effectuent ces « régulations budgétaires » ?

Les « régulations positives » des crédits des CAS empruntent des voies législatives ou réglementaires variées. En effet, elles interviennent soit dans le cadre de la loi de finances rectificative, soit par le biais des décrets d'avances ou soit elles résultent de l'application de l'article 25 de l'ordonnance française du 2 janvier 1959 (cf article 21 de la loi organique française n°2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances).

En ce qui concerne le premier cas, rappelons que les lois de finances rectificatives sont votées en cours d'année pour apporter des modifications aux dispositions de la loi de finances initiale. On les appelle « collectifs budgétaires » en raison justement des nombreuses mesures d'adaptation nécessaires qu'elles incarnent au cours de l'exercice budgétaire. Plusieurs raisons commandent leur intervention. En effet, l'évolution des facteurs conjoncturels impliquant un infléchissement des choix budgétaires initiaux, elle entraîne, en cours d'année, l'ouverture de crédits supplémentaires destinés à financer des besoins nouveaux imputés aux CST. L'emprunt de la voie législative ici s'inscrit dans le respect de la règle du parallélisme des formes : une loi ayant accordé les autorisations initiales, seule une loi de même caractère doit en modifier le contenu. En guise d'exemple, en France, les lois de finances rectificatives des 4 août et du 30 décembre 1995 ont majoré de 33 milliards de francs les crédits initialement affectés aux CAS (Rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1995, p. 289).

Quant à la procédure des décrets d'avances fondée sur l'article 11 alinéa 2 de l'ordonnance de 1959 (cf article 13 de la LOLF 2001), il convient de préciser que le Gouvernement peut ouvrir des crédits supplémentaires quand il le désire et lorsque certaines circonstances l'exigent : soit pour pallier l'insuffisance des crédits prévus lors du vote de la loi de finances de l'année, soit pour ouvrir des crédits pour des dépenses

---

nouvelles et imprévues. Dans tous les cas, l'effet des décrets d'avances est identique : ils accroissent des crédits qui avaient dans la loi de finances initiale un plafond à ne pas dépasser en raison du caractère limitatif des crédits ; ils affectent l'équilibre financier initial des CST.

Toutefois, le recours aux décrets d'avances est soumis à des conditions plus ou moins restrictives : au fond, ils sont pris, d'une part, en cas d'urgence lorsqu'il est établi sur rapport du Ministre des Finances au premier ministre que l'équilibre financier prévu pour la dernière loi de finances n'est pas affecté et d'autre part, en cas non seulement d'urgence, mais aussi de nécessité impérieuse d'intérêt national.

Enfin, on distingue le mécanisme de l'article 25 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 (cf article 21 de la LOLF 2001). En effet, en cours de gestion, les dotations de certains CAS peuvent être relevées corrélativement aux réévaluations de leurs ressources affectées. Cette faculté de majoration de crédits, propre aux seuls CAS, découle, en effet, de la règle selon laquelle : « si, en cours d'année, les recettes d'un CAS apparaissent supérieures aux évaluations, les crédits peuvent être majorés par arrêté du Ministre des Finances dans la limite de cet excédent de recettes ». Le mécanisme de cet article introduit de la souplesse dans la gestion des CAS. Il permet d'ajuster le montant des dépenses prévues et autorisées pour l'année au montant des recettes réellement perçues au titre de l'année. Cette procédure, très particulière, est mise en œuvre par simple arrêté pris par le Ministre des Finances, à une double condition : d'une part, il faut une plus-value de ressources effectivement constatées et disponibles sur le compte ; il faut, d'autre part, que les crédits ouverts en majoration soient d'un montant au plus égal à cette plus-value de ressources. Il est aisé de constater que, dans la pratique, ce mécanisme est assez souvent utilisé voire abusé en France.

Par ailleurs, d'autres mécanismes existent et ils permettent d'annuler ou de reporter des crédits insusceptibles de consommation en cours d'exercice. On parle de « régulations négatives » des crédits. Ces mécanismes sont prévus plus ou moins explicitement par l'ordonnance de 1959 (puis repris par la LOLF de 2001) et sont très utilisés en pratique par le biais du pouvoir réglementaire. La mise en œuvre de ces mécanismes n'est pas sans

incidence sur le montant des crédits initialement votés. La non-consommation ou la réduction de crédits modifient le délai d'utilisation de ces derniers et partant, le montant à consommer dans ce délai. Ces mécanismes sont, entre autres, les reports de crédits, les annulations de crédits et les rétablissements de crédits.

Les reports de crédits sur les CAS sont fréquents, soit qu'ils enrichissent l'exercice en voie de clôture du montant des crédits non consommés de l'exercice précédent, soit qu'ils affectent à l'exercice suivant la part de crédits non utilisés ouverts pour l'exercice à clôturer. En fait, les reports de crédits de l'exercice précédent ou à l'exercice suivant n'ont de différence que quant à l'incidence comptable qu'ils ont sur les soldes d'exécution des comptes spéciaux concernés : les reports de l'exercice précédent sont repris en balance d'entrée au titre de la gestion en cours tandis que les reports à l'exercice suivant concernent les crédits non consommés disponibles au titre de la gestion en cours. Dans tous les cas, les décisions de report sont prises par arrêté du Ministre des Finances.

Quant aux annulations de crédits, elles constituent une autre réalité de peu d'ampleur qui marque la gestion des CAS. En effet, l'article 13 de l'ordonnance française de 1959 dispose que « tout crédit qui devient sans objet en cours d'année peut être annulé par arrêté du ministre des finances après accord du ministre intéressé ». En réalité, pour plusieurs raisons, des crédits initialement votés au profit des CAS peuvent devenir sans objet et ainsi être annulés. Ces raisons peuvent être des circonstances conjoncturelles rendant nécessaires des économies budgétaires et conduisant les gestionnaires de comptes à s'imposer une réduction des crédits de dépenses, de même que des modifications structurelles conduisant à une réduction de crédits. Par exemple, un aménagement de structures peut intervenir en cours d'exercice favorisant l'allègement du coût de gestion des activités du compte.

Enfin, défini comme « procédure permettant de ré-ouvrir, grâce à une affectation spéciale de recettes, les crédits dont un ordonnateur disposait antérieurement à une dépense qu'il a effectuée », le rétablissement de crédits se traduit concrètement par une récupération par le Trésor de sommes dépensées indûment ou à titre provisoire sur des

crédits budgétaires, ou de sommes provenant de cessions ayant donné lieu à paiement sur crédits budgétaires.

Au total, les reports, annulations et rétablissements de crédits modifient le montant des crédits des CAS. De même, ils diminuent la portée réelle de l'autorisation budgétaire initiale. Et quand, en cours de gestion, les crédits ne sont pas modifiés dans leur montant, c'est sur leur objet que portent des ajustements et des réorientations (Amavi KOUEVI, 2000, p. 339).

Par ailleurs, Amavi KOUEVI (2000, p. 183), indique que les CAS connaissent, en fait, une double limite aux dépenses qu'ils peuvent effectuer : limite liée à l'existence et au montant d'un crédit et celle qui résulte d'une recette préalablement constatée ; en revanche, pour les comptes de prêts et avances, seule l'existence de crédits conditionne leurs dépenses, celle d'une recette préalable importe peu.

### **C- Revue de littérature sur l'encaissement non effectif d'intérêts sur les fonds avancés ou prêtés**

Rappelons que notre objectif spécifique de recherche est **d'analyser les mesures d'encaissement effectif d'intérêts sur les avances et les prêts** et que notre hypothèse est formulée comme suit : « l'exécution peu satisfaisante de la fonction bancaire du Trésor explique l'encaissement non effectif d'intérêts sur les fonds avancés ou prêtés ». La thématique liée à ce problème spécifique concerne **le rôle bancaire du Trésor**.

Le Trésor public est chargé de l'exécution des activités bancaires dévolues à l'Etat moderne. Ses attributions bancaires résultent, en fait, de l'extension croissante du rôle de l'Etat dans de multiples secteurs de l'économie. En effet, le Trésor finance de nos jours d'autres opérations que celles purement administratives. Il assure aussi l'essentiel du financement des investissements économiques de l'Etat.

Le rôle bancaire du Trésor s'est développé au fil des années. En effet, avant la première guerre mondiale, le système bancaire relevait plutôt intégralement du secteur privé, le Trésor public n'étant ni dépositaire de fonds, ni prêteur dans ses relations avec les

entreprises. Même les emprunts contractés par l'Etat étaient destinés au financement des services publics administratifs, y compris les investissements productifs, mis à part quelques rares interventions économiques visant à enrayer certaines calamités et à soutenir financièrement l'exploitation de moyens de transport déficitaires (François BLOCH-LAINÉ et Pierre de VOGÜÉ, 1960, p. 131).

Mais, pendant et après la guerre, et jusqu'à la crise de 1928, les habitudes interventionnistes du Trésor se sont réveillées. Peu à peu, on assistait à la création du service des Chèques Postaux, à des émissions de bons dans le public. Le Trésor se servait aussi de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) pour financer et redynamiser des activités privées sur fonds publics, comme l'assurance-crédit à l'exportation. Le Trésor consentait aussi des avances à des organismes (comme la CDC) qui eux-mêmes accordaient des prêts dans divers domaines pour le compte et aux risques du Trésor.

Pendant la crise des années 1930, et jusqu'en 1945, le Trésor-banquier a procédé à de nombreuses interventions, soit par des opérations de renflouement grâce à des avances consenties à diverses sociétés défailtantes et réorganisées, soit par le financement des programmes de grands travaux contre le chômage. Il encourageait même les programmes de réarmement (par des avances accordées aux entreprises titulaires de marchés aéronautiques) et l'expansion économique sous diverses formes, notamment par le développement d'institutions spécialisées (crédit agricole, crédit hôtelier) qui renforçaient de plus en plus l'armure bancaire du Trésor.

Enfin, pendant la seconde guerre mondiale, se sont ajoutées de nouvelles attributions interventionnistes du Trésor, notamment dans le domaine des opérations de change. Dans ce domaine, il s'est attribué, à travers le Fonds de Stabilisation des Changes (FSC), le monopole des achats et des ventes de devises faisant de l'ensemble des banques ses préposées. Parallèlement, se sont amplifiées les interventions du Trésor par l'octroi des avances économiques multiples en faveur de la reprise industrielle, de la reprise agricole, de l'industrie cinématographique et par le truchement des garanties, bonifications d'intérêts, lettres d'agrément.

Amavi KOUEVI (2000, p. 221) précise que l'octroi des avances et des prêts constitue l'activité traditionnelle du Trésor banquier. Conformément aux textes, la gestion des avances et des prêts s'effectue dans les mêmes conditions que ceux des banques car ils sont productifs d'intérêts et les textes fixent, dans ce cadre, leur proportion d'intérêts.

En effet, la LOLF française de 2001 prescrit que les prêts et les avances sont accordés pour une durée déterminée. Ils sont assortis d'un taux d'intérêt qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance ou, à défaut, d'échéance la plus proche.

L'article 84 de la Loi de Finances française de 1960 a instauré un régime d'avances attribuées aux agents de l'Etat pour l'amélioration de leur habitat. Ces avances sont accordées aux agents relevant du régime de prestations familiales des agents de l'Etat. Elles sont consenties pour exécuter des travaux d'aménagement ou de réparations comportant une amélioration des conditions de logement. Elles portent intérêt à un taux de 1% et sont remboursables par mensualités sur trois ans.

La Loi de Finances française pour 2006 a prévu des avances aux fonctionnaires de l'Etat pour l'acquisition de moyens de transport. Le montant maximal des avances est fixé à 6.707,76 euros. Elles portent intérêt et sont remboursables par mensualité dans un délai maximum de quatre ans. Le taux est déterminé par décision du Ministre de l'Economie et des Finances.

Le Fonds de Développement Economique et Social (FDES) est le plus important compte de prêt français aux entreprises publiques ou aux collectivités locales. Il permet de venir en aide aux entreprises et industries en difficultés financières. Ses prêts sont consentis aux taux suivants :

- pour les prêts du Comité Interministériel pour la Restructuration Industrielle (CIRI), le taux est fixé au cas par cas, c'est-à-dire en fonction de la situation de l'entreprise bénéficiaire et des besoins ultérieurs de financement ;
- les prêts du Comité Interministériel pour le Développement des Investissements et le Soutien de l'Emploi (CIDISE) et du Comité Interministériel pour le Financement des

Industries Agro-alimentaires (CIFIA) sont consentis au taux de 9,25%, quel que soit le secteur d'activité bénéficiaire ;

- les prêts hors comité, eux, sont assortis de taux pouvant varier en fonction de la situation de l'entreprise bénéficiaire mais toujours supérieurs à 4,5% ;
- les prêts participatifs simplifiés sont accordés au taux de 7% durant les trois (03) années de différé d'amortissement et de 9% après (Rapport Assemblée Nationale n°2987, p. 39).

Par ailleurs, pour le Conseil d'Etat (CE du 23 mai 1980, commune d'Evaux-les-Bains, recueil Lebon), les départements ont la possibilité d'accorder des prêts aux communes et établissements publics communaux pour des opérations d'équipements présentant un intérêt départemental, à condition que le prêt soit rémunéré et ne soit pas alimenté par un emprunt. D'une manière générale, les prêts et avances aux personnes privées sont encadrés par la loi bancaire et par la LOLF. L'arrêt de la Cour Administrative d'Appel de Marseille du 30 mai 2000 a prononcé l'illégalité des délibérations du département des Alpes de Haute-Provence visant à accorder des avances remboursables sans intérêts à des communes du département.

Il convient d'ajouter que les intérêts engrangés par les avances et les prêts du Trésor sont portés au budget général comme des recettes non fiscales.

#### **D- Points des connaissances antérieures sur le recouvrement difficile des prêts et avances consentis aux entreprises**

Rappelons que notre objectif spécifique de recherche est **d'identifier les mesures pour l'amélioration du recouvrement des prêts et avances consentis aux entreprises** et que notre hypothèse est formulée comme suit : « le recouvrement difficile des prêts et avances consentis aux entreprises s'explique par l'absence de garanties ». La thématique liée à ce problème spécifique concerne **le mécanisme d'octroi des prêts et avances par l'intermédiaire d'un établissement financier spécialisé** en France pour parer aux éventuels risques de non recouvrement de ces concours financiers.

En effet, par le biais des comptes d'avances et de prêts, l'Etat procède à de véritables investissements, directs ou indirects, dans de nombreuses entreprises publiques. Les opérations du Trésor banquier présentent un intérêt économique considérable pour l'Etat qui trouve dans les CST d'utiles et souples procédés budgétaires pour remplir ses missions interventionnistes.

Le dispositif de prêt en faveur d'entreprises rencontrant des difficultés ponctuelles de financement s'appuie sur le Comité Interministériel de Restructuration Industrielle (CIRI) et sur les Comités Départementaux d'Examen des Difficultés de Financement des Entreprises (CODEFI). L'octroi d'un tel financement aux entreprises permet parfois de trouver une solution globale de financement assurant la pérennité de l'entreprise (M. Bernard ANGELS, 2009). Ce financement peut prendre la forme de prêts ordinaires ou de prêts participatifs.

Les prêts ordinaires ou « prêts à taux normal » sont consentis à des taux proches de ceux du marché financier. Ils sont accordés, soit directement par l'Etat (prêts aux risques du Trésor), soit par l'entremise des établissements financiers (prêts aux risques des établissements financiers intermédiaires).

Les prêts participatifs, quant à eux, sont de nouveaux types de concours financiers accordés aux entreprises industrielles. Ils sont créés par la loi française du 13 juillet 1978 relative à l'orientation de l'épargne vers le financement des entreprises. Ils peuvent être également accordés, soit directement par l'Etat, soit par les établissements financiers. Dans l'un ou l'autre cas, leur rémunération peut faire l'objet d'une « clause de participation aux résultats » des entreprises bénéficiaires. Ces prêts, comme l'affirme Robert PROVANSAL (1990, p. 104), constituent une créance de dernier rang et sont assimilés à des fonds propres. Ils sont octroyés à trois (03) conditions : l'investissement envisagé doit être productif et doit pouvoir contribuer au développement ou à la modernisation de l'entreprise bénéficiaire ; le projet à financer doit pouvoir accroître ou, tout au moins, maintenir l'emploi ou l'effectif des salariés de l'entreprise ; il faut que l'entreprise, par ses actionnaires ou autres partenaires, accroisse ses fonds propres et puisse éventuellement s'endetter à moyen ou long terme afin de financer son investissement dans des conditions optimales.

Les opérations de prêts et d'avances sont des opérations qui comportent un risque aisément appréciable. En effet, en cas de défaillance des services gestionnaires ou des

bénéficiaires, les dépenses effectuées prennent l'aspect d'une perte ou d'une subvention imputées au budget général sous forme de « découverts du Trésor » (Amavi KOUÉVI, 2000, p. 194). Ainsi, pour limiter ce risque, l'octroi de ces concours financiers peut se faire désormais par l'entremise d'un établissement financier intermédiaire : Organisme Financier Intermédiaire (OFI) ou Institution Financière Spécialisée (IFS). En règle générale, les établissements financiers, avant d'accorder des prêts, prennent toujours des garanties auprès de leurs clients ou s'assurent toujours du remboursement effectif des fonds octroyés.

Lorsqu'ils interviennent dans le processus d'octroi, les établissements financiers s'occupent de l'étude de l'opportunité des prêts, de l'élaboration des contrats y relatifs ainsi que de la remise et de la récupération des fonds accordés aux bénéficiaires. Le Trésor se contente seulement, ici, de décider ou de refuser l'octroi du prêt en fonction de son intérêt économique. Ainsi, s'il le décide, l'établissement financier intermédiaire octroie le prêt. Mais, il l'octroie soit aux risques de l'Etat, soit à ses propres risques.

Dans le premier cas, le Trésor est juridiquement le prêteur : ces prêts sont alors retracés dans des CST. Et il en est ainsi, en principe, lorsque les prêts qu'avec l'aval de l'Etat l'établissement financier accepte de financer, ne sont pas conformes aux prêts habituellement consentis par lui tant par leur durée, leur montant, le risque encouru que par les garanties exigées. L'établissement financier emprunte donc au Trésor des fonds (imputés aux CST) qu'il prête ensuite à des collectivités publiques, à des entreprises privées ou à des organismes étrangers. Ces prêts sont gérés, certes, par le Trésor, mais par l'intermédiaire de l'établissement financier qui en a apprécié l'opportunité, les a consentis et qui, parce que spécialisé dans le domaine ou dans le secteur d'activités du bénéficiaire final, en surveille mieux l'exécution par le jeu des garanties. Dans cette hypothèse, si le bénéficiaire réel est défaillant et ne rembourse pas l'institution financière, cette dernière ne rembourse pas le Trésor (qui assume les risques des prêts).

Dans le second cas, où l'établissement financier assume personnellement les risques des opérations qu'il avait trouvé opportunes sur demande du Trésor public, il est juridiquement le prêteur. Les prêts correspondent à ceux qu'il consent habituellement. Il s'agit de prêts imputés aux CST. Le Trésor reste ici en position de créancier ; il sera remboursé par l'établissement financier quel que soit le dénouement de l'opération, même

si l'emprunteur final se révèle défaillant. En effet, le Trésor rentre en possession de ses fonds, que le bénéficiaire réel soit défaillant ou pas à l'égard de l'établissement financier, ce dernier assumant les risques de l'opération (Amavi KOUEVI, 2000, p. 278).

Par ailleurs, il convient d'ajouter que, dans tout domaine où interviennent les deniers publics, des contrôles sont exercés par des organes de contrôles spécialisés.

Le décret du 20 mars 1939 a étendu les compétences de la Cour des Comptes aux organismes bénéficiant de concours financiers publics. La qualité du bénéficiaire importe peu dans l'exercice par la Cour des Comptes de ses compétences : le simple fait d'avoir bénéficié d'un concours financier public suffit pour engager la compétence de la Cour des Comptes. Le contrôle ne porte que sur le compte d'emploi du concours financier (Stéphanie DAMAREY, 2007).

#### **E- Contributions antérieures sur la non consolidation en prêts des avances non remboursées après le délai légal de deux (02) ans**

Rappelons que notre objectif spécifique de recherche est **de définir les mesures de consolidation effective en prêts des avances non remboursées après le délai légal de deux ans** et que notre hypothèse est formulée comme suit : « le suivi irrégulier des avances accordées est à l'origine de la non consolidation en prêts des avances non remboursées après le délai légal de deux ans ». La thématique liée à ce problème spécifique est **la consolidation en prêts des avances non remboursées en France**.

L'article 28 de l'ordonnance organique française de 1959 dispose que « toute avance non remboursée à l'expiration d'un délai de deux ans, ou de quatre ans en cas de renouvellement, doit faire l'objet, selon les possibilités du débiteur :

- soit d'une décision de recouvrement immédiat ou, à défaut de recouvrement, de poursuites effectives engagées dans un délai de trois mois ;
- soit d'une autorisation de consolidation sous forme de prêts du Trésor assortis d'un transfert à un compte de prêts ;

- soit de la constatation d'une perte probable imputée aux résultats de l'année ; les remboursements qui sont ultérieurement constatés sont portés en recettes au Budget général ».

Pour faire respecter la deuxième possibilité énoncée par l'ordonnance à savoir la consolidation de l'avance sous forme de prêts, il est effectué, en France, un suivi rigoureux des avances accordées dans le temps. En effet, il est ouvert dans les livres du Trésor public français un compte spécial "d'avances du Trésor consolidées par transformation en prêts du Trésor". Il est créé par la loi n°48-24 du 6 janvier 1948 (article 43) et a pour objet de retracer les avances antérieures non remboursées à l'expiration du délai de deux ans ou de quatre ans en cas de renouvellement, qui, sur autorisation de la loi de finances, sont consolidées en prêts.

Les avances directes du Trésor étant exclusivement tournées vers le financement des besoins financiers internes, le compte d' « avances consolidées » reste un compte de prêts intérieurs.

Les avances consolidées sont, au départ, des opérations d'avances retracées en tant que telles dans des comptes d'avances, mais que les débiteurs du Trésor n'ont pas pu rembourser au terme des deux années, ou des quatre années en cas de renouvellement. Elles cessent alors d'être des avances et deviennent des prêts du Trésor, inscrits dans des comptes de prêts, grâce au mécanisme de la consolidation.

En pratique, la procédure de consolidation d'avances par leur transformation en prêts et leur transfert à des comptes de prêts ne bénéficie qu'à des débiteurs (entreprises, établissements ou autres organismes) qui sont hors d'état de payer dans l'immédiat et en une fois leur dette, mais qui peuvent s'en acquitter par des versements échelonnés sur une période plus ou moins longue. La consolidation est constatée par la prise en charge du solde de l'avance (non remboursé) par un nouveau compte de prêts qui, dès lors, fonctionne comme tel. Concrètement, il est crédité des versements opérés par les débiteurs en remboursement du capital des avances consolidées. Il est assorti d'un délai supérieur à quatre ans.

Plus loin, l'ordonnance précise en son article 29 que « lorsqu'une avance doit être consolidée, le taux d'intérêt dont est assorti le prêt de consolidation ne peut être inférieur à celui pratiqué à l'époque de l'opération par la Caisse des Dépôts et Consignations pour ses prêts aux collectivités locales. Il ne peut être dérogé à cette disposition que par décret en Conseil d'Etat ». Cette mesure vise à inciter les débiteurs à rembourser l'avance dans le délai, sous peine de voir celle-ci grevée d'un taux d'intérêt plus élevé. Elle permet aussi d'éviter tout abus qui consisterait pour un débiteur de mauvaise foi à faire consolider les avances dues par refus de paiement en espérant bénéficier d'un taux d'intérêt moindre.

Le compte d'« avances consolidées » retrace des opérations d'une importance négligeable par rapport à tous les autres comptes de prêts ouverts dans les livres du Trésor.

Dans la sous-région ouest-africaine, la directive n°06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances s'est inspirée, en grande partie, de l'ordonnance française. Elle fait part aussi d'un régime de traitement des avances non remboursées similaire au régime français. En effet, elle dispose en son article 41 alinéa 3 que : « toute avance non remboursée à l'expiration du délai fixé doit faire l'objet :

- soit d'une décision de recouvrement immédiat ou, à défaut de recouvrement, de poursuites effectives engagées dans un délai de trois mois ;
- soit d'une autorisation de consolidation sous forme de prêts du Trésor assortis d'un transfert à un compte de prêts ;
- soit de la constatation d'une perte par un transfert immédiat, du même montant, du budget général au compte spécial ».

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

Dans ce paragraphe, nous présentons la dimension empirique pour l'organisation des enquêtes de terrain et de l'outil théorique pour identifier les outils d'analyse des données en termes des conditions de vérification des hypothèses.

## **I- Choix de la méthodologie**

### **A- Choix de l'approche empirique**

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.

### **1- Objectif de l'enquête**

L'objectif de l'enquête est la vérification des hypothèses précédemment formulées. Ainsi, nous verrons si :

- le déficit récurrent des Comptes d'Affectation Spéciale s'explique par la faiblesse du rythme de recouvrement des recettes de ces comptes ;
- l'exécution peu satisfaisante de la fonction bancaire du Trésor explique l'encaissement non effectif d'intérêts sur les fonds avancés ou prêtés ;
- le recouvrement difficile des prêts et avances consentis aux entreprises s'explique par l'absence de garanties ;
- le suivi irrégulier des avances accordées est à l'origine de la non consolidation en prêts des avances non remboursées après le délai légal de deux ans.

### **2- Cadre de l'enquête et identification de la population mère**

En ce qui concerne la population mère, elle est composée uniquement des agents ou cadres opérationnels de la RGF. Nous avons eu des entretiens directs avec certains agents et les responsables à divers niveaux du Service de la Comptabilité Publique et du Service de la Trésorerie de la RGF.

### **3- 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.

Il s'agit d'une enquête par sondage qui sera adressée à un échantillon de dix (10) agents représentant la population mère pour mobiliser les données relatives au questionnaire.

### **4- Centre d'intérêt du questionnaire**

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

- connaître les motifs du déficit récurrent des Comptes d'Affectation Spéciale ;
- comprendre les raisons d'encaissement non effectif d'intérêts sur les fonds avancés ou prêtés ;
- connaître les causes du recouvrement difficile des prêts et avances accordés aux entreprises ;
- nous imprégner des motifs de non consolidation en prêts des avances non remboursées après le délai légal de deux (02) ans.

### **5- 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.

### **6- Outils statistiques de présentation des données**

Les résultats de nos enquêtes seront présentés par la méthode du tri à plat compte tenu de leurs caractères qualitatifs.

## **B- Choix des approches théoriques**

Il s'agit de préciser les approches théoriques retenues pour la résolution de chacun des problèmes spécifiques identifiés.

### **1- Présentation de la théorie retenue pour la résolution du PS1**

Pour réfléchir sur le problème du déficit récurrent des Comptes d'Affectation Spéciale (CAS), nous avons retenu l'approche de Gilbert ORSONI (1985, p. 131) selon laquelle des « régulations budgétaires » peuvent intervenir en cours d'année et modifier les crédits autorisés pour l'exécution des dépenses des CAS, au vu du changement des réalités économiques, sociales et politiques. Ces « régulations budgétaires » peuvent être des majorations ou des réductions de crédits. Ainsi, ces régulations peuvent avoir un impact sur le solde des CAS en fin d'année.

### **2- Choix de la théorie liée à PS2**

Pour résoudre le problème relatif à l'encaissement non effectif d'intérêts sur les fonds avancés ou prêtés, nous avons retenu l'approche d'Amavi KOUEVI (2000, p. 221) selon laquelle le Trésor public est un banquier et l'octroi d'avances et de prêts fait partie de ses activités traditionnelles. En tant que banquier, ces avances et prêts sont productifs d'intérêt. De cette approche, on peut retenir que l'absence d'efficacité du Trésor dans l'exécution de cette fonction bancaire peut entraîner une absence d'encaissement d'intérêt sur les fonds qu'il avance ou prête.

### **3- Présentation de la théorie retenue pour la résolution du PS3**

Pour analyser le problème du recouvrement difficile des prêts et avances consentis aux entreprises, nous avons retenu la théorie d'Amavi KOUEVI (2000, p. 194) selon laquelle les opérations de prêts et d'avances comportent un risque. En effet, les services gestionnaires ou les bénéficiaires peuvent s'avérer défaillants et ne pas rembourser les concours financiers reçus. Ce qui entraîne une perte imputée au budget général sous forme de « découverts du Trésor ». Ainsi, la défaillance des services gestionnaires et des

bénéficiaires des avances et des prêts pouvant survenir dans le temps peut donc expliquer, d'après cette théorie, le recouvrement souvent impossible des fonds octroyés.

#### **4- Choix de la théorie liée à PS4**

Pour réfléchir sur le problème de non consolidation en prêts des avances non remboursées après le délai légal de deux (02) ans, nous avons retenu l'approche française selon laquelle un suivi rigoureux des avances accordées dans le temps est effectuée par l'ouverture d'un compte spécial "d'avances du Trésor consolidées par transformation en prêts du Trésor" dans les livres du Trésor Public français (article 43 de la loi n°48-24 du 6 janvier 1948). De cette approche, on peut retenir que le suivi irrégulier dans le temps des avances octroyées peut expliquer la non consolidation dans le temps des avances non remboursées.

## **II - Conditions générales de vérification des hypothèses en recherche-diagnostic**

Pour vérifier les hypothèses dans ce contexte, on observe généralement trois (03) étapes :

- la vérification théorique des hypothèses ;
- la vérification statistique des hypothèses ;
- la construction du tableau lié aux décisions possibles de vérification des hypothèses.

### **A- Conditions de confirmation ou d'infirmité théorique des hypothèses**

Il s'agit de faire le parallèle entre la cause supposée  $C_{s\alpha}$  proposée par le chercheur dans l'hypothèse et la cause  $C_{s\theta}$  proposable par la théorie  $\theta$  (P) liée au problème Pj. S'il y a équivalence entre ces deux causes, on dira alors que l'hypothèse est théoriquement confirmée. Dans le cas contraire, on dit qu'elle est théoriquement infirmée, soit :

$C_{s\alpha} = C_{s\theta}$  : hypothèse théoriquement confirmée ;

$C_{s\alpha} \neq C_{s\theta}$  : hypothèse théoriquement infirmée ( $C_{s\alpha} \neq \overline{C_{s\theta}}$ ).

Dans les deux cas, la confirmation ou l'infirmation théorique seront validées ou non par les résultats de l'enquête à travers soit une confirmation statistique, soit une infirmation statistique.

### **B- Conditions de confirmation ou d'infirmation statistique des hypothèses**

Si le nombre de causes supposées  $C_{si}$  est  $n$ , avec  $1 \leq n \leq 3$  et le poids de chaque cause est  $PC_{si}$ , avec  $PC_{si} \leq 100\%$ , deux cas possibles sont envisageables : la confirmation statistique ou l'infirmation statistique de l'hypothèse  $H(P_j)$ .

#### **1- Cas de confirmation statistique**

La cause  $C_{s\alpha}$  répond à une confirmation statistique de l'hypothèse  $H(P_j)$  si seul son poids  $PC_{s\alpha}$  est statistiquement significatif, c'est-à-dire si  $PC_{s\alpha}$  est supérieur ou égal à la moyenne des poids de toutes les causes supposées ( $PC_{si}$ ). Soit :

$$PC_{s\alpha} \geq \frac{\sum_{i=1}^n PC_{si}}{n} \quad (1)$$

#### **2- Cas d'infirmation statistique**

La cause  $C_{s\alpha}$  répond à une infirmation statistique de l'hypothèse  $H(P_j)$  si :

$$PC_{s\alpha} < \frac{\sum_{i=1}^n PC_{si}}{n} \quad (2) .$$

**C- Tableau n°12 relatif aux décisions possibles de vérification des hypothèses**

[H(P<sub>j</sub>)= C<sub>s</sub>i → P<sub>j</sub>, avec i=α]

Cas possibles	Résultats théoriques	Résultats statistiques	Décisions*
1 <sup>er</sup> cas	Confirmation théorique (C <sub>s</sub> α = C <sub>s</sub> θ)	Confirmation statistique $PC_{s\alpha} \geq \frac{\sum PC_{si}}{n}$	Hypothèse confirmée ED (P <sub>j</sub> )= Cr → P <sub>j</sub> ED (P <sub>j</sub> )= (Cr = C <sub>s</sub> α) → P <sub>j</sub>
2 <sup>e</sup> cas	Infirmité théorique (C <sub>s</sub> α ≠ C <sub>s</sub> θ)	Confirmation statistique $PC_{s\alpha} \geq \frac{\sum PC_{si}}{n}$	Hypothèse confirmée ED (P <sub>j</sub> )= (Cr = C <sub>s</sub> α) → P <sub>j</sub>
3 <sup>e</sup> cas	Confirmation théorique (C <sub>s</sub> α = C <sub>s</sub> θ)	Infirmité statistique $PC_{s\alpha} < \frac{\sum PC_{si}}{n}$	Hypothèse infirmée ED (P <sub>j</sub> ) = (Cr = $\overline{C_{s\alpha}}$ ) → P <sub>j</sub>
4 <sup>e</sup> cas	Infirmité théorique (C <sub>s</sub> α ≠ C <sub>s</sub> θ)	Infirmité statistique $PC_{s\alpha} < \frac{\sum PC_{si}}{n}$	Hypothèse infirmée ED (P <sub>j</sub> ) = (Cr = $\overline{C_{s\alpha}}$ ) → P <sub>j</sub>

**Source:** Cours de méthodologie de la recherche au cycle 2 de S. C. GNANSOUNOU (2014-2015).

\* ED (P<sub>j</sub>)= Élément de diagnostic lié au problème P<sub>j</sub>

\*  $\overline{C_{s\alpha}}$  = autre cause que la cause C<sub>s</sub>α ou égale non C<sub>s</sub>α.

Cette section nous a permis d'aborder les objectifs, les hypothèses de l'étude, la revue de littérature, le choix de la méthodologie et les conditions de vérification des hypothèses. La section suivante sera consacrée aux enquêtes, aux approches de solutions ainsi qu'aux conditions de mise en œuvre des solutions.

## **Section II: Des enquêtes aux conditions de mise en œuvre des solutions**

Il s'agit ici de vérifier les hypothèses à travers la réalisation de l'enquête et de présenter les résultats qui en découlent (**paragraphe 1**). Des approches de solutions seront émises à l'endroit de notre Structure d'Accueil de Stage ainsi que les conditions de leur mise en œuvre (**paragraphe 2**).

### **Paragraphe 1 : Enquêtes et analyse des données**

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

Nos principales sources d'informations furent : les documents consultés (ouvrages, lois, décrets, arrêtés) ; les employés de la RGF (Services de la Comptabilité Publique et de la Trésorerie) ; les processus et activités de la structure.

##### **A- Préparation de l'enquête**

C'est un exercice qui fait suite à celui déjà effectué au niveau de la dimension empirique. Etant donné que la réussite de toute activité nécessite une bonne préparation tant matérielle que financière, le souci de mener une enquête bien organisée nous conduit à élaborer un questionnaire et un guide d'entretien.

Afin de l'adapter au niveau de compréhension des enquêtés et de les inciter à fournir des informations utiles et fiables, nous avons testé notre questionnaire auprès de dix (10) personnes choisies parmi les enquêtés et les personnes ressources.

##### **B- Réalisation de l'enquête**

Dans le cadre de notre travail de recherche, nous avons réalisé des enquêtes auprès des personnes concernées. A cet effet, nous avons utilisé un guide d'entretien et un questionnaire auprès des responsables et du personnel des services de la Comptabilité

Publique et de la Trésorerie de la RGF capables de répondre à nos questions. Notre enquête s'est déroulée du 1<sup>er</sup> au 15 juillet 2015. Mais, cette enquête n'a pas été faite sans difficultés.

Les difficultés rencontrées sont liées au retard observé pour le remplissage des questionnaires et à l'indisponibilité des certains responsables et agents à cause de leur emploi de temps chargé ; ce qui a nécessité la prorogation de l'échéance de l'enquête et des entretiens jusqu'au 25 juillet.

## II- Présentation et analyse des données

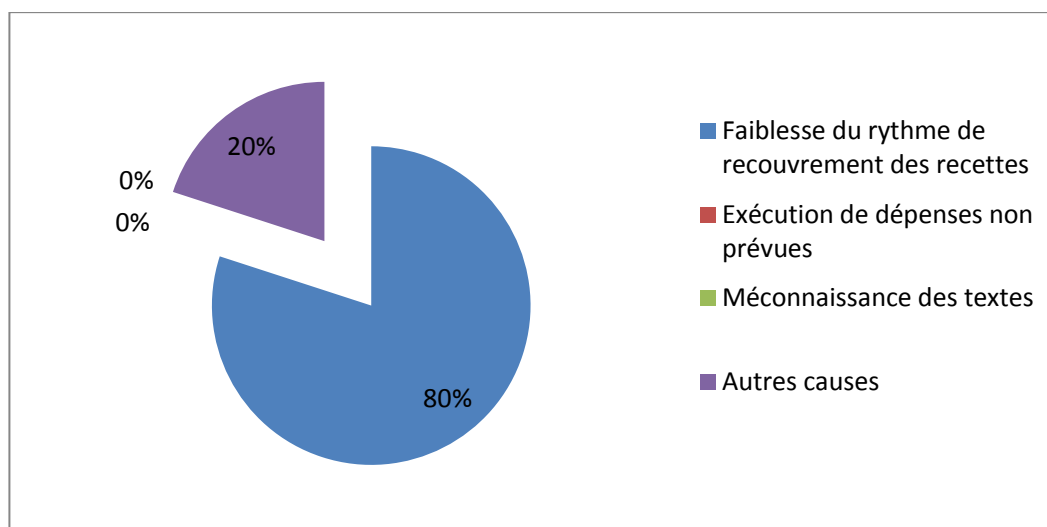
Après avoir recueilli les données, nous allons procéder au dépouillement, à la présentation et à l'analyse des données par problèmes spécifiques.

### A- Présentation des données, des grandes tendances et analyse des données liées au PS n°1

#### 1- Présentation graphique des données

Pour la vérification de l'hypothèse liée au problème du déficit récurrent des CAS, la question suivante a été posée « *qu'est-ce qui justifie, selon vous, le déficit récurrent des Comptes d'Affectation Spéciale (CAS) ?* ». Les données numériques relatives au questionnaire figurent dans le tableau n°13 (cf Annexe n°5). Le graphique ci-dessous illustre bien les résultats d'enquête liés au PS n°1.

**Figure 1 : Causes du déficit récurrent des CAS**



**Source :** tableau n° 13 en annexe n°5.

## 2- Grandes tendances liées au problème spécifique n°1

Des données issues du tableau n°13, il ressort que :

- 8 personnes, soit 80% des enquêtés, estiment que le déficit récurrent des CAS s'explique par la faiblesse du rythme de recouvrement des recettes ;
- Aucune personne n'a mis l'accent sur l'exécution de dépenses non prévues, ni sur la méconnaissance des textes ;
- 2 personnes pensent plutôt qu'une autre cause justifie le déficit récurrent des CAS. Cette cause concerne les CAS « opérations militaires à l'extérieur » et « éducation (appui ciblé) » et correspond à la mauvaise imputation des ressources appartenant à ces comptes au budget général au lieu de ces comptes.

Après l'entretien avec le personnel du Service de la Comptabilité Publique de la RGF, il ressort que le déficit récurrent des CAS est dû à la faiblesse du rythme de recouvrement des recettes.

## 3- Analyse des données (établissement du diagnostic) liées au PS n°1

Rappelons que l'hypothèse ici est : « **le déficit récurrent des Comptes d'Affectation Spéciale s'explique par la faiblesse du rythme de recouvrement des recettes de ces comptes** ». Cette hypothèse met en évidence la cause supposée de la faiblesse du rythme de recouvrement des recettes. L'approche de Gilbert ORSONI retenue ne va pas dans la même logique et propose comme cause **les « régulations budgétaires » qui peuvent intervenir en cours d'année et modifier les crédits autorisés pour l'exécution des dépenses des CAS, au vu du changement des réalités économiques, sociales et politiques**. Nous constatons donc que la cause retenue n'est pas en relation avec l'esprit de la théorie. Dans cette situation et comme nous l'avons retenu au niveau des conditions de vérification des hypothèses, nous pouvons retenir que la présente **hypothèse est infirmée théoriquement** sous réserve des enquêtes de terrain.

Au niveau statistique, la cause utilisée dans l'hypothèse a réuni à elle seule un poids total de 80%, soit un poids supérieur à la moyenne des poids de toutes les causes supposées dans l'étude. Sur ce, nous déduisons que notre hypothèse n°1 dont la cause est la faiblesse du rythme de recouvrement des recettes **est confirmée statistiquement**.

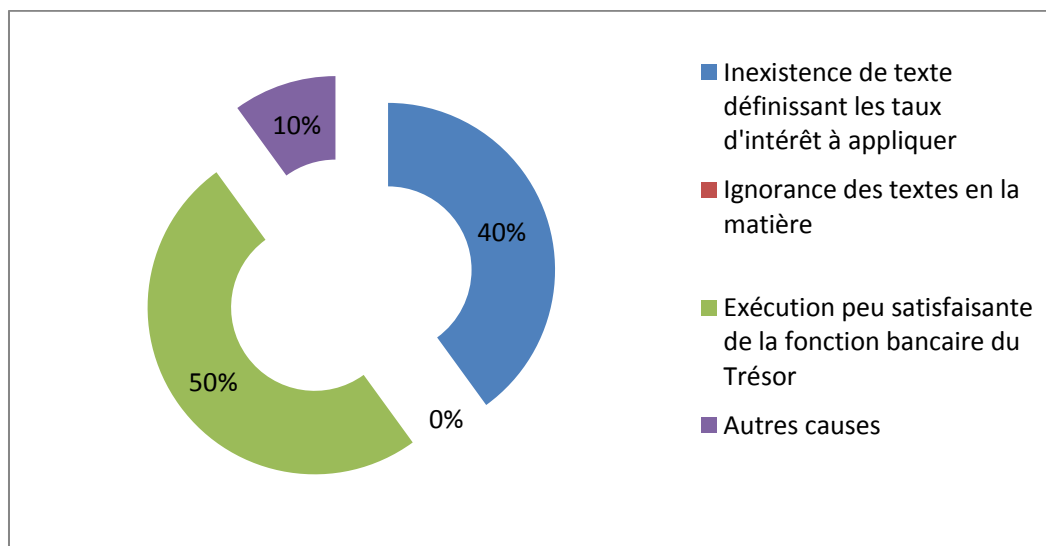
Il s'ensuit que l'hypothèse est confirmée et que l'élément de diagnostic est le suivant : **la faiblesse du rythme de recouvrement des recettes est à l'origine du déficit récurrent des CAS.**

## **B- Présentation des données, des grandes tendances et analyse des données liées au PS n°2**

### **1- Présentation graphique des données**

Pour le problème spécifique n°2 portant sur l'encaissement non effectif d'intérêts sur les fonds avancés ou prêtés, la question suivante a été posée « *qu'est-ce qui explique, à votre avis, l'encaissement non effectif d'intérêts sur les fonds avancés ou prêtés ?* ». Les données relatives au questionnaire figurent dans le tableau n° 14 (cf Annexe n°5). Sur cette base, les données se présentent comme suit :

**Figure 2 :** Causes de l'encaissement non effectif d'intérêts sur les fonds avancés ou prêtés



**Source :** tableau n°14 en annexe n°5.

## **2- Grandes tendances liées à PS n°2**

Les résultats de nos enquêtes résumés dans le tableau n°14 nous indiquent ce qui suit :

- 4 personnes, soit 40% des enquêtés ont choisi l'inexistence de texte définissant les taux d'intérêt à appliquer comme cause de l'encaissement non effectif d'intérêts sur les fonds avancés ou prêtés ;
- Aucune personne n'a retenu comme cause l'ignorance des textes en la matière ;
- 5 personnes, soit 50% des enquêtés pensent plutôt que c'est l'exécution peu satisfaisante de la fonction bancaire du Trésor qui explique l'encaissement non effectif d'intérêts sur les fonds avancés ou prêtés ;
- Une seule personne, soit 10% des enquêtés, a formulé d'autres causes pour justifier le problème. En effet, celle-ci pense que l'encaissement non effectif d'intérêts sur les fonds avancés ou prêtés est dû au caractère social du prêt ou à l'objet de l'opération à effectuer avec le prêt.

En outre, nos entretiens avec le personnel du Service de la Comptabilité Publique et du Service de la Trésorerie de la RGF nous ont révélé que l'encaissement non effectif d'intérêts sur les fonds avancés ou prêtés est dû à l'exécution peu satisfaisante de la fonction bancaire du Trésor.

## **3- Analyse des données (établissement du diagnostic) liée à PS n°2**

Rappelons que l'hypothèse ici est : « l'exécution peu satisfaisante de la fonction bancaire du Trésor explique l'encaissement non effectif d'intérêts sur les fonds avancés ou prêtés ». Cette hypothèse met en évidence la cause supposée de l'exécution peu satisfaisante de la fonction bancaire du Trésor. L'approche d'Amavi KOUEVI met en exergue la fonction bancaire du Trésor et soutient que l'octroi de prêts et avances fait partie de ses activités traditionnelles. Selon lui, en tant que banquier, ces prêts et avances octroyés doivent être assortis d'intérêts comme c'est le cas pour tout établissement bancaire. En conséquence, l'encaissement non effectif d'intérêts témoigne du manque de sérieux de la

part du Trésor dans l'exercice de sa fonction bancaire. Nous constatons donc que la cause supposée a un lien avec l'esprit de la théorie. Dans cette situation et comme nous l'avons retenu au niveau des conditions de vérification des hypothèses, nous pouvons retenir que la **présente hypothèse est confirmée théoriquement** sous réserve des enquêtes de terrain.

Au niveau des résultats des enquêtes, la cause utilisée dans l'hypothèse a réuni un poids égal à 50%, soit un poids supérieur à la moyenne des poids de toutes les causes supposées dans l'étude. Sur ce, nous déduisons que **notre hypothèse n°2 est statistiquement confirmée**.

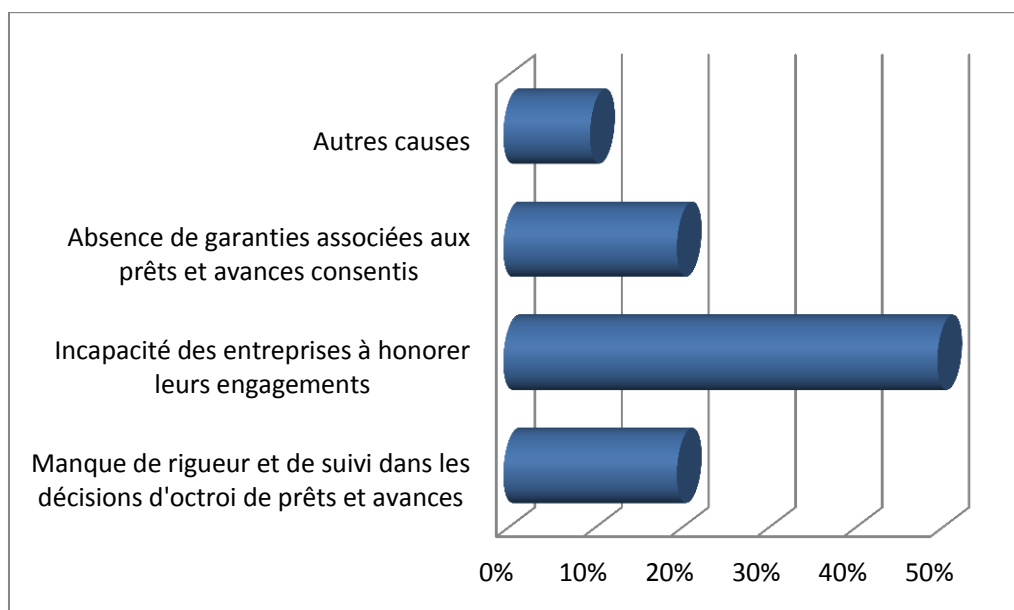
Il s'ensuit que l'hypothèse est confirmée et que l'élément de diagnostic est le suivant : **l'encaissement non effectif d'intérêts sur les fonds avancés ou prêtés s'explique par l'exécution peu satisfaisante de la fonction bancaire du Trésor**.

### **C- Présentation des données, des grandes tendances et analyse des données liées au PS n°3**

#### **1- Présentation graphique des données**

Dans l'intention de déterminer la cause réelle se trouvant à la base du recouvrement difficile des prêts et avances consentis aux entreprises, la question est « *qu'est-ce qui soutient, selon vous, le recouvrement difficile des prêts et avances consentis aux entreprises ?* ». Les données relatives au questionnaire se résument dans le tableau n° 15 (voir Annexe n°5).

**Figure 3 :** Causes du recouvrement difficile des prêts et avances consentis aux entreprises



**Source :** tableau n° 15 en annexe n°5.

## 2- Grandes tendances liées au PS n°3

A l'issue du dépouillement des données d'enquête recueillies sur ce problème, nous constatons que :

- 2 personnes, soit 20% des enquêtés, considèrent que le recouvrement difficile des prêts et avances consentis aux entreprises résulte du manque de rigueur et de suivi dans les décisions d'octroi de prêts ou avances ;
- 5 personnes, soit 50% des enquêtés, pensent que le recouvrement difficile des prêts et avances consentis aux entreprises est dû à l'incapacité des entreprises à honorer leurs engagements ;
- 2 personnes, soit 20% des enquêtés, estiment que c'est l'absence de garanties associées aux prêts et avances consentis qui explique le recouvrement difficile des prêts et avances consentis aux entreprises ;
- Une seule personne, soit 10% des enquêtés, pense que le recouvrement difficile des prêts et avances consentis aux entreprises est dû à une cause autre

que celles que nous avons formulées dans notre questionnaire, à savoir le manque de suivi des remboursements par le Trésor Public.

Par ailleurs, nos entretiens avec le personnel du Service de la Comptabilité Publique nous ont révélé que **le recouvrement difficile des prêts et avances consentis aux entreprises est dû à l'incapacité des entreprises à honorer leurs engagements.**

### **3- Analyse des données (établissement du diagnostic) liées au PS n°3**

Rappelons que l'hypothèse n°3 stipule que « **le recouvrement difficile des prêts et avances consentis aux entreprises s'explique par l'absence de garanties** ». Cette hypothèse met en évidence la cause supposée de l'absence de garanties associées aux prêts et avances consentis. Mais, la théorie d'Amavi KOUEVI retenue propose la cause suivante : la défaillance des services gestionnaires et des bénéficiaires des avances et des prêts pouvant survenir dans le temps. Nous remarquons que la cause retenue dans l'hypothèse n'est pas la même que celle de la théorie d'Amavi KOUEVI. Comme nous l'avons retenu au niveau des conditions de vérification des hypothèses, nous pouvons en déduire que la présente **hypothèse n'est pas confirmée théoriquement** sous réserve des enquêtes de terrain.

Au niveau statistique, la cause utilisée dans l'hypothèse a réuni à elle seule un poids total de 20% contre celui de 50% accordé à la cause relative à l'incapacité des entreprises à honorer leurs engagements. Sur ce, nous déduisons que notre hypothèse n°3 dont la cause est l'absence de garanties associées aux prêts et avances consentis, **est infirmée statistiquement.**

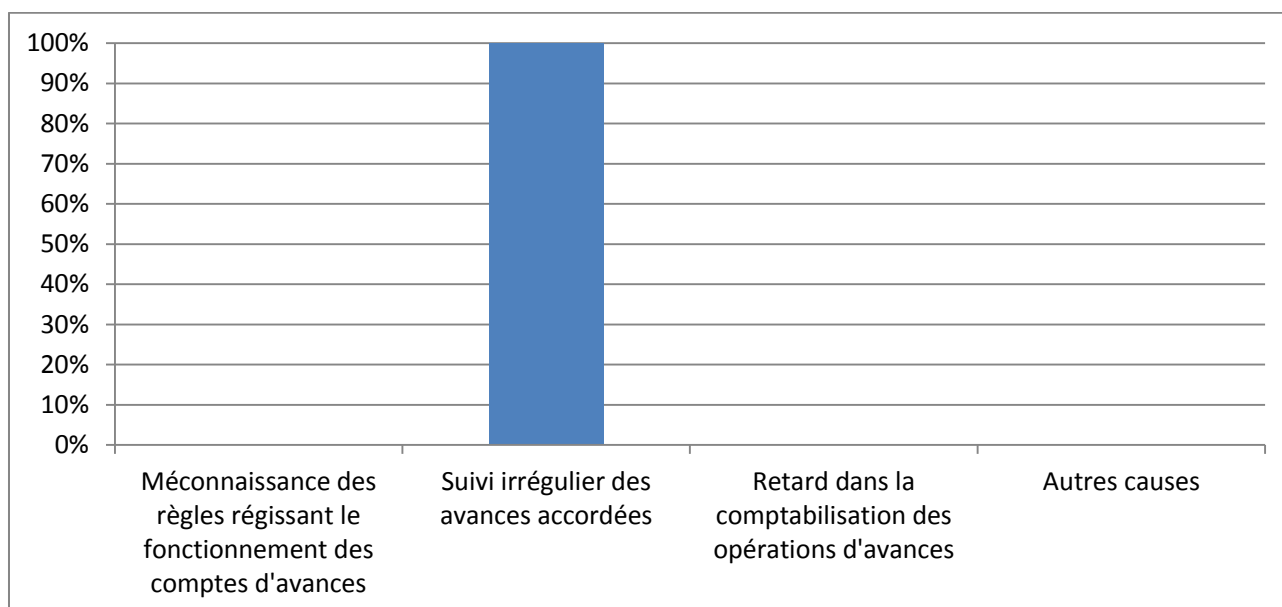
A cet effet, nous pouvons conclure que l'hypothèse est infirmée et que l'élément de diagnostic se présente comme suit : **le recouvrement difficile des prêts et avances consentis aux entreprises s'explique par l'incapacité des entreprises à honorer leurs engagements.**

**D- Présentation des données, des grandes tendances et analyse des données liées au PS n°4**

**1- Présentation graphique des données**

Pour le problème spécifique n°4 portant sur la non consolidation en prêts des avances non remboursées après le délai légal de deux ans, la question posée est la suivante : « *qu'est-ce qui explique, selon vous, la non consolidation en prêts des avances non remboursées après le délai légal de deux (02) ans ?* ». Les données relatives au questionnaire sont présentées dans le tableau n° 16 (voir Annexe n°5).

**Figure 4 : Causes de la non consolidation en prêts des avances non remboursées après le délai légal de deux (02) ans**



**Source :** tableau n°16 en annexe n°5.

**2- Grandes tendances liées au PS n°4**

A l'issue du dépouillement des données d'enquête recueillies sur ce problème et consignées dans le tableau n°16, nous remarquons que tous les enquêtés ont opté à l'unanimité pour la deuxième cause supposée. En effet, tous les enquêtés s'accordent sur le fait que c'est le suivi irrégulier des avances accordées qui explique la non consolidation en prêts des avances non remboursées après le délai légal de deux (02) ans.

Par ailleurs, nos entretiens avec le personnel du Service de la Comptabilité Publique de la RGF nous ont révélé que la non consolidation en prêts des avances non remboursées après le délai légal de deux (02) ans est liée au suivi irrégulier des avances accordées.

### **3- Analyse des données**

Rappelons que l'hypothèse n°4 est formulée comme suit : « le suivi irrégulier des avances accordées est à l'origine de la non consolidation en prêts des avances non remboursées après le délai légal de deux ans ». Cette hypothèse met en relief la cause supposée du suivi irrégulier des avances accordées. L'approche française qui met en évidence le suivi rigoureux des avances accordées à travers l'ouverture d'un compte d' « avances consolidées » dans les écritures du Trésor en vue d'assurer leur consolidation effective en prêts en cas de non remboursement, nous permet de comprendre que s'il y a défaut de suivi, les avances ne sont pas reconverties en prêts au moment opportun. Nous constatons donc que cette cause a un lien avec l'esprit de l'approche française. Dans cette situation et comme nous l'avons retenu au niveau des conditions de vérification des hypothèses, nous pouvons retenir que la **présente hypothèse est confirmée théoriquement** sous réserve des enquêtes de terrain.

Au niveau des résultats des enquêtes, la cause utilisée dans l'hypothèse a réuni à elle seule un poids total de 100%. Sur ce, nous déduisons que notre hypothèse n°4 dont la cause est le suivi irrégulier des avances accordées, **est confirmée statistiquement**.

A cet effet, nous pouvons conclure que l'hypothèse est confirmée et que l'élément de diagnostic se présente comme suit : **le suivi irrégulier des avances accordées est à l'origine de la non consolidation en prêts des avances non remboursées après le délai légal de deux (02) ans.**

Au regard des analyses, le diagnostic de tous les problèmes apparaît clairement et mérite des approches de solutions pour tenter de les résoudre.

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

### **I- Approches de solutions**

Ces approches de solutions visent à corriger les insuffisances relatives au déficit récurrent des Comptes d'Affectation Spéciale, à l'encaissement non effectif d'intérêts sur les fonds avancés ou prêtés, au recouvrement difficile des prêts et avances consentis et à la non consolidation en prêts des avances non remboursées après le délai légal de deux (02) ans.

#### **A- Approches de solutions au problème du déficit récurrent des Comptes d'Affectation Spéciale**

Le diagnostic nous a permis de savoir que **le déficit récurrent des Comptes d'Affectation Spéciale est dû à la faiblesse du rythme de recouvrement des recettes.**

Pour régler le problème, il nous faudra donc proposer des mesures pour accélérer le rythme de recouvrement des recettes.

Pour ce faire, il faut agir d'abord sur les prévisions de recettes. En effet, les prévisions de recettes doivent être plus réalistes. Il est nécessaire d'associer tous les gestionnaires des CAS à ces prévisions pour obtenir des estimations plus proches de la situation économique qui prévaut. En fait, si les prévisions de recettes sont exorbitantes, malgré les efforts fournis par les régies financières, elles paraîtront toujours insuffisantes. Pour faire ces prévisions, les autorités chargées d'évaluer lesdites recettes peuvent utiliser la méthode de la pénultième année corrigée qui consiste à déterminer :

- d'abord, la moyenne des recettes recouvrées pour les trois (03) dernières gestions dont les résultats de recouvrement sont entièrement connus et la projection de réalisation de recettes à la fin de l'année où le BGE s'élabore ;
- puis, le coefficient des variations de recouvrement au cours des quatre (04) gestions concernées et l'effet financier de celles-ci pour majorer la moyenne ci-dessus calculée (cet effet financier correspond à la moyenne des recettes recouvrées que multiplie le coefficient de variation des recouvrements sur la période considérée) ;

- enfin, le montant de la prévision de recettes correspond à la moyenne des recouvrements majorée de l'effet financier des variations de recouvrements enregistrés.

Pour mieux comprendre la méthode de la pénultième année, nous proposons l'exemple suivant :

Considérons que les prévisions et les réalisations de recettes d'un pays H se présentent comme suit en milliards de francs M :

Années (i)	Prévisions (Pi)	Réalisations (Ri)
2012	345	352
2013	358	360
2014	370	380
2015	378	400 (*)

(\*) Projection de réalisation de recettes à fin décembre.

Avec la méthode de la pénultième année corrigée :

☞ nous déterminons d'abord X la moyenne des recouvrements de 2012 à 2015

$$X = \frac{352 M + 360 M + 380 M + 400 M}{4} \quad (1)$$

$$X = 373 M. \quad (2)$$

☞ nous déterminons ensuite K le coefficient de recouvrement de 2012 à 2015

$$K = K_1 + K_2 + K_3 \quad (3)$$

$$K_1 = \frac{360 M - 352 M}{352 M} \quad (4)$$

$$K_1 = 0,022 \quad (5)$$

$$K_2 = \frac{380 M - 360 M}{360 M} \quad (6)$$

$$K_2 = 0,055 \quad (7)$$

$$K_3 = \frac{400 M - 380 M}{380 M} \quad (8)$$

$$K_3 = 0,052 \quad (9)$$

$$K = 0,022 + 0,055 + 0,052 \quad (10)$$

$$K = 0,130. \quad (11)$$

Soit A l'effet financier de la période de recouvrement. Il s'exprime comme suit :

$$A = X * K \quad (12)$$

$$A = 373 * 0,130 \quad (13)$$

$$A = 48,49. \quad (14)$$

☞ nous déterminons enfin P le montant de la prévision de l'année 2016

$$P = X + A \quad (15)$$

$$P = X + (X * K) \quad (16)$$

$$P = X (K+1) \quad (17)$$

$$P = 373 * 1,13 \quad (18)$$

$$P = 421,49 \text{ M.} \quad (19)$$

La méthode de la pénultième année corrigée est en effet une méthode réaliste car elle permet, grâce au coefficient de variation, d'utiliser la tendance des recouvrements observée pour calculer la prévision de recettes du budget futur.

Ensuite, pour ce qui est des CAS dont les recettes sont alimentées par des contributions financières étrangères (compte « opérations militaires à l'extérieur » et compte « éducation - appui ciblé »), les ministères des Affaires Etrangères et des Finances doivent faire preuve de célérité en vue de réduire un peu le retard avec lequel ces contributions sont envoyées. Par ailleurs, le Bénin doit garder de bonnes relations avec ses partenaires économiques et financiers et doit renégocier avec ces partenaires pour que les crédits soient disponibles avant leur mise en consommation, c'est-à-dire envisager la suppression de l'option de préfinancement.

Par ailleurs, il est aussi nécessaire d'agir sur les dépenses des CAS pour contribuer à la résorption du déficit. En effet, on peut ôter les dépenses de personnel prévues aux Comptes d'Affectation Spéciale en vue d'alléger les charges supportées par ces comptes car les montants de ces dépenses de personnel sont souvent assez importants (voir montants des dépenses de personnel en Annexe n°6).

Ainsi, un allègement des dépenses exécutées aux Comptes d'affectation Spéciale est aussi nécessaire dans le cadre de la résorption de leur déficit.

**B- Approches de solutions au problème de l'encaissement non effectif d'intérêts sur les fonds avancés ou prêtés**

Du diagnostic établi, il s'est révélé que **l'encaissement non effectif d'intérêts sur les fonds avancés ou prêtés est dû à l'exécution peu satisfaisante de la fonction bancaire du Trésor.**

Le Trésor Public béninois ne doit plus se contenter uniquement de son rôle de teneur de compte pour les administrations publiques car il est également un banquier habilité à accorder des prêts et des avances et à encaisser des intérêts sur ces opérations comme une banque privée. Ainsi, en vue de l'inciter à exécuter sa fonction bancaire de façon satisfaisante, nous préconisons les mesures suivantes.

En premier lieu, les conventions de financement établies au moment de l'octroi des avances et des prêts doivent préciser le taux d'intérêt, les modalités de remboursement et les mesures coercitives en cas de non remboursement et de non paiement d'intérêt sur les avances et les prêts.

En second lieu, il faut responsabiliser, à l'aide d'un texte (décret, arrêté ou décision), la section « Recettes non fiscales » du Service de la Recette pour le recouvrement des intérêts sur la base de ces conventions de financement. Par ailleurs, le Service de la Comptabilité Publique doit dresser chaque année un tableau d'amortissement des avances et des prêts qui peut avoir la forme suivante :

**Tableau n°17 : Exemple de tableau d'amortissement utilisé dans les banques**

Période	Capital dû en début de période	Taux	Intérêts	Annuités	Capital restant dû en fin de période

A travers ces mesures pratiques, le Trésor public pourra exécuter efficacement son rôle bancaire et veiller ainsi à la mise en application des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances.

**C- Approches de solutions au problème du recouvrement difficile des prêts et avances consentis aux entreprises**

Le diagnostic nous a révélé que **l'incapacité des entreprises à honorer leurs engagements est à l'origine du recouvrement difficile des prêts et avances consentis aux entreprises.**

Pour résoudre ce problème, nous faisons les suggestions suivantes :

Au moment de la demande d'une avance ou d'un prêt par une entreprise, il faut que l'Etat s'assure de sa capacité à rembourser en effectuant une étude économique et financière de l'entreprise. En effet, il ne suffit pas qu'une entreprise éprouve des difficultés financières pour qu'on lui accorde aussitôt une avance ou un prêt, mais il faut aussi analyser sa capacité financière sur une période donnée. En effet, on observe actuellement que les avances et les prêts sont accordés avec une certaine légèreté. En guise d'exemple, nous pouvons parler du cas de l'OCBN qui est une structure qui s'est révélée non viable en raison des problèmes auxquels elle est confrontée du fait de sa mauvaise gestion. Pourtant, cette structure a demandé un prêt à l'Etat pour payer les salaires de son personnel ; ce qui lui a été accordé. Comment s'assurer qu'elle remboursera effectivement le prêt qui lui a été accordé ? Ainsi, il est nécessaire, au moment de l'expression du besoin de financement par l'entreprise, de s'assurer qu'elle sera en mesure de rembourser sur le court ou sur le long terme en faisant une étude de rentabilité économique.

Par ailleurs, lors de l'octroi de l'avance ou du prêt, il faut que des clauses dissuasives soient inscrites dans les conventions de financement pour que les entreprises sachent que des sanctions seront prises en cas d'impayés. L'Etat doit également prendre des mesures pour garantir la bonne utilisation des fonds avancés ou prêtés. Il va, par là, s'assurer que le but visé par ces financements est atteint. L'Etat doit donc baser l'octroi de ces concours financiers sur des résolutions de bonne gestion que doivent prendre les responsables des entreprises, en établissant par exemple un programme d'assainissement de leur gestion.

Par ailleurs, le comité de recouvrement des prêts et avances mis sur pied par la DGTCP en 2007 doit être réhabilité et cette fois-ci, un texte administratif (Arrêté par exemple) doit fixer son organisation et son fonctionnement. En effet, ce comité s'est révélé très utile en 2007 car il a permis de recouvrer 100% des prêts et avances accordés.

**Tableau n°18 : Remboursement d'avances en 2007**

(En millions de francs CFA)

Année	Remboursement prévu	Remboursement effectif	Taux de remboursement
2007	36 000 000	36 000 000	100%

Source: CGAF 2007

Ces mesures pratiques ci-dessus énoncées peuvent contribuer à la résolution de notre problème spécifique.

**D- Approches de solutions au problème de la non consolidation en prêts des avances non remboursées après le délai légal de deux (02) ans**

Le suivi irrégulier des avances accordées est à la base de ce problème. Pour le résoudre, il faut qu'il y ait un suivi régulier des avances déjà accordées comme en France (article 43 de la loi n°48-24 du 6 janvier 1948) par l'ouverture dans les écritures du Trésor Public d'un compte d' « avances consolidées » en vue d'assurer leur consolidation effective en prêts.

Par ailleurs, il faut qu'il y ait plus de rigueur lors de l'octroi des avances. Par exemple, on peut limiter, comme c'est le cas en Côte d'Ivoire (article 28 nouveau alinéa 6 de la loi organique n°59-249 du 31 décembre 1959 relative aux lois de finances de la Côte d'Ivoire), la possibilité de renouvellement d'avances non remboursées en prenant un arrêté par exemple. En effet, en Côte d'Ivoire, la consolidation d'avances non remboursées sous forme de prêts n'est prononcée que pour les avances dont le montant restant à rembourser deux ans après la date de leur attribution sera égal ou supérieur à 1 million de francs CFA. Cette disposition ne s'applique pas aux avances aux particuliers qui pourront cependant être « prorogées » par arrêté du Ministre des Finances. A contrario, lorsque ces avances sont

inférieures à un certain montant, en l'occurrence 1 million de francs CFA, elles ne peuvent être consolidées ; mais elles peuvent, selon la situation personnelle du débiteur, soit donner lieu à recouvrement forcé, soit être admises en surséances. Quant aux avances aux particuliers, elles peuvent être « prorogées » quelque soit le montant restant à recouvrer et un simple arrêté du Ministre des Finances suffit pour accorder cette prorogation.

Ainsi, la possibilité de renouvellement d'avances pour deux années supplémentaires n'est pas prévue dans les textes ivoiriens. D'où, il faut entendre « prorogées » au sens de « consolidées en prêts ».

## **II- Conditions de mise en œuvre des solutions**

La gestion efficace des CST suppose la résolution des problèmes à travers la mise en œuvre des solutions précédemment proposées.

Cependant, l'éradication des causes se trouvant à la base des problèmes identifiés ne pourra être complète que lorsque certaines dispositions seront prises pour garantir une efficacité des solutions à mettre en œuvre. C'est dans cette optique que nous proposons les recommandations ci-dessous.

### **A- Recommandations à l'endroit des entreprises bénéficiaires des prêts et avances**

Les entreprises publiques doivent comprendre que les fonds que l'Etat met à leur disposition à titre de prêts ou d'avances ne sont pas des dons, ni des subventions. Ces concours financiers doivent être remboursés. Pour cela, il faut véritablement qu'elles assainissent leur gestion afin que ces fonds qu'on leur octroie, leur permettent réellement de dynamiser leurs activités et d'être plus performantes.

### **B- Recommandations à l'endroit du Trésor public**

Le Trésor public devra faire une gestion optimale du personnel en vue de suivre avec plus d'efficacité l'exécution du budget général de l'Etat et celle des CST.

Le Service de la Comptabilité Publique doit aviser à temps et transmettre régulièrement les conventions de financement au Service de la Recette. Le Service de la Recette doit responsabiliser des agents qui devront suivre en permanence le portefeuille de prêt de l'Etat et veiller au recouvrement à l'échéance. Ces agents veilleront à la comptabilisation effective des opérations effectuées sur les comptes de prêts ou d'avances pour la production de données et de statistiques fiables sur ces comptes.

### **C- Recommandations à l'endroit de l'Assemblée nationale**

Nous lui recommandons de faire du contrôle de la gestion des CST une priorité dans le but d'apprécier dans quelles mesures ses autorisations sont respectées par le Gouvernement. A cet effet, elle devra se doter d'un personnel averti sur les Finances Publiques.

**Tableau n°19 : Synthèse de l'étude « Contribution à la gestion efficace des CST au Bénin »**

Niveaux d'analyse		Problèmes	Objectif de Recherche	Causes supposées	Eléments de diagnostic	Approches de solutions
Niveau général		<b>Problème général :</b> Gestion inefficace des CST	<b>Objectif général :</b> Déterminer les conditions d'amélioration de la gestion des CST	-	-	-
NIVEAUX SPECIFIQUES	1	<b>Problème spécifique n°1 :</b> le déficit récurrent des Comptes d'Affectation Spéciale	<b>Objectif de recherche n°1 :</b> Chercher les mesures favorables à la résorption du déficit récurrent des Comptes d'Affectation Spéciale	<b>Cause spécifique n°1 :</b> la faiblesse du rythme de recouvrement des recettes	<b>Elément de diagnostic n°1 :</b> la faiblesse du rythme de recouvrement des recettes est à l'origine du déficit récurrent des CAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Il faut agir sur les prévisions de recettes en y associant tous les gestionnaires des CAS pour obtenir des estimations plus proches de la situation économique qui prévaut ;</li> <li>- S'agissant des comptes « opérations militaires à l'extérieur » et « éducation - appui ciblé », les ministères des Affaires Etrangères et des Finances doivent faire preuve de célérité en vue de réduire un peu le retard avec lequel les contributions financières étrangères sont envoyées ;</li> <li>- Le Bénin doit aussi garder de bonnes relations avec ses partenaires économiques et financiers et doit renégocier avec eux pour que les crédits soient disponibles avant leur mise en consommation, c'est-à-</li> </ul>

						<p>dire envisager la suppression de l'option de préfinancement ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- On peut aussi agir sur les dépenses des CAS en ôtant les dépenses de personnel qui y sont prévues en vue d'alléger les charges supportées par ces comptes car les montants de ces dépenses de personnel sont souvent assez importants.</li> </ul>
	2	<p><b>Problème spécifique n°2 :</b> l'encaissement non effectif d'intérêts sur les fonds avancés ou prêtés</p>	<p><b>Objectif de recherche n°2 :</b> Analyser les mesures d'encaissement effectif d'intérêts sur les avances et les prêts</p>	<p><b>Cause spécifique n°2 :</b> L'exécution peu satisfaisante de la fonction bancaire du Trésor</p>	<p><b>Élément de diagnostic n°2 :</b> l'encaissement non effectif d'intérêts sur les fonds avancés ou prêtés s'explique par l'exécution peu satisfaisante de la fonction bancaire du Trésor</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En premier lieu, les conventions de financement établies au moment de l'octroi des avances et des prêts doivent préciser le taux d'intérêt, les modalités de remboursement et les mesures coercitives en cas de non remboursement et de non paiement d'intérêt sur les avances et les prêts ;</li> <li>- En second lieu, il faut responsabiliser, à l'aide d'un texte (décret, arrêté ou décision), la section « Recettes non fiscales » du Service de la Recette pour le recouvrement des intérêts sur la base de ces conventions de financement ;</li> <li>- Par ailleurs, le Service de la Comptabilité Publique doit dresser chaque année un</li> </ul>

						tableau d'amortissement des avances et des prêts.
	<b>3</b>	<p><b>Problème spécifique n°3 :</b> le recouvrement difficile des prêts et avances consentis aux entreprises</p>	<p><b>Objectif de recherche n°3 :</b> Identifier les mesures pour l'amélioration du recouvrement des prêts et avances consentis aux entreprises</p>	<p><b>Cause spécifique n°3 :</b> l'absence de garanties associées aux prêts et avances consentis</p>	<p><b>Élément de diagnostic n°3 :</b> le recouvrement difficile des prêts et avances consentis aux entreprises s'explique par l'incapacité des entreprises à honorer leurs engagements</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Au moment de la demande d'une avance ou d'un prêt par une entreprise, il faut que l'Etat s'assure de sa capacité à rembourser en effectuant une étude économique et financière de l'entreprise ;</li> <li>- Par ailleurs, lors de l'octroi de l'avance ou du prêt, il faut que des clauses dissuasives soient inscrites dans les conventions de financement pour que les entreprises sachent que des sanctions seront prises en cas d'impayés ;</li> <li>- L'Etat doit également prendre des mesures pour garantir la bonne utilisation des fonds avancés ou prêtés. Il doit baser l'octroi de ces concours financiers sur des résolutions de bonne gestion que doivent prendre les responsables des entreprises, en établissant par exemple un programme d'assainissement de leur gestion ;</li> <li>- Le comité de recouvrement des prêts et avances mis sur pied par la DGTCP en 2007 doit être réhabilité et cette fois-ci, un texte</li> </ul>

						administratif (Arrêté par exemple) doit fixer son organisation et son fonctionnement.
	<b>4</b>	<p align="center"><b>Problème spécifique n°4 :</b> la non consolidation en prêts des avances non remboursées après le délai légal de deux ans</p>	<p align="center"><b>Problème spécifique n°4 :</b> Définir les mesures de consolidation effective en prêts des avances non remboursées après le délai légal de deux ans</p>	<p align="center"><b>Cause spécifique n°4 :</b> le suivi irrégulier des avances accordées</p>	<p align="center"><b>Élément de diagnostic n°4 :</b> le suivi irrégulier des avances accordées est à l'origine de la non consolidation en prêts des avances non remboursées après le délai légal de deux (02) ans.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Il faut qu'il y ait un suivi régulier des avances déjà accordées, comme en France (article 43 de la loi française n°48-24 du 6 janvier 1948), par l'ouverture dans les écritures du Trésor Public d'un compte d' « avances consolidées » ;</li> <li>- il faut aussi qu'il y ait plus de rigueur lors de l'octroi des avances en limitant, par exemple comme en Côte d'Ivoire (article 28 nouveau alinéa 6 de la loi organique n°59-249 du 31 décembre 1959 relative aux lois de finances), la possibilité de renouvellement d'avances non remboursées à l'aide d'un arrêté.</li> </ul>

Source : Synthèse issue du diagnostic et des propositions de solutions.

## *Conclusion Générale*

L'existence en Droit budgétaire des Comptes Spéciaux du Trésor (CST) découle de la nécessité de retracer hors du budget des opérations de recettes et de dépenses qui n'ont pas les mêmes caractères que les opérations financières traditionnelles de l'Etat ou qui n'ont qu'un caractère provisoire ou d'attente. En effet, incorporer ces opérations dans le budget ordinaire de l'Etat serait de nature à altérer sa physionomie véritable et tromperait sur l'état réel des finances publiques. Le professeur Edgard ALLIX (1921, p. 93) disait à ce propos que même si elles sont inscrites au budget, ces opérations, ces entrées et sorties de fonds « ne feraient en réalité que le traverser ». Ainsi, le but recherché par le procédé des CST est celui de la clarté des documents budgétaires.

La réalisation de la présente étude nous a permis de découvrir la gestion faite des CST au Bénin et le cadre juridique dans lequel ils s'inscrivent.

Au nombre des problèmes majeurs observés, nous nous sommes intéressés particulièrement :

- au déficit récurrent des Comptes d'Affectation Spéciale (CAS) ;
- à l'encaissement non effectif d'intérêts sur les fonds avancés ou prêtés ;
- au recouvrement difficile des prêts et avances consentis aux entreprises ;
- et à la non consolidation en prêts des avances non remboursées après le délai légal de deux (02) ans.

Après l'analyse de ces différents problèmes, plusieurs solutions ont été proposées en vue de remédier aux diverses irrégularités qui entachent la gestion des CST. Ces approches de solutions sont suivies des conditions de leur mise en œuvre.

En effet, la gestion efficace des CST ne peut être une réussite sans l'implication du Parlement et de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême qui sont deux organes de contrôle importants de la gestion des CST : le Parlement par la qualité du contrôle qu'il exerce sur l'exécution a posteriori des opérations autorisées aux CST et la Chambre des Comptes par ses Rapports sur l'Exécution des Lois de finances qui sont un rappel à l'ordre, un inlassable plaidoyer en faveur d'une bonne gestion des deniers publics. Par ailleurs, il faut

également une prise de conscience des autorités gestionnaires des CST. Cet ensemble de précautions contribueront à mieux profiter des avantages des « institutions-CST ».

## Références bibliographiques

### Ouvrages

- ALLIX, E. (1931) : « **Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française** », 4<sup>e</sup> édition, Librairie Arthur Rousseau, Paris.
- BIGAUT, C. (1995) : « **Finances publiques- Droit budgétaire : le Budget de l'Etat** », Ellipses, Paris.
- BLOCH-LAINÉ, F. et DE VOGÜÉ P. (1960) : « **Le Trésor public et le mouvement général des fonds** », PUF, Paris.
- DAMAREY, S. (2007) : « **Exécution et contrôle des finances publiques** », Paris.
- DE VOGÜÉ, P. (1969-1970) : « **Finances publiques : le Trésor et les fonctions de la trésorerie** », Université De Paris – IEP, Les cours de Droit.
- DI MALTA, P. (1999) : « **Finances publiques. 1/ Le budget** », PUF, Paris.
- DUVERGER, M. (1988) : « **Finances publiques, Que sais-je ?** » n°415, PUF.
- GAUDEMET, P. M. (1977-1980) : « **Finances publiques : 1 : politique financière, Budget et Trésor** », 3<sup>e</sup> édition, Montchrestien, Paris.
- GAUDEMET, P. M. et MOLINIER J. (1996) : « **Finances publiques** », t. 1, Budget/ Trésor, 7<sup>e</sup> édition, Montchrestien, Paris.
- GUINCHARD, S. et DEBARD T. (2011) : « **Lexique des termes juridiques** », 19<sup>e</sup> édition, Dalloz.
- JEZE, G. (1930-1931) : « **Cours de finances publiques** », Paris.
- JURGENSEN, P. et LEBEGUE D. (1988) : « **Le Trésor et la politique financière** », Montchrestien, Paris.
- KOUEVI, A. (2000) : « **Les Comptes Spéciaux du Trésor** », LGDJ.
- LAFERRIERE, J. et WALINE M. (1952) : « **Traité élémentaire de science et de législation financières** », LGDJ, Paris.
- MARTINEZ, J-C et DI MALTA P. (1986) : « **Droit fiscal contemporain. L'impôt, le fisc, le contribuable** », Litec, Paris.
- MARTINEZ, J-C. et DI MALTA P. (1988) : « **Droit budgétaire** », 2<sup>e</sup> édition, Litec, Paris.

- MUZELLEC, R. (2000) : « **Finances Publiques** », 10e édition, Sirey.
- ORSONI, G. (1989) : « **Finances publiques** », Publisud.
- PHILIP, L. (1995) : « **Finances publiques** », 5è édition, Cujas, Paris.
- PLAGNET, B. (1995) : « **Droit public, droit financier, droit fiscal** », 2 tomes, 3è édition, Sirey.
- SILEM, A. et ALBERTINI J-M. (2002) : « **Lexique d'économie** », 7è édition, Dalloz.
- TROTABAS, L. et COTTERET J-M. (1995) : « **Droit budgétaire et comptabilité publique** », 5è édition, Dalloz, Paris.

### **Documents**

- *Alvaro PIRES (1997)* : « **Echantillonnage et recherche qualitative - essai théorique et méthodologique** » ;
- *Chambre des Comptes/ Cour Suprême* : Rapport sur l'Exécution de la Loi de Finances pour les années 2010 à 2013 ;
- *Direction Générale du Budget* : Lois de finances pour les gestions 2010 à 2014 ;
- *Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique* : Rapport de présentation du Compte Général de l'Administration des Finances pour les gestions 2010 à 2013 ;
- *Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique* : Balance Générale des Comptes de l'Etat au 31 décembre 2014 ;
- *Grégoire ALAYE (1986)* : « **Réflexions sur la Loi Organique Béninoise Relative aux Lois de Finances (Loi Organique n°86-021 du 26 Septembre 1986)** » ;
- *Loïc PHILIP (1998)* : « **Commentaire de l'Ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances** », La Documentation Française, Documents d'études, n°5.01 ;
- *Service de la Comptabilité Publique/ RGF* : Tableau récapitulatif des Comptes Spéciaux du Trésor (août 2015).

### **Textes**

- Ordonnance organique n°59-2 du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances (FRANCE) ;
-

- Loi organique n°86-021 du 26 septembre 1986 relative aux lois de finances ;
- Loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances ;
- Loi n°75-64 du 28 juin 1975 portant loi organique relative aux lois de finances (SÉNÉGAL) ;
- Loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (FRANCE) ;
- Loi organique n°59-249 du 31 décembre 1959 relative aux lois de finances (CÔTE D'IVOIRE) ;
- Lois de finances, Gestion 2010 à 2014 ;
- Décret n°99-514 du 2 novembre 1999 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère des Finances et de l'Economie ;
- Décret 2008-111 du 12 Mars 2008 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances ;
- Décret n°2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du Budget général de l'Etat ;
- Décret n°80-892 du 20 juillet 1980 portant organisation du Ministère de l'Economie et des Finances (SÉNÉGAL) ;
- Décret n°86-109 du 5 juin 1986 portant organisation et attributions du Ministère de l'Economie et des Finances (TOGO).
- 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°1264/MF/DC/CTF du 30 décembre 1997 portant mise en œuvre d'un manuel de procédure et de la nomenclature des pièces justificatives ;
- Arrêté n°845/MEF/CAB/SGM/DEB/SOCA du 03 juin 2009 portant mesures de réduction des régies et limitation des dépenses devant être exécutées par OP ;
- Directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA.

### **Site internet**

[www.finances.bj](http://www.finances.bj).

**Mémoire**

AZIAGNIKOUDA C. (2007) : « Contribution à l'amélioration de la gestion des comptes spéciaux du Trésor » UAC/ ENAM, cycle II, Administration des Finances et du Trésor.

# Annexes

## *Liste des annexes*

**Annexe n°1** : Structure organisationnelle et organigramme de la DGTCP

**Annexe n°2** : Présentation et organigramme de la RGF

**Annexe n°3** : Etat des lieux à l'externe

**Annexe n°4** : Formulation des hypothèses

**Annexe n°5** : Causes explicatives des problèmes spécifiques

**Annexe n°6** : Etat des dépenses de personnel prévues aux Comptes d'Affectation Spéciale de 2010 à 2014

**Annexe n°7** : Questionnaire

**Annexe n°8** : Guide d'entretien

**Annexe n°9** : Détails des avances et des prêts octroyés par l'Etat de 2010 à 2014.

# Annexe n°1

Structure organisationnelle et organigramme de la  
DGTCP

Pour remplir ses fonctions, la DGTCP coordonne les activités de ses services centraux (1), de ses directions techniques (2) et de ses services extérieurs (3).

### **1- Les services centraux**

Ils sont directement rattachés à la Direction Générale. Ce sont :

➤ **L'Inspection Générale des Services (IGS)** : elle a pour mission d'exercer un contrôle général de l'exacte application des règles de la comptabilité publique et des dispositions des lois et règlements en vigueur relatifs aux opérations financières de l'Etat et à celles des autres organismes publics.

L'IGS peut être requise par le ministre chargé des finances pour contrôler tout organisme public soumis aux règles de la comptabilité publique ainsi que toute organisation ayant bénéficié de fonds publics.

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

### **2- Les directions techniques**

Elles sont au nombre de quatre (4). Il s'agit de :

➤ **La Direction des Affaires Monétaires et Financières (DAMF)** :

Elle assure:

- la gestion de la trésorerie de l'Etat ;
- l'analyse et les synthèses financières de la Direction Générale des Affaires Economiques (DGAE) ;
- la recherche des financements publics ;
- l'émission et la négociation des effets publics ;
- la prise en charge et la gestion des participations ;
- le suivi des problèmes liés à la Balance des Paiements ;
- la détermination et le suivi de la politique des changes ;

- les relations avec les banques ;
- le suivi des entreprises du secteur public et para public.

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

Elle est chargée, en rapport avec les autres directions des études, de :

- toutes les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services ;
- l'élaboration de tous les projets et textes réglementant le fonctionnement des structures de la DGTCP ainsi que leur mise à jour permanente ;
- l'élaboration de tout projet et texte se rapportant à la comptabilité publique ;
- la participation à diverses missions d'étude et de recherche en matière de finances publiques ;
- l'assistance à l'organisation et à la modernisation des méthodes de travail, des analyses financières et comptables et des documents économiques et financiers.

➤ **La Direction de la Centralisation des Comptes de l'Etat (DCCE) :**

Elle est chargée :

- d'élaborer le Compte Général de l'Administration Centrale (CGAC) ou le Compte Général de l'Administration des Finances (CGAF) ;
- de procéder à l'analyse comptable des résultats ;
- de confectionner des agrégats des Finances Publiques ;
- de centraliser l'ensemble des informations comptables et toutes les situations statistiques de l'Etat et des autres organismes publics ;
- de mettre en état d'examen les comptes de gestion de l'Etat et les comptes de gestion des collectivités locales.

➤ **La Direction de la Gestion des Ressources (DGR) :**

Elle se charge de :

- l'application du statut général des fonctionnaires et des statuts particuliers du personnel de l'Etat ;
- la constitution des commissions d'avancement d'échelon et de grade, de promotions et des avantages particuliers ;
- la gestion des carrières du personnel ;
- l'instruction des affaires disciplinaires ;
- l'affectation du personnel et sa notation annuelle ;
- l'organisation des concours ;
- l'affectation du matériel de bureau de toute nature en fonction des besoins exprimés par les services centraux ;
- l'entretien et la réfection du parc immobilier ;
- la gestion des véhicules administratifs ;
- la gestion des moyens de communication ;
- la sécurité, la salubrité et l'ordre ;
- l'entretien des équipements informatiques ;
- l'organisation de la conservation des archives et de la documentation ;
- la préparation du budget de la DGTCP et le suivi de son exécution ;
- toute autre action ayant trait à l'administration du personnel.

### **3- Les services extérieurs**

Les services extérieurs du Trésor sont composés de la Recette Générale des Finances (RGF), des Recettes des Finances (RF) et des Recettes Perceptions (RP).

#### **➤ La Recette Générale des Finances (RGF) :**

Elle est la structure opérationnelle de la DGTCP. Elle est dirigée par le Receveur Général des Finances nommé par décret pris en conseil des ministres et sur proposition du Ministre de l'Economie et des Finances. Il peut être assisté d'un ou de plusieurs fondés de pouvoir nommés par arrêté du Ministre de l'Economie et des Finances et sur proposition du Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique. La RGF coiffe tous les postes comptables extérieurs et comprend les services suivants :

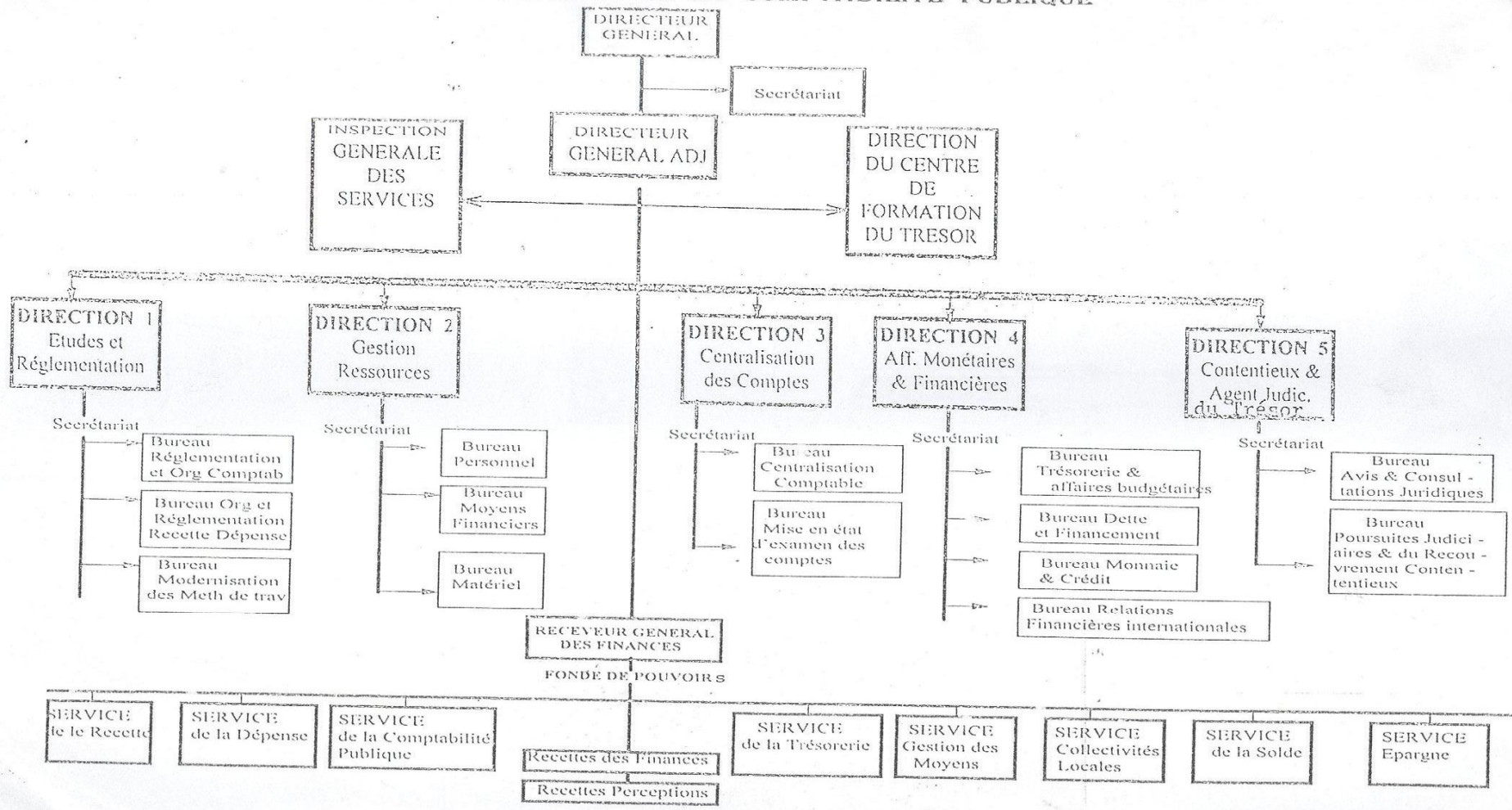
- ✓ le Service de la Gestion des Moyens (SGM) ;
- ✓ le Service de la Recette (SR) ;
- ✓ le Service de la Dépense (SD) ;
- ✓ le Service de la Solde (SS) ;
- ✓ le Service de la Trésorerie (ST) ;
- ✓ le Service Epargne (SE) ;
- ✓ le Service des Collectivités Locales (SCL) ;
- ✓ le Service de la Comptabilité Publique (SCP).

➤ **Les Recettes des Finances (RF)** sont des unités comptables à l'échelon départemental. Le Receveur des Finances est un comptable secondaire de l'Etat. Il réalise les opérations se rapportant au Budget Général de l'Etat (BGE) pour le compte du Receveur Général des Finances qui est son supérieur hiérarchique direct. Le Receveur des Finances centralise pour le compte de ce dernier les opérations comptables de l'Etat constatées dans les Recettes Perceptions de son arrondissement financier. Il centralise les fonds provenant de l'ensemble des autres réseaux comptables (Direction Générale des Impôts et des Domaines ; Direction Générale des Douanes et Droits Indirects) situés dans son arrondissement financier. Le Receveur des Finances est le comptable principal de la ou des collectivités territoriales dont il a en charge la gestion financière et comptable. A ce titre, il rend compte de sa gestion au juge des comptes. Il est aussi le conseiller de l'ordonnateur du budget de la collectivité territoriale qu'il gère.

Il est à noter qu'en dehors des Recettes des Finances départementales, il existe deux autres Recettes des Finances : la Recette des Finances de la Dette (RFD) installée à la Caisse Autonome d'Amortissement dont la mission est de s'occuper exclusivement de la dette publique extérieure et la Recette des Finances des Postes Diplomatiques et Consulats Généraux (RFPDCG) chargée de centraliser les opérations comptables et d'apurer la comptabilité des postes diplomatiques et consulats généraux.

➤ **Les Recettes Perceptions (RP)** sont des unités comptables de base. Le supérieur hiérarchique direct du Receveur Percepteur est le Receveur des Finances de son arrondissement financier. Les Receveurs Percepteurs sont des comptables secondaires de l'Etat. Ils réalisent des opérations se rapportant au BGE pour le compte du comptable principal de l'Etat (RGF). Ils centralisent les fonds provenant de l'ensemble des réseaux comptables (DGID ; DGDDI) situés dans leur arrondissement financier conformément aux textes en vigueur. Le RP est le comptable principal de la ou des collectivités territoriales dont il a en charge la gestion financière et comptable. Il rend, à ce titre, compte de sa gestion au juge des comptes. Il est aussi le conseiller financier de l'ordonnateur du budget de la collectivité territoriale qu'il gère.

### ORGANIGRAMME DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRESOR ET DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE



# Annexe n°2

Présentation et organigramme de la RGF

## **1- Attributions de la RGF**

Le Receveur Général des Finances est le comptable principal de l'Etat. Il est également le comptable supérieur de tous les comptables du réseau comptable du Trésor et il peut être assisté par un ou plusieurs fondés de pouvoir.

Conformément aux articles 41 et 42 de l'arrêté n°1188/MF/DC/SGM/DA du 14 décembre 1998 portant attributions, organisation et fonctionnement de la DGTCP, la RGF est chargée de :

- l'exécution des opérations budgétaires de l'Etat dont notamment la liquidation et le paiement sans ordonnancement préalable des soldes et accessoires courants des Agents Permanents de l'Etat (APE) ;
- l'exécution des opérations hors budget ou opérations de trésorerie ;
- la tenue de la comptabilité de l'Etat ;
- la reddition du compte de gestion de l'Etat ;
- la coordination du réseau du Trésor ;
- la mise en état d'examen des comptes de gestion des collectivités locales et leur transmission à la Direction de la Centralisation des Comptes de l'Etat (DCCE) ;
- la centralisation et l'intégration dans sa comptabilité des opérations réalisées par la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) et la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI).

## **2- Organisation de la RGF**

La RGF est composée de huit (8) services subdivisés en divisions et les divisions en sections. Il s'agit du :

❖ Service de la Recette (SR) : il est chargé du recouvrement des diverses recettes et de la centralisation de l'ensemble des recettes de l'Etat.

❖ Service de la Dépense (SD) : il exécute toutes les dépenses de l'Etat. Ainsi, il est chargé :

- du contrôle de la régularité des dépenses publiques ;
- de l'application des oppositions sur les mandats de paiement ;
- de l'exécution des dépenses sans ordonnancement ;
- de la centralisation des opérations de dépense ;
- des rapprochements avec l'ordonnateur.

❖ Service de la Trésorerie (ST) : il s'occupe du suivi des comptes de disponibilités. Aussi, est-il chargé de :

- la tenue du compte courant du Trésor à la BCEAO ;
- la tenue du compte courant postal du Trésor ;
- la surveillance des opérations réalisées par la caisse du RGF ;
- le suivi et la surveillance des mouvements de fonds entre comptes publics ;
- la centralisation des versements des autres administrations financières (Impôts et Douanes) ;
- des opérations par l'intermédiaire de la chambre de compensation.

❖ Service de la Comptabilité Publique (SCP) : il est chargé de la constatation, dans les écritures de la RGF, des opérations effectuées ou centralisées par les différents services. Il s'occupe en outre de la reddition du compte de gestion de l'Etat et de sa transmission à la Direction de la Centralisation des Comptes pour sa mise en état d'examen.

❖ Service de la Solde (SS) : il s'occupe :

- de toutes les opérations de liquidation et de paiement sans ordonnancement préalable des salaires des APE ;
- des arriérés, de la tenue de la comptabilité auxiliaire de la Solde ;
- du contentieux relatif aux paiements, des études et des statistiques diverses.

❖ Service de la Gestion des Moyens (SGM) : il est chargé en liaison avec la Direction de la Gestion des Ressources (DGR) :

- de la gestion du personnel des services de la Recette Générale des Finances et des Postes Comptables ;

- de la gestion immobilière des Postes Comptables ;
- de la coordination des moyens de fonctionnement et d'équipement des services de la Recette Générale des Finances et des Postes Comptables. Mais, ce service n'est pas opérationnel.

❖ Service des Collectivités Locales (SCL) : il est chargé de :

- suivre l'exécution des budgets locaux ;
- rédiger les notes de conjonctures ;
- procéder aux analyses financières des collectivités territoriales ;
- assister la DCCE dans la mise en état d'examen des comptes de gestion des collectivités territoriales ;
- jouer le rôle de conseil auprès des comptables des collectivités territoriales.

❖ Service Epargne (SE) : il s'occupe :

- des opérations de collecte de l'épargne et de la gestion des valeurs pour le compte des correspondants du Trésor ;
- de la tenue des comptes de dépôts des obligations et des actions ;
- de la tenue des comptes de dépôts de fonds au Trésor ;
- des opérations pour le compte de la Caisse de Dépôts et Consignations.

En plus des services ci-dessus cités, la RGF comprend aussi des services extérieurs que sont :

❖ La Recette des Finances de la Dette (RFD)

Elle est chargée :

- d'assurer le service de la dette publique ;
- d'exécuter les dépenses relatives aux projets financés sur ressources extérieures ;
- d'élaborer le compte de gestion de la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA).

❖ La Recette des Finances des Postes Diplomatiques et Consulats Généraux (RFPDCG)

Elle a pour mission :

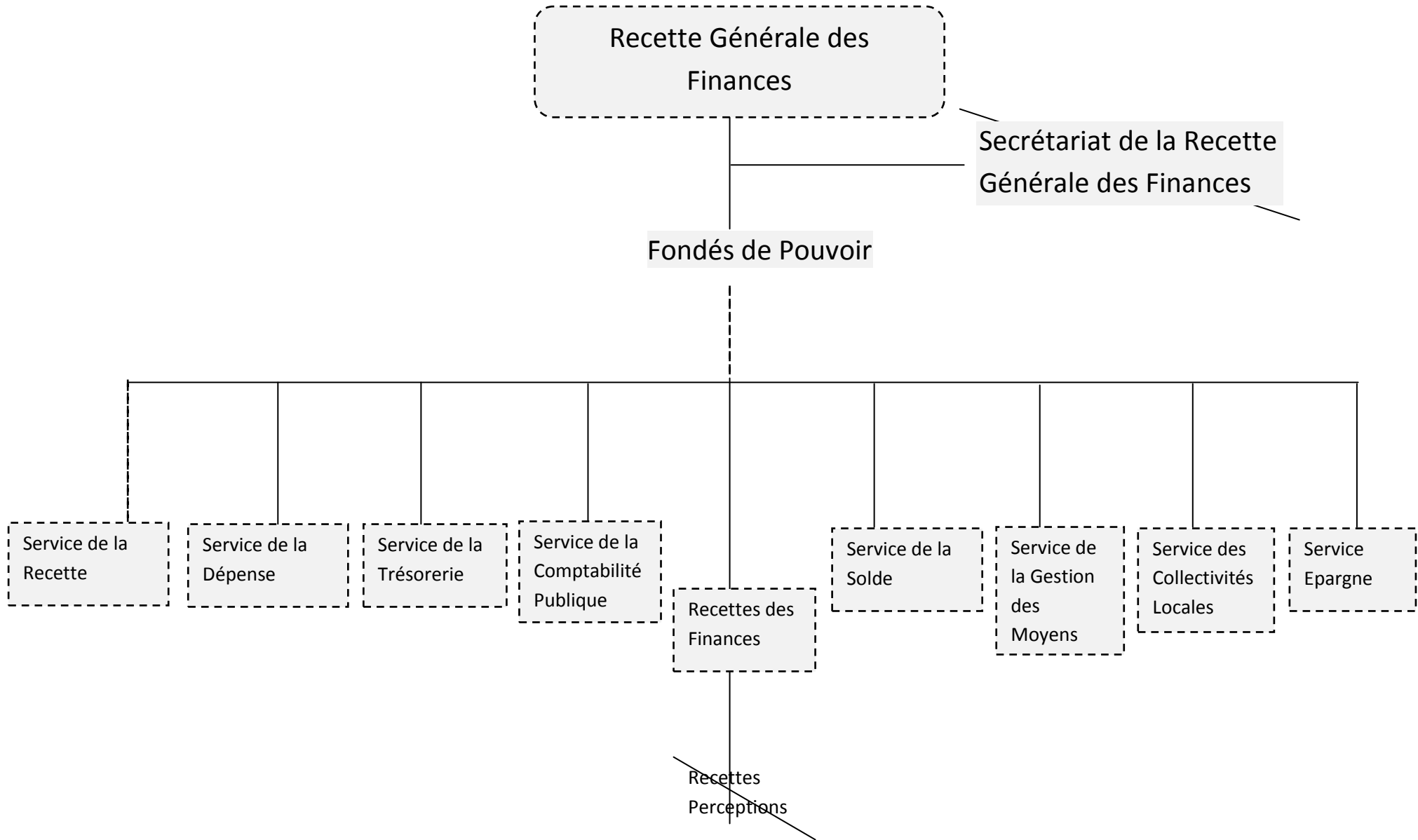
- de centraliser toutes les opérations comptables et financières des postes diplomatiques et consulats généraux ;
- d'apurer la comptabilité des postes diplomatiques et consulats généraux et de suggérer des propositions d'instructions comptables spécifiques.

❖ Les Recettes des Finances (RF) départementales

Les RF réalisent les opérations concernant le BGE pour le compte du RGF (comptable principal de l'Etat) et centralisent les opérations réalisées par les RP de leur arrondissement financier.

❖ Les Recettes Perceptions (RP)

Le Receveur Percepteur informe et conseille l'ordonnateur du budget de la ou des collectivités qu'il gère. Il est comptable secondaire du BGE et ne centralise pas d'opérations comptables. Il est le comptable principal du budget de sa commune.



# Annexe n°3

Etat des lieux à l'externe

## **1- Au niveau du microenvironnement**

### **➤ Par rapport aux usagers**

Ce sont des personnes physiques ou morales bénéficiaires des prêts et avances du Trésor. S'agissant des prêts aux députés, un mandat de régularisation est émis pour régulariser l'octroi du prêt initialement exécuté par OP. Il est extrait de leurs avantages le montant du prêt qu'ils ont reçu. En ce qui concerne les prêts aux APE, une copie de l'échéancier de paiement est adressée au Service de la Solde afin de lui permettre de retenir à la source, à la fin de chaque mois, le montant dû des salaires. Nos investigations nous ont permis de constater que l'échéancier de paiement ne parvient pas toujours au Service de la Solde pour le suivi du remboursement. **Ce Service a donc du mal à recouvrer efficacement les prêts et avances consentis, ce qui constitue une menace pouvant entraîner une perte importante de deniers publics.**

Dans cette situation, les bénéficiaires, souvent de mauvaise foi, ne viennent pas au Trésor pour signaler au Service de la Solde qu'ils n'ont pas été défalqués. Ainsi, il y a un grand décalage entre le moment où le prêt a été contracté et la période de remboursement ou bien, le prêt n'est pas remboursé. Donc, **la mauvaise foi des bénéficiaires peut être également à l'origine de la perte de ces ressources pour l'Etat (menace).**

### **➤ Par rapport aux structures partenaires**

La RGF, étant en relation permanente avec ses partenaires, œuvre pour la bonne gestion des finances publiques en effectuant le recouvrement des recettes et en exécutant les dépenses conformément aux prévisions de la loi de finances. L'Etat béninois peut recourir aux bons du Trésor et aux emprunts obligataires pour combler les besoins de trésorerie qui peuvent survenir en cours d'année **(opportunité pour la bonne gestion des CST).**

## 2- Au niveau du macro-environnement

### ➤ Par rapport à l'environnement administratif

Les offres de formation accordées aux agents du Trésor à l'étranger leur permettent de renforcer leurs capacités concernant la gestion des CST (**opportunité pour la gestion efficace de ces comptes**).

### ➤ Par rapport à l'environnement technologique

L'internet étant indispensable au cours du XXI siècle, toute structure qui se veut pérenne, se doit de l'avoir pour l'atteinte de ses objectifs. Ainsi, la RGF s'en sert pour mettre à la disposition de ses partenaires des informations via le site internet du Ministère en charge des Finances ([www.finances.bj](http://www.finances.bj)). On distingue ainsi **la publication des informations sur les finances publiques en général et sur les CST en particulier (opportunité)**.

# Annexe n°4

Formulation des hypothèses

## 1- Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°1

Après avoir analysé le problème spécifique n°1 relatif au déficit récurrent des Comptes d'Affectation Spéciale, trois (03) causes probables ont été identifiées à savoir :

- la faiblesse du rythme de recouvrement des recettes ;
- l'exécution de dépenses non prévues ;
- la méconnaissance des textes.

Parmi les trois (03) causes ci-dessus, la première cause semble mieux expliquer le problème spécifique n°1. En effet, lorsque le rythme d'exécution des dépenses dépasse celui du recouvrement des recettes, il y a déficit. En ce qui concerne les comptes dont les ressources sont financées par des contributions financières étrangères (Opérations Militaires à l'étranger et Education-appui ciblé), les recettes y afférentes mettent souvent du temps à être encaissées. En fait, les contributions de l'ONU et celles des partenaires techniques et financiers en matière d'éducation sont encaissées parfois très tardivement tandis que les préfinancements des dépenses assurés par l'Etat béninois se font à un rythme assez rapide ; ce qui fait qu'en fin d'année, ces comptes se retrouvent souvent avec un solde négatif.

La deuxième cause semble expliquer le problème. Cependant, les dépenses des Comptes d'Affectation Spéciale sont exécutées conformément à la procédure normale d'exécution des dépenses publiques. Même, le paiement matériel des dépenses engagées sur ces comptes est fait par le Service de la Trésorerie à la suite du contrôle de régularité et la prise en charge du titre de paiement par le Service de la Dépense. Donc, si les dépenses ne sont pas prévues, elles ne peuvent être exécutées. D'où, cette cause est réfutée.

La troisième cause n'est pas plausible parce que le Trésor, gestionnaire des CST, regorge de cadres qui maîtrisent les dispositions de l'article 41 de la LOLF.

Par conséquent, nous libellons notre hypothèse comme suit : **le déficit récurrent des Comptes d'Affectation Spéciale s'explique par la faiblesse du rythme de recouvrement des recettes de ces comptes (hypothèse n°1).**

## 2- Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°2

A l'issue de nos réflexions par rapport au problème spécifique n°2 relatif à l'encaissement non effectif d'intérêts sur fonds avancés ou prêtés, nous avons identifié trois (03) causes supposées à savoir :

- l'inexistence de texte définissant les taux d'intérêt à appliquer ;
- l'ignorance des textes en la matière ;
- l'exécution peu satisfaisante de la fonction bancaire du Trésor.

Le choix de notre cause la plus plausible provient de la perspective théorique spécifique. On se rend compte que seule la troisième cause relative à l'exécution peu satisfaisante de la fonction bancaire du Trésor explique mieux, à notre avis, le problème en question. En effet, le rôle de banquier du Trésor s'est développé à partir de 1997 mais, a pris forme en 1999 grâce au décret n°99-514 du 2 novembre 1999 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère des Finances et de l'Economie. Ainsi, le Trésor peut accorder des prêts, comme une banque privée, à des entreprises publiques. Il assure, par là, le financement des opérations économiques. Il doit également percevoir des intérêts sur ces prêts à l'instar des banques privées. Aux termes de l'article 52 de l'arrêté 1188/MF/DC/SGM/DA du 14 décembre 1998 portant attributions, organisation et fonctionnement de la DGTCP, c'est le Service Epargne qui est chargé de ces activités bancaires à travers la collecte de l'épargne, la gestion des valeurs pour le compte des correspondants, la tenue des comptes de dépôts, des obligations et des actions. Mais dans la réalité des faits, ce service ne joue que le rôle de teneur de compte pour les administrations publiques. Donc, le Trésor, au regard des activités de ce service, se contente surtout de son rôle de gardien des fonds publics, plutôt que celui de banquier. Cette cause est donc reconnue comme la plus plausible.

Quant à la première cause relative à l'inexistence de texte définissant les taux d'intérêt à appliquer, elle ne peut être la plus plausible car il s'agit là d'une volonté politique. Les autorités du Trésor sont suffisamment outillées pour proposer au Ministre en charge des Finances un taux applicable.

La deuxième cause peut exister mais il y a des dispositions administratives (par exemple, l'organisation des séances de recyclage pour les agents du Trésor) qui annulent son effet.

Ainsi, nous formulons notre hypothèse comme suit : **l'exécution peu satisfaisante de la fonction bancaire du Trésor explique l'encaissement non effectif d'intérêts sur les fonds avancés ou prêtés (hypothèse n°2).**

### **3- Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°3**

Après avoir analysé le problème spécifique n°3 relatif au recouvrement difficile des prêts et avances consentis aux entreprises, trois (03) causes possibles ont été identifiées à savoir :

- le manque de rigueur et de suivi dans les décisions d'octroi de prêts ou avances ;
- l'incapacité des entreprises à honorer leurs engagements ;
- l'absence de garanties associées aux prêts et avances consentis.

Au nombre de ces trois (03) causes retenues, nous estimons que celle relative à l'absence de garanties associées aux prêts et avances consentis justifie mieux la préoccupation du problème spécifique n°3. En effet, lorsqu'elles octroient des prêts, les banques constituent des garanties pour faire pression sur l'emprunteur en le contraignant à payer la somme due de peur de voir ses biens confisqués. Le Trésor public, banquier de l'Etat, n'utilise pas ce moyen lorsqu'il fait des prêts et des avances. Par conséquent, les fonds prêtés ou avancés ne sont pas retournés car le bénéficiaire n'a pas engagé ses biens dans la procédure. Il n'y a pas de moyen de pression pour l'obliger à rembourser effectivement et dans le délai adéquat.

L'incapacité des entreprises à honorer leurs engagements peut expliquer le problème spécifique n°3 dans la mesure où certaines entreprises publiques, par la mauvaise gestion et par la mauvaise organisation, se retrouvent très souvent en difficultés financières, et donc incapables de rembourser les fonds mis à leur disposition. Lorsque l'incapacité de l'entreprise est établie, le recouvrement devient difficile voire impossible, et l'Etat ne peut souvent rien y faire. A la rigueur, on peut arrêter le dirigeant ou le limoger pour mauvaise

gestion, mais cela ne fait pas récupérer à l'Etat ces fonds. Face à cette impasse, l'Etat ne peut rien faire qui puisse bloquer ou mettre en péril l'exercice des activités de l'entreprise publique et la paix sociale dans la mesure où cette dernière accomplit une mission de service public. Cette cause semble intéressante mais ne peut être retenue car elle n'explique pas à fond, à notre avis, le problème spécifique.

Le manque de rigueur et de suivi dans les décisions d'octroi de prêts et d'avances se traduit par le fait que ces décisions sont pour la plupart des décisions politiques qui sont souvent prises comme mesure d'urgence. Les prêts et les avances sont donc accordés avec une certaine légèreté ; ce qui fait que certains bénéficiaires ne se sentent pas toujours obligés de rembourser surtout qu'il n'y a aucune mesure de contrainte prévue dans le contrat. Cependant, cette cause n'est pas la plus plausible car même s'il y a une légèreté dans la décision d'octroi, le Trésor Public, qui a en charge la gestion de ces opérations, doit faire diligence pour recouvrer ces fonds.

Ainsi, nous libellons notre hypothèse de la façon suivante : **le recouvrement difficile des prêts et avances consentis aux entreprises s'explique par l'absence de garanties (hypothèse n°3).**

#### **4- Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°4**

L'analyse de la non consolidation en prêts des avances non remboursées après le délai légal de deux ans nous conduit à identifier trois (03) causes probables à savoir :

- la méconnaissance des règles régissant le fonctionnement des comptes d'avances ;
- le suivi irrégulier des avances accordées ;
- le retard dans la comptabilisation des opérations d'avances.

Par rapport à ces trois (03) causes, c'est la deuxième qui explique mieux le problème spécifique n°4. En effet, les avances accordées ne sont pas toujours suivies dans le temps pour assurer leur convertibilité en prêts. Et, puisqu'il n'y a pas quelque fois de support matériel pour ces opérations (*cas des avances accordées par OP*), le Trésor a du mal à effectuer ce suivi pour faire respecter les textes.

Quant au retard dans la comptabilisation des opérations d'avances, il constitue effectivement un dysfonctionnement au niveau des services du Trésor. Toutefois, il n'explique pas la non consolidation en prêts des avances non remboursées après le délai légal de deux ans, car, de toute façon, toutes les opérations exécutées en cours d'année finissent par être comptabilisées.

Par rapport à la méconnaissance des règles régissant le fonctionnement des comptes d'avances, cette cause ne semble pas plausible. En effet, les cadres du Trésor sont suffisamment formés sur les CST à travers des séminaires et ateliers organisés à leur intention. Par ailleurs, la Direction des Etudes et de la Réglementation Comptable (DERC) dispose de tous les textes réglementaires qui entrent dans le cadre des opérations effectuées par le Trésor.

Ainsi, notre hypothèse se libelle comme suit : **le suivi irrégulier des avances accordées est à l'origine de la non consolidation en prêts des avances non remboursées après le délai légal de deux ans (hypothèse n°4).**

#### **5- Causes et hypothèses liées au problème général**

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

# Annexe n°5

Causes explicatives des problèmes spécifiques

**Tableau n°13 : Causes explicatives du problème spécifique n°1**

Causes	Effectifs	Fréquences (en %)
Faiblesse du rythme de recouvrement des recettes	8	80%
Exécution de dépenses non prévues	0	0%
Méconnaissance des textes	0	0%
Autres causes	2	20%
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>100%</b>

*Source : question n°1 : « qu'est-ce qui justifie, selon vous, le déficit récurrent des Comptes d'Affectation Spéciale (CAS) ? ».*

**Tableau n°14 : Causes explicatives du problème spécifique n°2**

Causes	Effectifs	Fréquences (en %)
Inexistence de texte définissant les taux d'intérêt à appliquer	4	40%
Ignorance des textes en la matière	0	0%
Exécution peu satisfaisante de la fonction bancaire du Trésor	5	50%
Autres causes	1	10%
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>100%</b>

*Source : question n°2 : « qu'est-ce qui explique, à votre avis, l'encaissement non effectif d'intérêts sur les fonds avancés ou prêtés ? ».*

**Tableau n°15 : Causes explicatives du problème spécifique n°3**

Causes	Effectifs	Fréquences (en %)
Manque de rigueur et de suivi dans les décisions d'octroi de prêts ou avances	2	20%
Incapacité des entreprises à honorer leurs engagements	5	50%
Absence de garanties associées aux prêts et avances consentis	2	20%
Autres causes	1	10%
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>100%</b>

*Source : question n°3 : « qu'est-ce qui sous-tend, selon vous, le recouvrement difficile des prêts et avances consentis aux entreprises ? ».*

**Tableau n°16 : Causes explicatives du problème spécifique n°4**

Causes	Effectifs	Fréquences (en %)
Méconnaissance des règles régissant le fonctionnement des comptes d'avances	0	0%
Suivi irrégulier des avances accordées	10	100%
Retard dans la comptabilisation des opérations d'avances	0	0%
Autres causes	0	0%
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>100%</b>

*Source : question n°4 : « qu'est-ce qui explique, selon vous, la non consolidation en prêts des avances non remboursées après le délai légal de deux (02) ans ? ».*

# Annexe n°6

Etat des dépenses de personnel prévues aux  
Comptes d'Affectation Spéciale de 2010 à 2014

- **Programme SYDONIA**

**Prévisions de dépenses pour la gestion 2010**

(en francs CFA)

Rubriques	Montants	Observations
<i>25 2 95 999 96 151 61 : Personnel</i>	274 143 000	
<b>25 3 95 999 96 151 62 : Achats de biens et services</b>	690 000 000	
<b>25 3 95 999 96 151 242 : Matériel informatique et de bureau</b>	320 427 000	
<b>TOTAL DEPENSES</b>	<b>1 284 570 000</b>	

**Prévisions de dépenses pour la gestion 2011**

(en francs CFA)

Rubriques	Montants	Observations
<i>25 2 95 999 96 151 61 : Personnel</i>	274 143 000	
<b>25 3 95 999 96 151 62 : Achats de biens et services</b>	690 000 000	
<b>25 3 95 999 96 151 242 : Matériel informatique et de bureau</b>	320 427 000	
<b>TOTAL DEPENSES</b>	<b>1 284 570 000</b>	

**Prévisions de dépenses pour la gestion 2012**

(en francs CFA)

Rubriques	Montants	Observations
<i>25 2 95 999 96 151 61 : Personnel</i>	774 143 000	
<b>25 3 95 999 96 151 62 : Achats de biens et services</b>	1 090 000 000	
<b>25 3 95 999 96 151 242 : Matériel informatique et de bureau</b>	464 143 000	
<b>25 3 95 999 96 151 23 : Acquisition, construction et Grosses Réparations des immobiliers</b>	239 113 855	
<b>TOTAL DEPENSES</b>	<b>2 567 399 855</b>	

**Prévisions de dépenses pour la gestion 2013***(en francs CFA)*

Rubriques	Montants	Observations
<b>25 2 95 999 96 151 61 :</b> <i>Personnel</i>	844 143 000	
<b>25 3 95 999 96 151 62 :</b> Achats de biens et services	873 257 000	
<b>25 3 95 999 96 151 24 :</b> Acquisition de matériels et mobilier	350 000 000	
<b>25 3 95 999 96 151 23 :</b> Acquisition, construction et Grosses Réparations des immobiliers	499 999 855	
<b>TOTAL DEPENSES</b>	<b>2 567 399 855</b>	

**Prévisions de dépenses pour la gestion 2014***(en francs CFA)*

Rubriques	Montants	Observations
<b>25 2 95 999 96 151 61 :</b> <i>Personnel</i>	844 143 000	
<b>25 3 95 999 96 151 62 :</b> Achats de biens et services	873 257 000	
<b>25 3 95 999 96 151 24 :</b> Acquisition de matériels et mobilier	350 000 000	
<b>25 3 95 999 96 151 23 :</b> Acquisition, construction et Grosses Réparations des immobiliers	499 999 855	
<b>TOTAL DEPENSES</b>	<b>2 567 399 855</b>	

- Compte “ Opérations Militaires à l’Extérieur ”

**Prévisions de dépenses pour la gestion 2010**

(en francs CFA)

Rubriques	Montants	Observations
<b>25 3 95 999 96 152 253 :</b> Mobilier, Matériel, équipements militaires	7 000 000 000	
<i>25 2 95 999 96 152 61 :</i> <i>Dépenses de personnel</i>	4 000 000 000	
<b>25 3 95 999 96 152 62 :</b> Achats de biens et services	1 000 000 000	
<b>TOTAL DEPENSES</b>	<b>12 000 000 000</b>	

**Prévisions de dépenses pour la gestion 2011**

(en francs CFA)

Rubriques	Montants	Observations
<b>25 3 95 999 96 152 253 :</b> Mobilier, Matériel, équipements militaires	7 000 000 000	
<i>25 2 95 999 96 152 61 :</i> <i>Dépenses de personnel</i>	4 000 000 000	
<b>25 3 95 999 96 152 62 :</b> Achats de biens et services	1 000 000 000	
<b>TOTAL DEPENSES</b>	<b>12 000 000 000</b>	

**Prévisions de dépenses pour la gestion 2012***(en francs CFA)*

Rubriques	Montants	Observations
<b>25 3 95 999 96 152 253 :</b> Mobilier, Matériel, équipements militaires	7 000 000 000	
<b>25 2 95 999 96 152 61 :</b> <i>Dépenses de personnel</i>	4 000 000 000	
<b>25 3 95 999 96 152 62 :</b> Achats de biens et services	1 000 000 000	
<b>TOTAL DEPENSES</b>	<b>12 000 000 000</b>	

**Prévisions de dépenses pour la gestion 2014***(en francs CFA)*

Rubriques	Montants	Observations
<b>25 2 95 999 96 151 61 :</b> <i>Personnel</i>	844 143 000	
<b>25 3 95 999 96 151 62 :</b> Achats de biens et services	873 257 000	
<b>25 3 95 999 96 151 24 :</b> Acquisition de matériels et mobiliers	350 000 000	
<b>25 3 95 999 96 151 23 :</b> Acquisition, construction et Grosses Réparations des immobiliers	499 999 855	
<b>TOTAL DEPENSES</b>	<b>2 567 399 855</b>	

- Compte " Education "

**Prévisions de dépenses pour la gestion 2010 (extrait)**

*(en francs CFA)*

Rubriques	Montants	Observations
<b>Bailleur : 1000000071 FAST TRACK</b>	<b>4 387 000 000</b>	
<i>62 7 95 999 96 121 61 : Dépenses de Personnel</i>	<i>120 000 000</i>	
<b>62 7 95 999 96 121 62 : Achats de Biens et Services</b>	<b>2 359 000 000</b>	
<b>62 7 95 999 96 121 64 : Autres transferts courants</b>	<b>1 148 000 000</b>	
<b>62 7 95 999 96 121 24 : Acquisition et grosses réparations du matériel et mobilier</b>	<b>515 750 000</b>	
<b>62 7 95 999 96 121 23 : Acquisition, construction et grosses réparations des immeubles</b>	<b>244 250 000</b>	

**Prévisions de dépenses pour la gestion 2011 (extrait)**

*(en francs CFA)*

Rubriques	Montants	Observations
<b>Bailleur : 1000000037 KFW</b>	<b>4 600 000 000</b>	
<i>62 7 95 999 96 121 61 : Dépenses de personnel</i>	<i>150 000 000</i>	
<b>62 7 95 999 96 121 62 : Achats de Biens et Services</b>	<b>100 000 000</b>	
<b>62 7 95 999 96 121 24 : Acquisition et grosses réparations du matériel et mobilier</b>	<b>550 000 000</b>	
<b>62 7 95 999 96 121 23 : Acquisition, construction et grosses réparations des immeubles</b>	<b>3 800 000 000</b>	

**Prévisions de dépenses pour la gestion 2012 (extrait)**

*(en francs CFA)*

Rubriques	Montants	Observations
<b>Bailleur : 1000000037 KFW</b>	<b>4 805 378 000</b>	
<i>62 7 95 999 96 121 61 : Dépenses de personnel</i>	<i>150 000 000</i>	
<b>62 7 95 999 96 121 62 : Achats de Biens et Services</b>	<b>1 855 378 000</b>	
<b>62 7 95 999 96 121 64 : Autres transferts courants</b>	<b>750 000 000</b>	
<b>62 7 95 999 96 121 24 : Acquisition et grosses réparations du matériel et mobilier</b>	<b>850 000 000</b>	
<b>62 7 95 999 96 121 23 : Acquisition, construction et grosses réparations des immeubles</b>	<b>1 200 000 000</b>	

- **Compte “Opérations d’Escortes Douanières”**

**Prévisions de dépenses pour la gestion 2014**

*(en francs CFA)*

Rubriques	Montants	Observations
<i>25 2 95 999 96 153 61 : Personnel</i>	<i>10 000 000 000</i>	
<b>25 3 95 999 96 153 62 : Achats de biens et services</b>	<b>1 500 000 000</b>	
<b>25 3 95 999 96 153 24 : Acquisition de matériels et mobiliers</b>	<b>1 500 000 000</b>	
<b>25 3 95 999 96 153 23 : Acquisition, construction et Grosses Réparations des immobiliers</b>	<b>2 000 000 000</b>	
<b>TOTAL DEPENSES</b>	<b>15 000 000 000</b>	

# Annexe n°7

## Questionnaire

## QUESTIONNAIRE

Dans le cadre de nos travaux de recherche de fin de formation à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) sur le thème : « **Contribution à la gestion efficace des Comptes Spéciaux du Trésor (CST) au Bénin** », nous vous prions de bien vouloir répondre aux questions suivantes :

1- Qu'est-ce qui justifie, selon vous, le déficit récurrent des Comptes d'Affectation Spéciale (CAS) ?

- ☞ la faiblesse du rythme de recouvrement des recettes
- ☞ l'exécution de dépenses non prévues
- ☞ la méconnaissance des textes
- ☞ Autres causes (à préciser)

---



---



---

2- Qu'est-ce qui explique, à votre avis, l'encaissement non effectif d'intérêts sur les fonds avancés ou prêtés ?

- ☞ l'inexistence de texte définissant les taux d'intérêt à appliquer
- ☞ l'ignorance des textes en la matière
- ☞ l'exécution peu satisfaisante de la fonction bancaire du Trésor
- ☞ Autres causes (à préciser)

---



---



---

3- Qu'est-ce qui sous-tend, selon vous, le recouvrement difficile des prêts et avances consentis aux entreprises ?

- ☞ le manque de rigueur dans les décisions d'octroi de prêts ou avances
- ☞ l'incapacité des entreprises à honorer leurs engagements
- ☞ l'absence de garanties associées aux prêts et avances consentis

☞ Autres causes (à préciser)

---

---

---

4- Qu'est-ce qui explique, selon vous, la non consolidation en prêts des avances non remboursées après le délai légal de deux (02) ans ?

☞ la méconnaissance des règles régissant le fonctionnement des comptes d'avances

☞ le suivi irrégulier des avances accordées

☞ le retard dans la comptabilisation des opérations d'avances

☞ Autres causes (à préciser)

---

---

---

***MERCI POUR VOTRE COLLABORATION !***

# Annexe n°8

Guide d'entretien

## **GUIDE D'ENTRETIEN**

Bonjour Madame/ Monsieur

Dans le cadre de la réalisation de notre mémoire de fin de formation à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) dont le thème porte sur la gestion des Comptes Spéciaux du Trésor (CST) au Bénin, nous avons besoin de certaines informations que nous souhaitons pouvoir obtenir de vous. A cet effet, nous vous prions de bien vouloir nous consacrer un bout de votre précieux temps pour un entretien. Nous vous remercions d'avance pour votre collaboration.

- 1- Selon vous, qu'est ce qui explique le déficit récurrent des Comptes d'Affectation Spéciale (CAS) ?
- 2- Qu'est ce qui justifie l'encaissement non effectif d'intérêts sur les fonds avancés ou prêtés ?
- 3- A votre avis, qu'est ce qui explique le recouvrement difficile des avances et des prêts accordés aux entreprises ?
- 4- Qu'est ce qui justifie la non consolidation en prêts des avances non remboursées après le délai légal de deux (02) ans ?
- 5- Quelles recommandations feriez-vous pour une meilleure gestion des CST au Bénin ?

# Annexe n°9

Détails des avances et des prêts octroyés par l'Etat  
de 2010 à 2014

- **Gestion 2010**

(en francs CFA)

N° d'ordre	Bénéficiaires	Montant prévu (a)	Montant octroyé (b)	Taux de réalisation (c=b/a)
01	SONAPRA	30 000 000 000	15 747 000 000	52,49%
02	CSPR	15 000 000 000	11 285 000 000	75,23%
03	ONASA	3 000 000 000	-	0,00%
04	Collectivités locales	15 000 000 000	-	0,00%
05	SONACOP	10 000 000 000	-	0,00%
06	Entreprises publiques	-	1 128 000 000	-
07	SBEE	25 000 000 000	2 207 000 000	8,83%
08	Députés	34 062 000 000	-	0,60%
09	Agents Permanents de l'Etat		206 000 000	

Source : Balance Générale des Comptes de l'Etat, gestion 2010.

- **Gestion 2011**

(en francs CFA)

N° d'ordre	Bénéficiaires	Montant prévu (a)	Montant octroyé (b)	Taux de réalisation (c=b/a)
01	SONAPRA	20 000 000 000	14 545 000 000	72,73%
02	CSPR	15 000 000 000	0	0,00%
03	ONASA	0	0	0,00%
04	Collectivités locales	1 000 000 000	0	0,00%
05	SONACOP	10 000 000 000	0	0,00%
06	Entreprises publiques	-	-	-
07	SBEE	10 000 000 000	5 082 000 000	50,82%
08	Députés	22 937 000 000	350 000 000	1,88%
09	Agents Permanents de l'Etat		81 000 000	

*Source : Balance Générale des Comptes de l'Etat, gestion 2011.*

- **Gestion 2012**

(en francs CFA)

N° d'ordre	Bénéficiaires	Dotation (a)	Engagements (b)	Titres ordonnancés (c)	Titres payés (d)	Taux paie (e=d/c)
01	Inspecteurs des Finances	50 000 000	26 750 000	26 750 000	21 750 000	81,31%
02	Avance à la SONAPRA et autres entreprises	-3 100 000 000	-	-	-	0,00%
03	Avance à l'ONASA	3 000 000 000	-	-	-	0,00%
04	Avance à la SONACOP	3 100 000 000	3 100 000 000	8 791 513 134	100 000 000	1,14%
05	Programme FAST TRACK	15 500 000 000	13 425 270 167	14 529 724 901	37 830 367 314	260,37%

Source : SIGFiP.

- **Gestion 2013**

(en francs CFA)

N° d'ordre	Bénéficiaires	Montant prévu (a)	Montant octroyé (b)	Taux de réalisation (c=b/a)	Montant remboursé
01	SONAPRA	-	3 965 936 882	-	5 080 000 000
02	Société Sucrière de Savè	-	1 014 288 108	-	
03	Collectivités locales	1 000 000	-	75%	-
04	ONASA	3 000 000	3 000 000		-
05	Députés	580 000 000	-	0,86%	877 000 000
06	Agents Permanents de l'Etat		5 000 000		

Source : Balance Générale des Comptes de l'Etat, gestion 2013.

- **Gestion 2014**

(en francs CFA)

N° d'ordre	Bénéficiaires	Dotation (a)	Engagements (b)	Titres ordonnancés (c)	Titres payés (d)	Taux paie (e=d/c)
01	Avance à l'ONASA	-	3 000 000 000	3 000 000 000	3 000 000 000	100%
02	Avance aux collectivités locales	-	-	-	-	0,00%
03	Programme FAST TRACK	-	10 005 636 361	5 484 479 249	7 314 815 388	133,37%

Source : SIGFiP.

## *Tables des matières*

Identification du jury .....	i
Déclaration d'engagement .....	ii
Dédicaces .....	iii
Remerciements .....	iv
Liste des sigles et abréviations .....	v
Liste des tableaux .....	viii
Liste des figures .....	ix
Glossaire de l'étude .....	x
Résumé .....	xv
Sommaire .....	xviii
Introduction générale .....	1
<b>Chapitre 1<sup>er</sup> : Du cadre contextuel de l'étude à la détermination de la problématique de la gestion efficace des Comptes Spéciaux du Trésor au Bénin .....</b>	<b>4</b>
SECTION I : Cadre contextuel de l'étude et observations de stage à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) .....	5
Paragraphe 1 : Cadre contextuel de l'étude .....	5
I- Cadre institutionnel de l'étude : la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) .....	5
A- Historique et attributions de la DGTCP .....	5
1- Historique de la DGTCP .....	5
2- Attributions de la DGTCP .....	6
B- Structure organisationnelle de la DGTCP .....	7
II- Cadre physique et environnemental de l'étude .....	7
A- Cadre physique de l'étude : la Recette Générale des Finances (RGF) .....	7

B- Cadre environnemental de la RGF .....	8
1- Le microenvironnement .....	8
2- Le macro-environnement .....	10
Paragraphe 2 : Observations de stage .....	11
I- Etat des lieux .....	12
A- Etat des lieux à l'interne .....	12
1- Etat des lieux sur l'évolution des catégories de CST .....	12
a) L'ordonnance française n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances .....	13
b) La loi organique n°86-021 du 26 septembre 1986 relative aux lois de finances .....	15
c) La loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances .....	16
2- Etat des lieux sur l'inscription des CST au projet de loi de finances .....	17
a) Les catégories de CST fonctionnels au Bénin .....	17
b) La procédure d'inscription des CST au projet de Loi de Finances .....	18
b <sub>1</sub> ) Etude et synthèse des propositions budgétaires .....	19
b <sub>2</sub> ) La centralisation des recettes et des dépenses .....	20
3- Etat des lieux sur l'exécution des autorisations des CST .....	21
a) Le chargement des crédits dans SIGFiP .....	21
b) L'engagement et la liquidation des dépenses des CST .....	21
c) Le paiement des dépenses .....	22
4- Etat des lieux sur la gestion des CST .....	23
a) La gestion des Comptes d'Affectation Spéciale .....	24
b) La gestion des comptes d'avances .....	31
c) La gestion des comptes de prêts .....	34
B- Etat des lieux à l'externe .....	36
II- Bilan des observations de stage : atouts et problèmes .....	36
A- Les atouts (forces et opportunités) .....	37
B- Les problèmes (faiblesses et menaces) .....	37
III- Identification des groupes possibles de problèmes à résoudre .....	40
A- Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt .....	40
B- Synthèse des Problèmes à Résoudre (PAR) possibles .....	40
SECTION II : Détermination de la problématique de l'étude .....	42

Paragraphe 1 : Choix du groupe de problèmes à résoudre et du thème de l'étude .....	43
I-    Choix et spécification du groupe de problèmes à résoudre .....	43
A- Choix du groupe de problèmes à résoudre .....	43
B- Spécification du PAR choisi .....	45
II-   Choix du thème de l'étude .....	47
Paragraphe 2 : Perspective théorique de réflexion sur le problème à résoudre et formulation de la problématique de l'étude .....	48
I-    Perspective théorique de réflexion sur le problème à résoudre .....	48
A- Perspective théorique de réflexion sur le problème général .....	48
B- Perspectives théoriques spécifiques liées aux problèmes spécifiques .....	50
1- Perspective théorique liée au problème spécifique n°1 .....	51
2- Perspective théorique liée au problème spécifique n°2 .....	51
3- Perspective théorique liée au problème spécifique n°3 .....	52
4- Perspective théorique liée au problème spécifique n°4 .....	53
II-   Formulation de la problématique de l'étude .....	54
<b>Chapitre 2<sup>ème</sup> : Du cadre théorique et méthodologique de l'étude aux conditions de mise en œuvre des solutions pour une gestion efficace des Comptes Spéciaux du Trésor au Bénin .....</b>	<b>57</b>
SECTION I : Cadre théorique et méthodologique de l'étude .....	58
Paragraphe 1 : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature .....	58
I-    Objectifs et hypothèses de l'étude .....	58
A- Objectifs de l'étude .....	58
1- Objectifs de développement .....	59
2- Objectifs de recherche .....	59
3- Résultats attendus de l'étude .....	60
B- Hypothèses de l'étude .....	61
II-   Tableau de bord de l'étude .....	62
III-  Revue de littérature liée à la problématique de la gestion efficace des CST .....	65
A- Contributions antérieures sur le problème général de la gestion inefficace des CST .....	65
B- Revue de littérature sur le déficit récurrent des Comptes d'Affectation Spéciale .....	69
C- Revue de littérature sur l'encaissement non effectif d'intérêts sur les fonds avancés ou prêtés .....	74

D- Points des connaissances antérieures sur le recouvrement difficile des prêts et avances consentis aux entreprises .....	77
E- Contributions antérieures sur la non consolidation en prêts des avances non remboursées après le délai légal de deux (02) ans .....	80
Paragraphe 2 : Choix de la méthodologie et conditions de vérification des hypothèses .....	82
I- Choix de la méthodologie .....	83
A- Choix de l'approche empirique .....	83
1- Objectif de l'enquête .....	83
2- Cadre de l'enquête et identification de la population mère .....	83
3- Echantillonnage .....	84
4- Centre d'intérêt du questionnaire .....	84
5- Technique de dépouillement .....	84
6- Outils statistiques de présentation des données .....	84
B- Choix des approches théoriques .....	85
1- Présentation de la théorie retenue pour la résolution du PS1 .....	85
2- Choix de la théorie liée à PS2 .....	85
3- Présentation de la théorie retenue pour la résolution du PS3 .....	85
4- Choix de la théorie liée à PS4 .....	86
II - Conditions générales de vérification des hypothèses en recherche-diagnostic .....	86
A- Conditions de confirmation ou d'infirmité théorique des hypothèses .....	86
B- Conditions de confirmation ou d'infirmité statistique des hypothèses .....	87
1- Cas de confirmation statistique .....	87
2- Cas d'infirmité statistique .....	87
C- Tableau n°12 relatif aux décisions possibles de vérification des hypothèses .....	88
Section II : Des enquêtes aux conditions de mise en œuvre des solutions .....	89
Paragraphe 1 : Enquêtes et analyse des données .....	89
I- Collecte et dépouillement des données .....	89
A- Préparation de l'enquête .....	89
B- Réalisation de l'enquête .....	89
II- Présentation et analyse des données .....	90
A- Présentation des données, des grandes tendances et analyse des données liées au PS n°1 .....	90

1- Présentation graphique des données .....	90
2- Grandes tendances liées au problème spécifique n°1 .....	91
3- Analyse des données (établissement du diagnostic) liées au PS n°1 .....	91
B- Présentation des données, des grandes tendances et analyse des données liées au PS n°2 .....	92
1- Présentation graphique des données .....	92
2- Grandes tendances liées à PS n°2 .....	93
3- Analyse des données (établissement du diagnostic) liée à PS n°2 .....	93
C- Présentation des données, des grandes tendances et analyse des données liées au PS n°3 .....	94
1- Présentation graphique des données .....	94
2- Grandes tendances liées au PS n°3 .....	95
3- Analyse des données (établissement du diagnostic) liées au PS n°3 .....	96
D- Présentation des données, des grandes tendances et analyse des données liées au PS n°4 .....	97
1- Présentation graphique des données .....	97
2- Grandes tendances liées au PS n°4 .....	97
3- Analyse des données .....	98
Paragraphe 2: Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre .....	99
I- Approches de solutions .....	99
A- Approches de solutions au problème du déficit récurrent des Comptes d'Affectation Spéciale .....	99
B- Approches de solutions au problème de l'encaissement non effectif d'intérêts sur les fonds avancés ou prêtés .....	102
C- Approches de solutions au problème du recouvrement difficile des prêts et avances consentis aux entreprises .....	103
D- Approches de solutions au problème de la non consolidation en prêts des avances non remboursées après le délai légal de deux (02) ans .....	104
II- Conditions de mise en œuvre des solutions .....	105
A- Recommandations à l'endroit des entreprises bénéficiaires des prêts et avances .....	105
B- Recommandations à l'endroit du Trésor public .....	105
C- Recommandations à l'endroit de l'Assemblée nationale .....	106
Conclusion générale .....	111
Références bibliographiques .....	113
Annexes .....	117