



REPUBLIQUE DU BENIN

\*\*\*\*\*

MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR  
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

\*\*\*\*\*

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

\*\*\*\*\*

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE  
(E.N.A.M)

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

**OPTION**

*Administration  
des Finances*

**FILIERE**

*Administration des  
Finances et du Trésor*

**ANNEE ACADEMIQUE**

*2010-2011*

**THEME**

***CONTRIBUTION A L'ERADICATION  
DES FACTEURS DE REGULARISATION  
TARDIVE DES DEPENSES PUBLIQUES  
EXECUTEES PAR OP SIGFIP***

Réalisé et présenté par

***Fred ADEDEMI***

Sous la Direction de

Maitre de stage

***Bertrand OTEYAMI***  
*Chef du service de l'ordonnancement  
et de la comptabilité administrative*

Directeur de mémoire

***Félix Hounsa FANOU***  
*Administrateur du Trésor  
Chargé de cours à l'ENAM*

*Janvier 2012*

## **IDENTIFICATION DU JURY**

**PRESIDENT : Pierre ADAMMADO**

**VICE PRESIDENT : Justin GANDJIDON**

**MEMBRE : Edouard SOGLO**

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

## DEDICACES

*Avec toute mon affection,  
je dédie ce travail  
à mes très chers parents.*

---

## REMERCIEMENTS

Ce travail ne saurait connaître un aboutissement sans le concours de diverses personnes à qui j'exprime toute ma profonde gratitude.

Mes sincères remerciements vont à l'endroit de :

- ✓ mon Directeur de mémoire, Monsieur Félix H. FANOU pour avoir accepté de diriger mes travaux de fin de formation ;
- ✓ mon maître de stage, monsieur Bertrand OTEYAMI, Chef du service SOCA pour sa disponibilité ;
- ✓ monsieur Gustave EYEBIYI, Administrateur des Finances et du Trésor, enseignant à l'ENAM ;
- ✓ monsieur Justin GANDJIDON, Directeur de la Centralisation des Comptes de l'Etat, enseignant à l'ENAM ;
- ✓ messieurs Pamphile THOTO, Etienne KIKI, agents à la Direction Générale du Budget ;
- ✓ Nestor Roméo NOUATIN pour son appui ;
- ✓ messieurs Habib ADJAHO et Raphaël KOUDJO, pour leurs disponibilités et suggestions ;
- ✓ tout le personnel de la Direction Générale du Budget et de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique ;
- ✓ tous les professeurs de l'ENAM qui ont participé à notre formation ;
- ✓ tous les membres du jury qui apprécieront ce travail.

---

## LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

<b>BGE</b>	: Budget Général de l'Etat
<b>BTMO</b>	: Bordereau de Transmission des Mandats Ordonnés
<b>BTOP</b>	: Bordereau de Transmission des Ordres de Paiement
<b>CF</b>	: Contrôle Financier
<b>CNHU-HKM</b>	: Centre National Hospitalier Universitaire Hubert Koutoukou MAGA
<b>DEB</b>	: Direction (Directeur) de l'Exécution du Budget
<b>DGB</b>	: Direction (Directeur) Général(e) du Budget
<b>DGTCP</b>	: Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
<b>DRFM</b>	: Direction (Directeur) des Ressources Financières et du Matériel
<b>MATKOSS</b>	: MATHYS KOSSOUHO (Logiciel)
<b>MEF</b>	: Ministère (Ministre) de l'Economie et des Finances
<b>OP</b>	: Ordre de Paiement
<b>SIGFIP</b>	: Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
<b>UEMOA</b>	: Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

---

## **LISTE DES TABLEAUX**

	<b><u>Pages</u></b>
<b>Tableau n°1</b> : Situation des OP relatifs aux évacuations sanitaires.....	17
<b>Tableau n°2</b> : Point de la situation des OP SIGFIP.....	29
<b>Tableau n°3</b> : Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt...	33
<b>Tableau n°4</b> : Synthèse des approches théoriques par problème spécifique...	40
<b>Tableau n°5</b> : Tableau de Bord de l'Etude.....	48
<b>Tableau n°6</b> : Causes du problème spécifique n°1.....	61
<b>Tableau n°7</b> : Causes du problème spécifique n°2.....	62
<b>Tableau n°8</b> : Causes du problème spécifique n°3.....	63
<b>Tableau n°9</b> : Tableau de Synthèse de l'Etude.....	71

## **LISTE DES FIGURES**

Figure n°1 : Situation des OP non régularisés de 2006 à 2010.....Annexe 6

Figure n°2 : Opinions des enquêtés sur le problème spécifique n°1...Annexe 7

Figure n°3 : Opinions des enquêtés sur le problème spécifique n°2...Annexe 8

Figure n°4 : Opinions des enquêtés sur le problème spécifique n°3...Annexe 9

---

## GLOSSAIRE DE L'ETUDE

**ASTER** : Progiciel permettant la tenue de la comptabilité administrative des dépenses, la comptabilité administrative des recettes et la comptabilité générale de l'Etat. Il est mis en œuvre à la Recette Générale des Finances (RGF).

**Budget** : C'est un acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'Etat, des collectivités locales, des entreprises publiques ou privées. Il peut aussi concerner les ménages.

**Comptable** : C'est le fonctionnaire qui est chargé au nom de l'organisme public ou des entreprises privées de recouvrer les recettes et de régler les dépenses puis leurs comptabilisations.

**Décision de mandatement** : Décision prise par le ministre en charge de l'économie et des finances en fin d'exécution budgétaire et qui présente une liste des OP émis au cours de l'année et de leurs montants respectifs. Cette décision est utilisée pour régulariser les OP émis.

**Deniers publics** : Ils correspondent, au plan juridique, aux fonds confiés ou appartenant aux organismes publics et au plan politique, aux fonds mis en œuvre par un organisme de nature juridique quelconque, dans le cadre d'une mission de service public.

**Dépenses publiques** : Ce sont des dépenses effectuées par des organismes publics au moyen de deniers publics. Il s'agit de décaissement de deniers publics effectués au profit de divers bénéficiaires en vue de la satisfaction des besoins sociocommunautaires.

**Devis médical** : Il constitue une estimation des dépenses relatives à la prise en charge d'un patient souffrant d'une pathologie constatée par un diagnostic médical.

**Engagement** : C'est la 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. Cette phase se décompose en deux 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.

**Evacuation sanitaire à l'étranger** : C'est un processus par lequel un patient est admis dans un hôpital étranger, y est suivi et traité par un spécialiste dans les conditions de soins appropriées parce que son état pathologique ne permet pas sa prise en charge au Bénin, soit en raison du manque de matériels adéquats et /ou de spécialistes dans le domaine. Elle est régie par un texte sur la base duquel le conseil national de santé décide des évacuations de façon administrative et financière.

**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 dépenses et les recettes 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 types à savoir : la loi de finances initiales, la loi de finances rectificatives et la loi de règlement

**Mandat de paiement** : Document écrit de l'ordonnateur, donnant à un comptable, l'ordre de payer la dette de l'Etat ou celle des autres organismes publics, lorsqu'il est émis par l'ordonnateur du Budget Général de l'Etat ou celui d'une collectivité locale.

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

**Ordonnancement** : C'est l'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.

**Ordonnateur** : C'est l'autorité ayant qualité pour engager, liquider et ordonnancer une dépense publique.

**Ordre de paiement** : Il s'agit d'un titre de dépenses utilisé dans le cadre de la procédure exceptionnelle d'exécution des dépenses publiques sur instruction du Ministre chargé des Finances pour régler certaines dépenses sans ordonnancement préalable.

**Projet de fiche d'engagement** : C'est une fiche qui mentionne le chapitre, l'article, l'objet de la dépense, le montant total des crédits ouverts, et le montant des crédits disponibles sur le chapitre de la dépense concernée.

**Régie d'avance** : Une institution financière installée dans les ministères et institutions de l'Etat, pour permettre l'exécution d'un certain nombre de dépenses (les menues dépenses, les secours urgents et exceptionnels, les frais de missions officiels à l'extérieur...) pour lesquelles il n'est pas possible d'utiliser la procédure normale d'exécution des dépenses publiques et pour lesquelles il faut aller vite en faisant recours aux usages du commerce.

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

**Titre de paiement** : Document adressé par l'ordonnateur au comptable public en vue du paiement ; il peut s'agir d'un mandat de paiement ou d'un ordre de paiement.

## RESUME

Les observations de stage à la Direction de l'Exécution du Budget et à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique nous ont permis de faire ressortir un certain nombre de problèmes qui freinent la bonne exécution des dépenses publiques par la procédure exceptionnelle c'est-à-dire l' OP. Après le regroupement de ces problèmes par centre d'intérêt, la problématique de l'éradication des facteurs de régularisation tardive des dépenses publiques exécutées par OP SIGFIP a été choisie pour faire l'objet de notre réflexion. Le problème général qui y est lié, est la multiplication des facteurs de régularisation tardive des dépenses publiques exécutées par OP SIGFIP. Il comporte trois problèmes spécifiques qui sont :

- le défaut de conformité des pièces justificatives constituant le dossier de régularisation ;
- le retard dans la production des factures d'évacuations sanitaires par les hôpitaux étrangers ;
- la satisfaction tardive des motifs de rejets et de différés des dossiers de régularisation des OP des régies d'avance.

En fonction des trois problèmes spécifiques, cette étude a identifié les trois objectifs spécifiques ci-après : mettre en place un mécanisme pouvant assurer la conformité des pièces justificatives constituant le dossier de régularisation ; envisager des mesures de production à bonne date des factures d'évacuations sanitaires par les hôpitaux étrangers, suggérer des dispositions de satisfaction à temps des motifs de rejets et de différés des dossiers de régularisation des OP des régisseurs d'avance. Le diagnostic fait à partir d'enquête de terrain et d'analyse, a permis de cerner les causes réelles des différents problèmes spécifiques. Ainsi, la cause réelle du

---

premier problème spécifique est le manque de rigueur des bénéficiaires d'OP à produire les pièces justificatives constituant le dossier de régularisation. Celle du deuxième problème est le défaut de mécanisme de transmission des pièces justificatives par les hôpitaux étrangers et celle expliquant le troisième problème est le non suivi des dossiers de régularisation par les bénéficiaires d'OP.

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

\* Pour le défaut de conformité des pièces justificatives constituant le dossier de régularisation, il est proposé :

- une formation périodique des régisseurs d'avance afin de les mettre au même niveau d'information sur les pièces exigées pour la justification des dépenses. Ceci permettra d'éviter les interprétations et de réduire le délai de traitement des titres de paiement ainsi que des rejets.
- la nomination au poste de régisseurs des agents de l'Etat titularisé dans le corps des services financiers.

\* En ce qui concerne le retard dans la production des factures d'évacuations sanitaires par les hôpitaux étrangers, il est suggéré de :

- envisager une mission de sensibilisation, dans les ambassades et les services financiers des hôpitaux étrangers, sur l'importance dans le système béninois des pièces justificatives d'évacuations sanitaires en vue du respect des principes budgétaires.
- cibler les hôpitaux de référence dotés d'équipements adéquats et animés par des spécialistes avérés pour une transmission plus sûre des pièces justifiant les évacuations sanitaires.

\* Pour la satisfaction tardive des motifs de rejets et de différés des dossiers de régularisation des OP des régisseurs d'avance, il convient d'assurer :

- la sensibilisation des régisseurs pour le suivi des dossiers ;
- la mise à la disposition des agents de la DGB des moyens pour leur permettre, au besoin, d'entrer en contact avec les bénéficiaires des OP.

Enfin, quelques recommandations ont été faites à l'endroit de la DGB, des DRFM des ministères et institutions de l'Etat et du gouvernement.

## SOMMAIRE

### Pages

#### INTRODUCTION GENERALE

<b>Chapitre préliminaire</b> : Cadre institutionnel, état des lieux et problématique d'éradication des facteurs de régularisation tardive des dépenses publiques exécutées par OP SIGFIP.....	3
Section 1. Cadre institutionnel de l'étude et restitution de l'état des lieux.....	4
Section 2. Problématique de l'étude.....	31
<b>Chapitre premier</b> : Cadre théorique et méthodologique d'éradication des facteurs de régularisation tardive des dépenses publiques exécutées par OP SIGFIP.....	42
Section1. Cadre théorique de l'étude.....	43
Section 2. Méthodologie de la recherche adoptée.....	54
<b>Chapitre deuxième</b> : Collecte et analyse des données, diagnostics et suggestions pour l'éradication des facteurs de régularisation tardive des dépenses publiques exécutées par OP SIGFIP.....	59
Section 1. Collecte des données et établissement du diagnostic.....	60
Section 2. Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre.....	67
CONCLUSION GENERALE.....	72
Bibliographie.....	74
Annexes.....	77
Table des matières.....	94

## **INTRODUCTION GENERALE**

**L**es activités sans cesse grandissantes de l'Etat moderne, oblige ce dernier à la mobilisation permanente des ressources financières pour pouvoir faire face aux charges publiques.

L'exécution de ses dépenses par l'Etat se fait de façon méthodique et rigoureuse selon un processus qui s'exécute conformément aux règles budgétaires de séparation de pouvoir entre l'ordonnateur et le comptable sanctionné par l'émission d'un mandat de paiement par l'ordonnateur et son paiement après contrôle par le comptable : c'est la procédure normale.

Cette procédure normale d'exécution des dépenses publiques se déroule en deux (02) phases essentielles : la phase administrative comportant trois (03) étapes : l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement. Quant à la phase comptable, elle concerne le contrôle et le paiement matériel des dépenses publiques. Ici, les dépenses publiques sont payées après ordonnancement.

Par contre, certaines dépenses, de par leur importance, se font par la procédure exceptionnelle qui conduit au paiement en urgence de la dépense, compte tenu de la nature de cette dernière. L'urgence de la dépense appelle donc l'émission d'un ordre de paiement pour la régler sans ordonnancement préalable. L'ordonnancement de la dépense ainsi payée n'intervient qu'à la régularisation de celle-ci.

Toutefois, l'utilisation des fonds décaissés par cette procédure doit être justifiée par la constitution d'un dossier de régularisation.

Malgré cette prescription, force est de constater que la plupart des dépenses exécutées par la procédure exceptionnelle ne sont pas régularisées à bonne date ou ne le sont même pas le plus souvent. Ce qui engendre des difficultés de gestion en matière de finances publiques.

La détermination des facteurs qui entravent l'exécution des dépenses publiques par les ordres de paiement (OP) nous a conduit à orienter nos observations de stage sur la Direction de l'Exécution du Budget et à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique. Ces structures qui font partie des directions opérationnelles du Ministère de l'Economie et des Finances s'occupent respectivement de la phase administrative et de la phase comptable de l'exécution des dépenses par la procédure exceptionnelle. La participation de ces directions à chacune de ces activités nous a permis d'énumérer les problèmes qui empêchent l'exécution efficace des dépenses publiques par les ordres de paiement.

Dans le souci de contribuer à la résolution de ces problèmes, la problématique d'éradication des facteurs de régularisation tardive des dépenses publiques par la procédure exceptionnelle (OP) a été choisie et fera l'objet de cette étude axée sur le thème : « **contribution à l'éradication des facteurs de régularisation tardive des dépenses publiques exécutées par OP SIGFIP** ».

Nos recherches, dans ce sens, s'articuleront autour de trois chapitres :

- le chapitre préliminaire sera consacré au cadre contextuel, à l'état des lieux et à la problématique de l'étude ;
- le chapitre premier sera le cadre théorique et méthodologique de l'étude ;
- le chapitre deuxième, quant à lui, s'attardera sur la collecte et analyse des données et la vérification des hypothèses, afin d'établir le diagnostic des problèmes spécifiques identifiés pour proposer les solutions et les conditions de leur mise en œuvre.

## **CHAPITRE PRELIMINAIRE**

# **CADRE INSTITUTIONNEL, ETAT DES LIEUX ET PROBLEMATIQUE D'ERADICATION DES FACTEURS DE REGULARISATION TARDIVE DES DEPENSES PUBLIQUES EXECUTEES PAR OP SIGFIP**

Dans ce chapitre, nous présenterons le cadre institutionnel de l'étude et nos observations de stage afin de procéder au ciblage de la problématique.

## **Section 1: Cadre institutionnel de l'étude et restitution de l'état des lieux**

Il sera présenté ici, le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF), la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) avant la restitution des mécanismes de réalisation des activités liées aux dépenses publiques par OP.

### **Paragraphe 1: Présentation de la structure de stage**

Il s'agit de faire un bref aperçu sur le MEF et la DGTCP avant d'aborder spécifiquement les structures intervenant dans les opérations de dépenses publiques.

#### **I- Présentation du MEF et de la DGTCP**

La DGTCP, bien que faisant partie des directions techniques du MEF, fera l'objet d'une présentation séparée.

##### **A- Présentation du MEF**

Aux termes de l'article premier du décret n° 2008-111 du 12 mars 2008, le Ministère de l'Economie et des Finances a pour mission de proposer et de mettre en œuvre la politique économique et financière du gouvernement et de l'Etat.

Pour l'accomplissement de sa mission, le Ministère de l'Economie et des Finances dispose :

- d'un Cabinet ;

- de quatre (04) structures qui lui sont directement rattachées, à savoir :
  - \* l'Inspection Générale des Finances (IGF) ;
  - \* le Contrôle Financier (CF) ;
  - \* la Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers (CSPEF) ;
  - \* la Cellule du Fonds Européen de Développement (CFED) ;
  
- d'un Secrétariat Général ;
  
- de trois Directions Centrales à savoir :
  - \* la Direction des Ressources Humaines (DRH) ;
  - \* la Direction des Ressources Financières et du Matériel (DRFM) ;
  - \* la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP).
  
- de sept (07) Directions techniques à savoir :
  - \* la Direction Générale du Budget (DGB);
  - \* la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) ;
  - \* la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI) ;
  - \* la Direction Générale du Trésor et de Comptabilité Publique (DGTCP) ;
  - \* la Direction Générale du Matériel et de la Logistique (DGML) ;
  - \* la Direction Générale des Affaires Economiques (DGAE) ;
  - \* la Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP).

Chaque direction est placée sous l'autorité d'un Directeur Général nommé par décret pris en Conseil des Ministres.

Le Directeur Général peut être assisté d'un adjoint nommé par arrêté du ministre chargé des finances.

- des Organes et Etablissements sous tutelle à savoir :
  - \* la Loterie Nationale du Bénin (LNB) ;

- \* le Centre National de Formation Comptable (CENAFOC) ;
- \* la Direction du Palais des Congrès et du Centre International de Conférence de Cotonou (D/PC/CIC) ;
- \* la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) ;
- \* la Mission Résidente de la Banque Oueest Africaine de Développement (MR/BOAD) ;
- \* la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) ;
- \* le Fonds Africain de Garantie et de Coopération Economique (FAGACE).

## **B- Présentation de la DGTCP**

Elle est l'une des directions techniques du MEF. Elle a des missions très importantes et sera présentée au regard de son historique, ses attributions et sa structure organisationnelle.

### **1) Historique et attribution de la DGTCP**

#### **a) Historique**

Le Trésor public béninois a été créé par la loi N° 61-35 du 15 Août 1961 sous la dénomination « Trésor National de la République du Dahomey ». Dans la dynamique de son évolution, en exécution du décret n° 69-47/PR/MEF du 17 Février 1969 portant organisation des services du Trésor de la République du Dahomey, il va s'appeler « Direction du Trésor et de la Comptabilité Publique », ayant à sa tête un directeur qui est le trésorier payeur général (TPG), comptable supérieur et unique de l'Etat.

A la suite d'une flopée de réformes pouvant le conduire à l'accomplissement de sa mission sans cesse grandissante, il est aujourd'hui dénommé « Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique ». Les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la DGTCP sont régis par l'arrêté n°1188/MF/DC/SGM/DA du 14 Décembre 1998.

## **b) Attributions**

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

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

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

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

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

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

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

## **2°) Organisation de la DGTCP**

Pour accomplir ses missions, la DGTCP a été organisée en services centraux, en directions techniques et en services extérieurs.

### **a) les services centraux**

Ils sont au nombre de deux (02) et se présentent comme suit :

- l'Inspection Générale des Services (IGS);
- la Direction du Centre de Formation Professionnelle du Trésor (DCFPT).

### **b) les directions techniques**

Les directions techniques comprennent :

- la Direction de la Gestion des Ressources (DGR) ;
- la Direction de la Centralisation des Comptes de l'Etat (DCCE);
- la Direction des Etudes et de la Réglementation Comptable (DERC) ;
- la Direction des Affaires Monétaires et Financières (DAMF) ;

### **c) les services extérieurs**

Encore appelés postes comptables du Trésor, ces services assurent le fonctionnement externe de la DGTCP à travers les opérations budgétaires qu'ils effectuent. Il s'agit :

- de la Recette Générale des Finances (RGF) ;
- des Recettes des Finances (RF), au niveau départemental ;
- des RF spécialisées (la RF de la Dette près la Caisse Autonome d'Amortissement et la RF des postes diplomatiques) ;
- des Recettes Perceptions (RP), au niveau communal.

## **II- Présentation des structures intervenant dans l'exécution des dépenses publiques par OP**

L'exécution des dépenses publiques par ordres de paiement respecte certaines règles qui sont définies par certaines structures du MEF et qu'il convient de mettre en exergue. Il s'agit essentiellement de la Direction Générale du Budget (DGB), du Contrôle Financier (CF) et de la Recette Générale des Finances (RGF).

### **A- Présentation de la DGB et du CF**

Pour accomplir ces missions, la DGB est organisée en directions. Il s'agit de:

***La Direction de la Préparation du Budget (DPB)*** qui est chargée d'élaborer les lois de finances et les documents annexes ;

***La Direction de l'Exécution du Budget (DEB)*** qui comprend:

- ❖ le secrétariat administratif qui enregistre et ventile les courriers ordinaires ;
- ❖ le Service des Dépenses Courantes Réparties (SDCR) chargé:
  - du contrôle et du suivi de l'exécution des dépenses de fonctionnement des institutions de l'Etat et des ministères ;
  - de l'étude de tous les projets de texte relatif à la gestion des agents de l'Etat.
- ❖ le Service des Dépenses Courantes Non Réparties (SDCNR) chargé de la gestion des crédits afférents aux:

- dépenses communes de l'administration générale et de certains secteurs sociaux ;
  - dépenses des exercices antérieurs.
- ❖ le Service de l'Ordonnancement et de la Comptabilité Administrative (SOCA) qui s'occupe:
- de l'exécution des travaux matériels préalables à l'ordonnancement des dépenses;
  - de l'établissement et de l'émission des ordres de recette;
  - de la tenue de la comptabilité administrative et de la production du compte administratif.

*La Direction des Dépenses en Capital (DDC)*, chargée de veiller à l'intégration au Budget Générale de l'Etat (BGE), des projets/programmes inscrits au Programme d'Investissements Publics, en collaboration avec les services du Ministère chargé du plan et des ministères sectoriels ;

*La Direction des Pensions et des Rentes Viagères (DPRV)*, chargée d'élaborer et d'exécuter le budget du Fonds National des Retraites du Bénin.

*La Direction de la Gestion des Ressources (DGR)*, chargée de la gestion des ressources financières, matérielles et humaines de la DGB, en collaboration avec la Direction des Ressources Humaines du ministère.

*Le Centre de Formation Professionnelle de l'Administration Centrale des Finances (CFPACF)*, chargé d'assurer la formation, le recyclage et le perfectionnement du personnel de l'administration centrale des finances et éventuellement des agents des autres départements ministériels exerçant des fonctions de l'administration centrale.

L'accomplissement des tâches assignées au Contrôleur Financier est actuellement assuré par trois services centraux appelés Bureaux, des services extérieurs appelés Délégation du Contrôle Financier et un Secrétariat Central.

Les services centraux comprennent :

- le Bureau des Affaires Administratives et du Matériel comportant le Secrétariat Central qui est chargé entre autres :
  - de la réception, de l'enregistrement, de la dactylographie et l'expédition du courrier administratif ordinaire.
  - de la gestion du personnel et du matériel.
  - du classement du courrier ordinaire ainsi que des dossiers individuels du personnel et de la gestion des archives.
- le Bureau de la Comptabilité et des Engagements, chargé de vérifier :
  - l'existence d'un engagement juridique préalable de dépense.
  - l'exactitude de l'imputation budgétaire.
  - l'exactitude de la liquidation.
- le Bureau des Etudes et de la Réglementation qui contrôle l'engagement juridique des dépenses et est chargé de l'étude des actes administratifs relatifs à la carrière des Agents Permanents de l'Etat (APE), des marchés publics et des concessions de pension. Il étudie la conformité des dossiers par rapport aux textes en vigueur et donne son visa sur les actes de détachement soumis au contreseing du Ministre chargé de Finances et celui de la Fonction Publique.

Chaque Bureau est placé sous l'autorité d'un chef, responsable devant le Contrôleur Financier.

Les services extérieurs, quant à eux, sont constitués d'une part, des délégations du Contrôle Financier auprès des Ministères et Institutions de l'Etat et d'autre part, des délégations du Contrôle Financier auprès des départements.

Ces délégations exercent un contrôle a priori portant sur la régularité budgétaire, juridique, financière et le visa de tous les actes de dépenses des structures auprès desquelles elles représentent le Contrôle Financier.

### **B- Présentation de la RGF**

La RGF assure au sein de la DGTCP, l'unité comptable au niveau national et est chargée de :

- \* l'exécution des opérations budgétaires de l'Etat dont notamment la liquidation, le paiement des soldes et accessoires courants des agents permanents de l'Etat et autres agents publics ;
- \* la tenue de la comptabilité de l'Etat ;
- \* la coordination du réseau comptable du trésor ;
- \* la reddition du compte de gestion de l'Etat.

La Recette Générale des Finances, conformément aux textes en vigueur, centralise et intègre dans sa comptabilité les opérations réalisées dans les Recettes Perceptions (RP), les Recettes des Finances (RF) dans un premier temps, les opérations réalisées par la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) et la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI), dans un second temps.

Elle est divisée en huit (08) services :

- \* Service de la Recette (SR) ;
- \* Service de la Comptabilité Publique(SCP) ;
- \* Service de la Dépense (SD) ;

- \* Service de Gestion des Moyens (SGM) ;
- \* Service des Collectivités Locales (SCL) ;
- \* Service de la Solde (SS) ;
- \* Service de la Trésorerie (ST) ;
- \* Service de l'Epargne (SE) ;

De tous ces services, seul le SGM n'est pas fonctionnel.

Une fois les différentes structures examinées, nous pouvons alors restituer les constats que nous y avons effectués au cours du stage.

## **Paragraphe 2: Etat des lieux sur l'exécution des dépenses publiques**

L'exécution des dépenses publiques relève de la mise en exécution du budget général de l'Etat.

La loi de finances, après avoir été élaborée par le Gouvernement, et votée par le parlement, puis promulguée par le Président de la République, acquiert force exécutoire et est donc mise en exécution tant en recettes qu'en dépenses.

Le Budget Général de l'Etat, constate annuellement l'ouverture des crédits au profit des ministères et institutions de l'Etat. Il constate également des crédits qui sont accordés au niveau des charges non réparties par le Ministère de l'Economie et des Finances en vue de financer certaines dépenses qui n'ont pas été prévues dans les charges desdits ministères ou institutions de l'Etat.

Les dépenses publiques sont soumises aux règles de la comptabilité publique. Ces règles tendent à assurer d'une part, leur conformité avec les autorisations budgétaires et d'autre part, le respect des procédures de leur exécution. La gestion des dépenses publiques est une activité très exigeante puisqu'il s'agit de l'utilisation de deniers publics par les comptables publics et de l'exécution de la phase administrative des opérations de

dépenses par les ordonnateurs. C'est pour cela que les dépenses publiques sont régies par le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable (cf article 5 du décret n°2001-039 du 15 février 2001 portant Règlement Général sur la Comptabilité publique).

Ce paragraphe sera consacré à la restitution des mécanismes de fonctionnement des activités d'exécution des dépenses publiques par les ordres de paiement (OP) SIGFIP.

### **I- L'exécution des dépenses publiques par les OP**

L'exécution des dépenses publiques s'effectuent suivant deux différentes procédures :

- La procédure normale, applicable à toutes les dépenses de l'Etat, des collectivités territoriales et des organismes publics. Ces dépenses s'exécutent conformément aux règles budgétaires de séparation de l'ordonnateur et du comptable sanctionnées par l'émission d'un mandat de paiement ;
- La procédure exceptionnelle relative aux dépenses urgentes exécutées par l'émission d'un ordre de paiement (OP).

L'OP est un titre de dépense adressé 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.

Signalons qu'il existe deux catégories d'OP :

- les OP SIGFIP, émis par la DGB (premier ordonnateur délégué du Budget général de l'Etat) et les responsables financiers (ordonnateurs délégués) des ministères et institutions de l'Etat sur instruction de l'ordonnateur du Budget Général de l'Etat. Ils permettent de régler certaines dépenses budgétaires urgentes à partir du SIGFIP par la procédure exceptionnelle.

**L'application de ce système permet d'assurer une gestion automatique de l'exécution des dépenses publiques et de relayer tous les acteurs de la chaîne en vue d'une meilleure circulation de l'information et d'un suivi efficient de l'exécution de la dépense.**

- les OP TRESOR, établis par la DGTCP suivant un circuit interne au Trésor. Ils concernent les dépenses se rapportant aux comptes spéciaux du trésor exécutées sur instruction du Ministre chargé des Finances.

La procédure d'exécution des dépenses publiques par les OP n'est pas systématiquement autorisée pour toutes les dépenses de l'Etat. A cet effet, seules certaines dépenses y sont éligibles et c'est 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 qui constitue la réglementation.

Aux termes de cet arrêté, le recours à la procédure exceptionnelle est réservé aux dépenses spécifiques qui sont :

- 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 régie d'avance ;
- les dépenses relatives à l'organisation des élections et aux manifestations officielles ;
- les dépenses de carburant.

Mais, force est de constater qu'un abus est fait du recours à cette procédure. Il a été procédé, par lettre n°184-c /MEF /DC/SGM/DGB du 08 juillet 2006, à **la limitation des dépenses exécutées par OP.**

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 exige **qu'il soit créé une seule régie d'avance de fonctionnement, ouvert un seul compte de fonctionnement par ministère, et une seule régie d'avance par tranche de dix (10) projets pour les projets et programmes.**

Il est autorisé 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.

Au total, nous pouvons retenir que les ordres de paiement (OP) utilisés pour les dépenses urgentes identifiées consécutives à des décisions prises par le Gouvernement peuvent être scindés en OP relatifs aux évacuations sanitaires et OP gérés par les régisseurs.

Après avoir passé en revue ces types d'OP, nous nous intéresserons aux mécanismes d'émission des OP.

## **II- Restitution des mécanismes d'émission des OP**

Une personne malade dont l'état pathologique ne pourrait pas être traitée en République du Bénin, peut bénéficier d'une évacuation sanitaire à l'extérieur du pays. Le conseil de santé, présidé par le Ministre de la Santé, statue sur le cas et l'intéressé est envoyé à l'hôpital concerné pour recevoir les soins appropriés. Les frais qui résultent de l'urgence sont mis à la disposition de l'hôpital choisi sur la base d'un ordre de paiement qui passe par la Direction de l'Exécution du Budget et est transmis au Trésor pour son règlement.

Sur le plan national (interne), l'Etat prend en charge à hauteur de 80% le coût réel des consultations faites aux agents permanents de l'Etat dans les hôpitaux publics. Les 20% restants sont supportés par les agents eux-mêmes. Ainsi les différentes factures issues de ces consultations sont envoyées par le service financier du Centre National Hospitalier et Universitaire Hubert Koutoukou MAGA (CNHU-HKM) au Service des Dépenses Courantes non Réparties pour la vérification des calculs effectués avant l'émission du mandat de paiement. Les différentes factures doivent être certifiées par le gestionnaire de l'hôpital et toutes ces factures sont envoyées à la DGB pour la liquidation et le mandatement au profit de l'hôpital.

Ces factures ne sont pas diligemment transmises aux structures financières et sont accumulées au niveau des hôpitaux.

Sur le plan externe, le Bénin disposant des représentants diplomatiques et consulaires qui assistent les évacués sanitaires, on note des difficultés à rassembler ces pièces justificatives devant parvenir par valise diplomatique aux autorités compétentes.

Ainsi, le point de la situation des OP relatifs aux évacuations sanitaires sur une période des cinq (05) dernières années peut être perçu à travers le tableau suivant.

**TABLEAU n°1 : Situation des OP relatifs aux évacuations sanitaires**

Années	OP émis	OP régularisés
2006	1 292 963	1 292 963
2007	467 457 747	467 457 747
2008	1 389 178 321	1 389 178 321
2009	1 705 113 126	1 705 113 126
2010	1 203 765 761	1 203 765 761

**Source :** SIGFIP BENIN

L'analyse du tableau montre que l'ensemble des op émis dans le cadre des évacuations sanitaires hors du Bénin, sont systématiquement régularisés à la fin de chaque gestion. Ceci dénote que les fonds mis à la disposition des formations hospitalières ont été justifiés.

Dans la réalité, les factures justifiant les évacuations sanitaires à l'extérieur ne sont pas envoyées par le service financier desdits centres hospitaliers aux services des dépenses courantes non réparties du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF). Pour la régularisation de ces dépenses, le MEF prend au besoin une décision de mandatement (annexe 6) présentant une liste des OP émis au cours de l'année et de leurs montants respectifs. Donc, il se pose alors le problème de **retard dans la production des factures d'évacuations sanitaires par les hôpitaux étrangers.**

Nous rappelons **que la mise en place d'un comité technique (arrêté n°1666 /MEF/DC/SGM/DGB/SP du 01/12/2008) chargé du suivi de l'exécution des dépenses par OP** a permis de gérer effectivement le problème lié à la régularisation des OP d'évacuations à l'interne.

Les pièces justificatives relatives aux dépenses d'évacuations sanitaires se trouvent énumérées en annexe 1.

Comment s'effectue alors le fonctionnement des régies d'avance aux niveau des ministères et institutions de l'Etat ?

Exception au principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables, la régie d'avance assure la décentralisation de l'exécution de certaines dépenses publiques et la célérité dans le paiement desdites dépenses.

Le fonctionnement de la régie d'avance prend en compte les points ci après:

- Mise en place de la première avance sur la régie

La première avance (au maximum égal au quart du montant prévisible des dépenses annuelles à payer) est mise à la disposition du régisseur par la

procédure exceptionnelle d'ordre de paiement. Cette procédure se déroule de la façon suivante :

**Etape 1:** Au niveau du gestionnaire de crédits

Il envoie une lettre d'appel de fonds à l'ordonnateur délégué (le DRFM pour ce qui concerne les charges réparties ou le DGB pour les charges non réparties) précisant l'objet de la dépense, l'imputation budgétaire, le bénéficiaire et le compte de dépôt de ce dernier, le tout accompagné d'une demande d'engagement appuyée des pièces justificatives (relevé du conseil des ministres, décret, arrêté interministériel...).

**Etape 2:** Au niveau de l'ordonnateur délégué

L'agent du DRFM ou DGB, au vu de la lettre d'appel de fonds et de la demande d'engagement, saisit les données et édite le projet de fiche d'engagement qu'il soumet à l'appréciation de l'ordonnateur délégué avec les autres documents qu'il a reçus du gestionnaire de crédit.

A son tour, le DRFM ou le DGB procède à la vérification des informations saisies sur le projet de fiche d'engagement au vu de la lettre d'appel de fonds et de la demande d'engagement.

Si les contrôles sont concluants, il saisit son visa électronique de validation et édite l'ordre de paiement en trois exemplaires. Une réservation de crédit est réalisée automatiquement par le système, suivie de l'édition du bordereau de transmission.

L'ensemble du dossier (original de l'OP et ses deux copies, fiche d'engagement et de demande d'engagement) est adressé au Contrôleur Financier ou à son délégué.

L'ordonnateur délégué dispose à cet effet d'un délai de trois jours pour effectuer lesdites opérations.

### **Etape 3 : Contrôleur Financier**

A la réception du dossier, le contrôleur financier procède aux contrôles réglementaires suivants :

- La qualité de l'ordonnateur ou de son délégué ;
- L'exacte imputation de la dépense au chapitre ou article qu'elle concerne et selon leur nature ou leur objet ;
- La parfaite concordance du montant de la dépense en lettres et en chiffres ;
- La disponibilité des crédits ;
- La lettre d'appel de fonds ;
- L'arrêté portant création de la régie spéciale d'avance et l'arrêté interministériel portant nomination du régisseur ;

Après ces contrôles, il peut :

-valider dans SIGFIP, l'ordre de paiement et le viser lorsque les contrôles sont satisfaits. Il garde la copie n°1 de l'OP et retourne ensuite par bordereau le dossier à l'ordonnateur délégué (original de l'OP, la copie n°2 de l'OP plus les pièces justificatives)

-différer le visa lorsqu'il est noté un défaut de pièces, de signatures ou de cachets...au bout de quinze(15) jours, le différé se transforme en rejet dans le système.

-rejeter l'ordre de paiement dans SIGFIP lorsqu'il est noté des erreurs devant entrainer la modification des informations portées sur le titre de paiement ou des éléments non conformes aux pièces justificatives, à la réglementation en vigueur .Il le retourne à l'ordonnateur délégué appuyé de la note de rejet .

Au total, on note l'**insuffisance professionnelle des différents acteurs** suite aux différés et rejets des dossiers.

**Etape 4** : L'ordonnateur délégué

A la réception du dossier, l'ordonnateur délégué le valide ou l'annule pour certains motifs précis.

- Validation

En cas de validation, il saisit son visa électronique de validation et signe l'original de l'OP papier. Le dossier informatique passe alors dans l'état «validé par l'ordonnateur délégué». Il édite, sur cette base le bordereau de transmission et envoie le dossier à la DGTCP pour paiement.

Le dossier informatique passe dans l'état «transmission au Trésor par l'ordonnateur délégué».

- Annulation

Il peut résulter de tout événement qui enlève le caractère opportun de la dépense.

Le constat fait à ce niveau est **la redondance des contrôles administratifs**.

**Etape 5** : Le Comptable public

Les titres de paiement (OP) émis par l'ordonnateur délégué au moyen des bordereaux de transmission d'ordres de paiement (BTOP) sont reçus au Service de la Dépense du RGF plus précisément à la Division du Visa pour leur mise en paiement, avant leur transmission à la Division de Règlement.

Après les opérations de saisie et d'interrogations des titres reçus dans l'application informatique MATKOSS (nom et prénom du déposant, numéro du BTOP, numéro des titres de paiement, désignation du créancier par titre, montant des titres), ces titres sont transportés à la Section Vérification de la Division du Visa pour les contrôles.

A l'issue du contrôle, l'OP peut être différé (défaut de cachet, de signature...) ou rejeté (erreur d'imputation budgétaire, erreur de liquidation...) lorsqu'une irrégularité est constatée.

Après le visa du Chef du Service ou de son adjoint qui prouve que le contrôle est concluant, l'OP est transmis au RGF ou à l'un de ses fondés de pouvoir pour recevoir le visa vu « BON A PAYER » pour être aussi validé dans le logiciel SIGFIP. Ces titres sont validés dans le logiciel MATKOSS qui édite une fiche de transmission pour accompagner le titre de paiement à la Division de Règlement.

Notons que le délai pour traiter les titres (OP) au niveau de la Division de Visa est fixé à trois jours sauf en cas de différé. De nos investigations, il ressort que le traitement des titres dans cette division dure parfois quinze (15) jours. On observe à cet effet **le non respect des délais de traitement des titres de dépenses.**

En outre, à la Division de Règlement, la première opération porte sur le dépouillement qui consiste au rapprochement des titres de paiement (OP) à ceux portés sur les bordereaux de transmission (BTOP). Quant aux opérations de mise en règlement, elle consiste à l'édition des moyens de règlement de la dépense dans l'application SIGFIP et conformément aux modes de règlement désignés et figurant sur le titre de paiement.

A l'issue de l'édition des titres de règlement, le Chef de Division se connecte au logiciel MATKOSS pour y saisir le numéro du bordereau de règlement et sa date d'édition.

L'ensemble du dossier est transmis à la section « opération d'ordre » pour la prise en charge comptable du dossier. Ainsi le comptable effectue les opérations suivantes :

- Prise en charge comptable

D :362xx Avance au régisseur

C :40xx Comptes de tiers

- Règlement de l'ordre de paiement (virement de l'avance au service épargne)

D :40xx Compte de tiers

C :361xx Compte de dépôt du régisseur

- Position du compte du régisseur au service épargne

A la réception du titre de règlement, le service épargne crédite le compte du régisseur préalablement ouvert.

➤ Exécution des dépenses ou utilisation des fonds reçus

Dès la mise à disposition des fonds ,le régisseur paie les dépenses énumérées dans l'acte constitutif de la régie au vue des pièces justificatives telles que précisent les documents ci-après : la nomenclature des pièces justificatives ,l'arrêté organisant les missions ,le code des marchés publics ,la mercuriale de prix .Il a l'obligation de prélever systématiquement la TVA sur les commandes ou prestations de services payées sur sa caisse , et de la tenue d'un livre journal et des registres.

➤ Renouvellement des avances

Il intervient en cours de gestion et sa périodicité est guidée par les besoins de trésorerie sur la régie .La dépense est ainsi engagée et ordonnancée de façon concomitante comme suit :

-le gestionnaire de crédits réunit toutes les pièces justificatives de paiement puis certifie au verso des pièces le service fait .Il émet un bon de commande à titre de régularisation (tenant lieu d'engagement) et établit un bordereau de transmission des pièces justificatives à l'ordonnateur.

-l'ordonnateur délégué émet un mandat de renouvellement des avances consommées, signé par le délégué du contrôleur financier puis le dossier est introduit dans le circuit financier.

A la réception de ce mandat et après vérification, le comptable assignataire passe les écritures suivantes :

- prise en charge comptable

D :90xx Compte analytique budgétaire des dépenses

C :40xx Compte de tiers

- virement au service épargne

D :40xx Compte de tiers

C :361xx Compte de dépôt du régisseur d'avances

Le montant du mandat est consigné par le compte épargne qui avait un solde disponible. Ce qui donne à nouveau le montant de l'avance.

- Les opérations de fin de gestion ou la régularisation de l'ordre de paiement

Elle intervient en fin de gestion et permet de justifier l'OP ayant servi à verser la première avance. C'est le lieu de rappeler que tout ministère ou institution de l'Etat bénéficiaire d'un OP sur les crédits de charges non réparties procède dans un délai de deux (02) mois à sa régularisation (cf lettre n°046-c /MEF/DC/SGM/DGB du 07 janvier 2008 portant notification des crédits ouverts au BGE; gestion 2008).

En général, un dossier de régularisation comprend les pièces suivantes :

- la copie de l'OP de la dépense ;
- la copie de la quittance de reversement du reliquat en cas de besoin ;
- la ou les fiches de dégagement ;
- les quittances de reversement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en cas de besoin ;
- le relevé des pièces justificatives de la dépense ;
- les factures ou les états de paiement certifiés par le régisseur ou par les comptables publics ;
- la demande d'engagement introduite par le gestionnaire de crédits;

-les bordereaux de livraison, procès verbaux de réception ou attestation de service fait;

-les bons de commande et toutes autres pièces justificatives de la dépense.

Ce processus est animé par les acteurs du circuit des dépenses ci-après :

 Le régisseur

A la date du 31 décembre, le régisseur arrête ses opérations et reverse au comptable le reliquat d'avance non utilisée. Il transmet à l'ordonnateur par bordereau les pièces justificatives des dépenses ainsi que les quittances de reversement et de déclaration de recettes délivré par le trésor public appuyé de la demande d'engagement et de réservation de crédits.

 L'ordonnateur délégué

A ce niveau, l'ensemble du dossier de régularisation est réceptionné par le DRFM du ministère sectoriel concerné pour les OP émis sur les charges réparties ou par la DGB pour ce qui concerne les charges non réparties. Le dossier de régularisation est soumis à une étude. Celle-ci porte sur la vérification de la présence physique des pièces constitutives du dossier puis à la vérification de la réalité de la dette afin d'arrêter le montant de la dépense suivant les dispositions de l'article 63 du décret N° 2001- 039 du 15 février 2001, portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique.

La pratique nous révèle qu'au terme des vérifications, les dossiers de régularisation constitués par les régisseurs d'avance sont souvent incomplets faute de quittance de reversement de la TVA et du reliquat ou de la présence des factures ou états de paiement non certifiés. C'est le lieu de rappeler que dans un dossier de régularisation relatif aux dépenses liées

aux frais de mission à l'intérieur et à l'extérieur, y figure l'ordre de mission visé par le Contrôleur Financier ou son délégué.

Au total, il y a lieu de noter **le défaut de conformité des pièces justificatives constituant le dossier de régularisation.**

Pour la suite de la procédure, l'agent du DRFM ou de la DGB à travers le DEB , au vu du dossier de régularisation et de la demande d'engagement , saisit les données et édite le projet de fiche d'engagement qu'il soumet à l'appréciation de l'ordonnateur délégué avec les autres documents. Au vu du projet de fiche d'engagement, ce dernier s'assure de l'exactitude des informations saisies par rapport aux pièces justificatives.

Si les contrôles sont concluants, il saisit son visa électronique de validation et édite le mandat de régularisation en trois exemplaires suivi de l'édition du bordereau de transmission. L'ensemble du dossier (pièces justificatives, l'original du mandat de régularisation et ses deux copies, la fiche d'engagement et de demande d'engagement) est adressé au contrôleur financier ou à son délégué.

L'ordonnateur dispose à cet effet d'un délai de trois jours pour effectuer ses opérations ci-dessus citées.

### **Le Contrôle Financier**

A la réception du dossier par le contrôleur financier ou son délégué, le dossier est soumis à un contrôle d'usage. Ce contrôle porte sur :

- ❖ l'imputation budgétaire ;
- ❖ le report du numéro de la demande d'engagement sur le mandat de paiement ;
- ❖ l'objet et la nature du mandat de régularisation ;
- ❖ la présence de la signature et du cachet de l'ordonnateur délégué sur le mandat de régularisation, les fiches d'engagement et de dégageement de crédit ;

- ❖ la concordance entre le montant de la fiche de dégagement et celui de la quittance de reversement du reliquat ;
- ❖ le montant de la TVA reversée pour les factures relatives aux carburants et lubrifiants, les achats d'équipement.... ;
- ❖ la certification et la liquidation des factures et /ou les états de paiement.

Lorsque le contrôle est satisfaisant, le dossier de régularisation reçoit le visa du CF ou de son délégué et est ensuite validé dans SIGFIP.

En cas d'irrégularité constatée, le dossier est mis en différé ou en rejet.

Lorsque le dossier est mis en « différé », il reste dans le système pendant quinze(15) jours en attendant la satisfaction de l'irrégularité relevée. Passé ce délai, il est automatiquement rejeté par le système. En nous intéressant à la situation de ces dossiers, nous avons remarqué que les satisfactions ne se font pas dans ce délai et ainsi, plusieurs dossiers passent de l'état de différé à l'état de rejet.

Une fois qu'il y a rejet de dossier, les dossiers intéressés sont retournés aux ordonnateurs pour correction des motifs de rejets. Mais, le constat est que les dossiers font un long séjour dans les locaux des ordonnateurs attendant la satisfaction qui intervient tardivement ou presque jamais .Il en résulte **la satisfaction tardive des motifs de rejets et de différés.**

Enfin ,à la réception du dossier transmis par le CF, l'ordonnateur délégué (DRFM ou DGB) le valide après avoir saisi son visa électronique de validation et signe l'original du mandat de régularisation. Il édite sur cette base, le bordereau de transmission et envoie le dossier de régularisation à la DGTCP.

### Le comptable public

La phase comptable de la régularisation se traduit par la prise en charge du mandat de régularisation et de paiement juridique en vue d'une imputation définitive de la dépense.

Au Trésor, le dossier de régularisation est transmis à la section réception des titres dans MATKOSS où des contrôles de formes réglementaires sont effectués.

A cet effet, les vérifications se font sur pièces sans se connecter au SIGFIP et conformément aux dispositions des articles 14 et 15 du décret n° 2001-039 du 15 février 2001, portant règlement général sur la comptabilité publique. Le contrôle sur pièces consiste à vérifier :

- ❖ l'assignation de la dépense (signature, nom, prénoms et cachet de l'ordonnateur délégué sur chaque titre de paiement à l'aide des spécimens fournis) ;
- ❖ la correcte imputation budgétaire (spécialité des crédits) de la dépense, à l'aide d'un extrait du Budget Général de l'Etat.

Après avoir reçu le paraphe du Chef de la Division du Visa et celui du Chef du Service de la Dépense, les titres de paiement et les bordereaux de transmissions sont saisis dans MATKOSS puis transmis à la division du règlement. A ce niveau, l'opération consiste au rapprochement des titres de paiement à ceux portés sur le bordereau de transmission (égalité entre le montant total du bordereau et le montant total du titre de paiement). Ensuite, les fiches d'écritures sont établies, paraphées par l'agent qui en a la charge et signées par le Chef de Division après contrôle. Les fiches d'écritures sont aussitôt saisies dans le logiciel de comptabilité ASTER. La copie de la fiche d'écriture (jaune) et une copie du bordereau de règlement des titres de paiement sont généralement conservées à la Division du Règlement en vue de la confection du compte de gestion.

Après la prise en charge comptable du mandat de régularisation, le comptable solde le compte 362 avance au régisseur préalablement débité (régularisation de l'OP). Les pièces justificatives relatives aux dépenses effectuées par les régisseurs d'avance se trouvent énumérées en annexe 1.

Par ailleurs, pour ce qui concerne l'organisation des travaux de régularisation des OP émis sur les charges non réparties et le suivi de la régularisation des OP émis sur les charges réparties au service de l'ordonnancement et de la comptabilité administrative, nous avons remarqué que l'effectif des agents n'est pas proportionnel à l'ampleur des tâches à accomplir. Nous notons donc **un manque de personnel**, et de plus nous constatons qu'il **manque de local pour abriter les archives** : les dossiers sont rangés dans le bureau, à même le sol.

Le tableau suivant fait le point de la situation des OP SIGFIP au 2 octobre 2011.

**TABLEAU n°2 : Point de la situation des OP SIGFIP**

Années	OP SIGFIP (Charges Réparties : CR + Charges Non Réparties : CNR)		Reste à régulariser au 02/10/11	Observations
	Emis	Régularisés		
2006	11 661 520 193	1 047 0675 832	1 190 844 361	-----
2007	25 157 837 520	23 200 252 363	1 957 585 157	-----
-2008	22485067890	16 815 498 052	5 669 569 838	-----
2009	16977567198	16 312 188 782	665 378 416	-----
2010	13 702 949 045	12 703 061 652	999 887 393	Les restes à régulariser concernent uniquement les CR, notamment ceux émis par le MESFTPRIJ

01/01/11 au 02/10/11	12 783950000	719 506 669	12 064 443 331	La gestion n'étant pas terminée, les régularisations se poursuivent.
----------------------------	--------------	-------------	----------------	--

Source : SOCA/DGB

Les années 2006 et 2007 sont prises comme années de référence pour notre étude : il convient de préciser qu'il a été précédemment organisé un audit sur la situation des OP dans le but d'évaluer l'impact des procédures exceptionnelles sur le budget de l'Etat et les finances béninoises.

La hausse du montant des OP non régularisés en 2008 est le fait que la cellule de suivi de régularisation des OP logée à la DGB à la suite de l'évaluation de la situation des OP antérieurs n'a pas pu fonctionner correctement, l'entêtement à la non régularisation des OP de la part des bénéficiaires n'ayant pas pris fin.

Par ailleurs, la baisse du montant des OP non régularisés en 2009 s'explique par la mise en place d'un comité permanent au sein du cabinet du MEF, chargé de la limitation de l'émission des OP et du suivi de leur régularisation.

Les différentes observations de stage énumérées, il suivra le choix et la vision globale de résolution de la problématique.

## **Section 2 : Problématique de l'étude**

A cette section, nous ferons d'abord l'inventaire des forces et des faiblesses liées au concept des dépenses publiques exécutées par OP SIGFIP, récapitulerons ensuite les problèmes spécifiques liés à la problématique identifiée et établirons enfin une démarche méthodologique visant à la résolution des problèmes que nous aurons choisis.

### **Paragraphe1 : Ciblage de la problématique**

Nous formulerons d'abord la problématique, ensuite nous procéderons à sa spécification et enfin à sa vision globale de résolution.

#### **I. Choix de la problématique**

Il s'agira, de présenter un inventaire des atouts et faiblesses relevés au niveau de l'état des lieux et de regrouper les problèmes identifiés par centre d'intérêt.

#### **A- Inventaire des atouts et des faiblesses**

##### Inventaire des atouts

- L'application du SIGFIP, le suivi efficient de l'exécution des dépenses par OP ;
- Les limitations des dépenses exécutées par OP ;
- La création d'une seule régie d'avance de fonctionnement et d'une seule régie d'avance par tranche de dix (10) projets pour les projets et programmes ;
- La mise en place d'un comité technique chargé du suivi de l'exécution des dépenses par OP.

➤ Inventaire des faiblesses

- Le retard dans la production des factures d'évacuations sanitaires par les hôpitaux étrangers.
- L'insuffisance professionnelle des différents acteurs du système.
- La redondance des contrôles administratifs.
- Le non respect du délai de traitement des titres de dépenses à la Division du Visa.
- Le défaut de conformité des pièces justificatives constituant le dossier de régularisation.
- Le manque de personnel.
- Le manque de local au SOCA pour abriter les dossiers de régularisation.
- La satisfaction tardive des motifs de rejets et de différés des dossiers de régularisation des OP des régisseurs d'avance.

Ces problèmes spécifiques sont regroupés par centre d'intérêt et se rapportent à des problématiques données dans le tableau suivant :

**B- Regroupement des problèmes par centre d'intérêt**

Les problèmes identifiés au niveau de l'Etat des lieux sont regroupés par centre d'intérêt dans le tableau suivant.

**Tableau n°3** : Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt

N°	Centre d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Problématique
01	Régularisation des dépenses exécutées par OP	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Défaut de conformité des pièces justificatives constituant le dossier de régularisation.</li> <li>-Retard dans la production des factures d'évacuations sanitaires par les hôpitaux étrangers.</li> <li>-la satisfaction tardive des motifs de rejets et de différés du dossier de régularisation des OP des régisseurs d'avance.</li> </ul>	Multiplication des facteurs de régularisation tardive des dépenses publiques exécutées par OP SIGFIP	Problématique d'éradication des facteurs de régularisation tardive des dépenses exécutées par OP
02	Exécution des dépenses publiques par OP	<ul style="list-style-type: none"> <li>-l'insuffisance professionnelle des différents acteurs du système.</li> <li>- la redondance des contrôles administratifs.</li> <li>-Le non respect des délais de traitement des titres de dépenses à la Division du Visa.</li> </ul>	Exécution non efficace des dépenses publiques par OP SIGFIP	Problématique de l'exécution efficace des dépenses publiques par OP SIGFIP
03	Conditions de travail mises en place au SOCA	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Le manque de personnel.</li> <li>-Le manque de local pour abriter les archives.</li> </ul>	Existence de conditions non satisfaisantes de travail.	La problématique de la mise en place des conditions satisfaisantes de travail au SOCA

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

## **II. Formulation du sujet**

L'apport de solution à tous les problèmes identifiés lors de l'état des lieux permettra de dissoudre les goulots d'étranglement des dépenses publiques exécutées par OP. Ainsi, du regroupement des différents problèmes spécifiques, nous avons dégagé trois (03) problématiques qui sont :

- problématique d'éradication des facteurs de régularisation tardive des dépenses exécutées par OP SIGFIP.
- problématique de l'exécution efficace des dépenses publiques par OP SIGFIP.
- problématique de la mise en place de conditions satisfaisantes de travail.

Ne pouvant pas aborder à la fois toutes ces problématiques, nous allons alors choisir une seule qui tiendra compte, non seulement de notre aptitude à mieux traiter le sujet, mais également et surtout des réelles préoccupations de la DGB.

La résolution de la problématique relative à la mise en place de conditions satisfaisantes de travail permettra de mieux organiser le travail au SOCA en vue de la conservation des pièces justificatives des dépenses publiques exécutées par OP. Cependant, elle ne résout pas les problèmes primordiaux du système que sont les facteurs de régularisation tardive des dépenses exécutées par OP. Ainsi, cette problématique ne fera pas l'objet de nos réflexions.

L'étude de la problématique de l'exécution efficace des dépenses publiques par OP permettra aux acteurs de la dépense d'éviter les irrégularités dans le traitement des dossiers à la phase administrative. Cette précaution constitue le préalable indispensable à l'exécution de toutes dépenses publiques. L'autre paradoxe, est celui qui démontre le non respect

des délais de traitement des titres de dépenses à la Division de Visa du fait de l'urgence desdites dépenses.

Cependant, dans le souci d'améliorer le fonctionnement de la DGB et de pouvoir éliminer les facteurs qui entravent l'exécution des dépenses publiques en vue de l'élaboration du compte administratif, la problématique d'éradication des facteurs de la régularisation tardive des dépenses exécutées par OP sera étudiée. En effet, cette étude prend en compte la régularisation des OP d'évacuations sanitaires en raison des difficultés à réunir les pièces justificatives en provenance des hôpitaux étrangers et celles des OP SIGFIP gérés par les régisseurs d'avance sur la non maîtrise de la nomenclature des pièces justificatives de dépenses et le non suivi de leurs dossiers de régularisation qui sont sources de la non crédibilité du gouvernement lors du contrôle du parlement en matière d'exécution des dépenses.

Cette problématique se libelle à travers le problème général de la multiplication des facteurs de la régularisation tardive des dépenses publiques exécutées par OP et les problèmes spécifiques ci-après :

- le défaut de conformité des pièces justificatives constituant le dossier de régularisation ;
- le retard dans la production des factures d'évacuations sanitaires par les hôpitaux étrangers ;
- la satisfaction tardive des motifs de rejets et de différés des dossiers de régularisation des OP des régisseurs d'avance.

Pour contribuer à la résolution de ces problèmes afin d'aboutir à leur élimination, nous avons axé notre travail sur le thème : « **contribution à l'éradication des facteurs de régularisation tardive des dépenses publiques exécutées par OP SIGFIP** »

## **Paragraphe 2 : Spécification et vision globale de résolution de la problématique**

Nous spécifierons la problématique et expliquerons sa vision globale de résolution.

### **I. Spécification de la problématique**

Il convient de rappeler que la problématique choisie est celle de l'éradication des facteurs de régularisation tardive des dépenses exécutées par OP SIGFIP.

Les dépenses exécutées par voie d'OP sont « sans service fait » préalable. La régularisation de ces dépenses dans un bref délai est confrontée à certaines difficultés relatives à la production des pièces justificatives qui n'est pas souvent faite à temps. La conséquence est que ces régularisations se poursuivent encore au-delà de la période complémentaire de gestion.

Par ailleurs, nous allons retenir les problèmes spécifiques les plus pertinents.

D'abord, pour les problèmes de défaut de conformité des pièces justificatives constituant le dossier de régularisation et de retard dans la production des factures d'évacuations sanitaires par les hôpitaux étrangers, il convient de noter qu'il s'agit des problèmes complexes qui persistent malgré les nombreux travaux. Nous pouvons citer entre autres : « la problématique de la gestion des dépenses publiques exécutées par ordre de paiement en République du Bénin : cas des évacuations sanitaires » (S.C. GNIMADI ; 2008).

De plus, le problème de la satisfaction tardive des motifs de rejets et de différés du dossier de régularisation présente également un caractère complexe. Il s'exprime par le non suivi des dossiers devant parcourir

différents circuits financiers, par les bénéficiaires. Les récentes études n'ont pas abordé à titre principal ce problème, il sera donc maintenu.

En fin de compte, la problématique de notre étude comporte trois problèmes spécifiques, à savoir :

- le défaut de conformité de pièces justificatives constituant le dossier de régularisation.
- le retard dans la production des factures d'évacuations sanitaires par les hôpitaux étrangers.
- la satisfaction tardive des motifs de rejets et de différés des dossiers de régularisation.

## **II. Vision globale de résolution de la problématique**

Il s'agira de préciser la vision globale pouvant nous permettre de résoudre les problèmes spécifiques retenus et de décrire les séquences de résolution de la problématique.

### **A. Approches génériques liées aux problèmes**

Les problèmes spécifiques étant définis, nous précisons ici leur vision globale de résolution et par conséquent, le problème général identifié.

#### **1- Approche générique liée au problème général**

Le problème général est la multiplication des facteurs de régularisation tardive des dépenses exécutées par OP.

Les dépenses exécutées par voie d'OP le sont « sans service fait » préalable. Leur régularisation doit être faite en cours de gestion. Cependant, la pratique révèle une régularisation tardive de ces dépenses en raison de la méconnaissance des principes budgétaires, la non maîtrise de la nomenclature des pièces justificatives et l'inadéquation du personnel

qualifié en raison du phénomène de recrutement des agents dits occasionnels ou contractuels souvent dotés d'expériences professionnelles approximatives. Il s'avère donc important d'éliminer les facteurs qui entravent l'exécution des dépenses par OP . Ce qui favorisera la crédibilité du gouvernement au cours du contrôle parlementaire. Pour cela, il faudra trouver des solutions à toutes les difficultés qui freinent la réalisation de ces activités.

La résolution du problème général sera présentée dans ce compartiment par rapport aux problèmes spécifiques.

## **2- Approche générique liée aux problèmes spécifiques**

En abordant le problème relatif au défaut de conformité des pièces justificatives constituant le dossier de régularisation, nous pouvons signaler que la réglementation prévoit la mise en œuvre d'un manuel de procédure et de la nomenclature des pièces justificatives pour la constitution du dossier de régularisation. Mais, force est de constater que ces dossiers ne sont pas souvent conformes du fait que les bénéficiaires manquent de rigueur dans l'utilisation appropriée de la nomenclature de ces pièces ; ce qui conduit aux fréquents rejets et différés des dossiers de régularisation. Pour cela, la résolution de ce problème fera référence à une approche basée sur **l'utilisation de la nomenclature des pièces justificatives des dépenses.**

Quant au problème lié au retard dans la production des factures d'évacuations sanitaires par les hôpitaux étrangers, nous devons retenir que, après le paiement des frais de consultation mis à la disposition de ces hôpitaux sur la base des OP, les factures justifiant les évacuations ne sont pas envoyées par les services financiers respectifs desdits centres ; ce qui implique des difficultés à rassembler ces pièces justificatives en provenance des hôpitaux étrangers. Pour la régularisation de ces dépenses,

le MEF prend une décision de mandatement présentant une liste des OP émis au cours de l'année. Or d'après les règles de la comptabilité publique, l'émission d'OP est une opération de trésorerie pour lequel la justification des fonds est très attendue pour une régularisation dans un délai donné.

La résolution de ce problème fera l'objet d'une théorie fondée sur **la mise place d'un mécanisme de transmission des pièces justifiant les évacuations sanitaires externes afin d'observer plus de célérité dans le respect des règles de la comptabilité publique** qui sous-tendent une gestion saine et transparente des fonds publics.

Pour ce qui est du dernier problème lié à la satisfaction tardive des motifs de rejets et de différés des dossiers de régularisation, nous devons, au prime abord, relever le non suivi de dossier par les régisseurs d'avance ; ce qui implique que le dossier de régularisation, une fois déposé à l'ordonnateur ne fait plus l'objet de suivi, ni de vérification après les différents circuits financiers parcourus.

Ceci dégage un aspect de la non maîtrise de la procédure exceptionnelle dont la régularisation de la dépense pose quelques problèmes puisque le comptable public doit procéder à l'imputation définitive de la dépense puis à la production d'un compte de gestion à la fin de l'exercice.

A cet effet, il revient aux bénéficiaires des OP de suivre leurs dossiers jusqu'à l'aboutissement de la procédure.

Ainsi la résolution de ce problème spécifique fera recourt à une approche générique basée sur **le suivi du dossier de régularisation par les bénéficiaires jusqu'à l'aboutissement de la procédure.**

Les différentes parties de la théorie générale de la multiplication des facteurs de régularisation tardive des dépenses exécutées par OP peuvent être résumées chacune dans un tableau de synthèse des approches par problème.

**Tableau n° 4: Synthèse des approches théoriques par problème spécifique**

N°	Problèmes spécifiques	Approches génériques retenues
01	Défaut de conformité de pièces justificatives constituant le dossier de régularisation	Approche basée sur l'utilisation de la nomenclature des pièces justificatives des dépenses
02	Retard dans la production des factures d'évacuations sanitaires par les hôpitaux étrangers	Approche fondée sur la mise en place d'un mécanisme de transmission des pièces justifiant les évacuations externes afin d'observer plus de célérité dans le respect des règles de la comptabilité publique
03	Satisfaction tardive des motifs de rejets et de différés des dossiers de régularisation des OP des régisseurs d'avance	Approche visant le suivi du dossier de régularisation par les bénéficiaires jusqu'à l'aboutissement de la procédure

**Source :** Résultats de nos investigations

## B. Séquences de résolution de la problématique

Pour la résolution des problèmes spécifiques identifiés, nous suivrons les étapes ci-après :

- Fixation des objectifs de la recherche.
- Formulation des hypothèses de travail.
- Construction du tableau de bord.
- Revue de littérature.
- Choix de l'approche théorique.
- Choix de l'approche empirique.
- Collecte et traitement des données.
- Analyse des données et établissement du diagnostic.
- Approche de solutions et conditions de mise en œuvre.
- Construction du tableau de synthèse de l'étude.

En suivant ces démarches, le chapitre suivant sera consacré au cadre théorique et méthodologique de l'étude.

**CHAPITRE PREMIER  
CADRE THEORIQUE ET  
METHODOLOGIQUE POUR  
L'ERADICATION DES FACTEURS DE  
REGULARISATION TARDIVE DES  
DEPENSES PUBLIQUES EXECUTEES PAR  
OP SIGFIP**

Le but premier de ce chapitre est de formuler les objectifs, les causes et les hypothèses, ensuite de procéder à la revue de littérature et finir par l'exposé de la méthodologie de l'étude.

## **Section1 : Cadre théorique de l'étude**

Le cadre théorique sera consacré aux objectifs, causes et hypothèses et à la revue de littérature.

### **Paragraphe1 : Objectifs, causes et hypothèses**

Nous formulerons les objectifs, déduirons les causes pouvant être à la base des problèmes spécifiques et dégagerons les hypothèses.

#### **I- Objectifs**

La problématique de l'étude se libelle à travers le problème général de la multiplication des facteurs de régularisation tardive des dépenses publiques exécutées par OP SIGFIP et les problèmes spécifiques ci-après :

- le défaut de conformité des pièces justificatives constituant le dossier de régularisation ;
- le retard dans la production des factures d'évacuations sanitaires par les hôpitaux étrangers ;
- la satisfaction tardive des motifs de rejets et de différés des dossiers de régularisation des OP des régisseurs d'avance.

Nous formulerons d'une part l'objectif général et d'autre part les objectifs spécifiques de l'étude.

#### **A- Objectif général**

Contribuer à l'éradication des facteurs de régularisation tardive des dépenses publiques exécutées par OP SIGFIP.

## B- Objectifs spécifiques

Les objectifs spécifiques sont relatifs aux trois problèmes spécifiques.

### 1- Objectif spécifique n°1

Mettre en place un mécanisme pouvant assurer la conformité des pièces justificatives constituant le dossier de régularisation.

### 2- Objectif spécifique n°2

Envisager des mesures de production à bonne date des factures d'évacuations sanitaires par les hôpitaux étrangers.

### 3- Objectif spécifique n°3

Suggérer des dispositions de satisfaction à temps des motifs de rejets et de différés des dossiers de régularisation des OP des régisseurs d'avance.

## **II- Causes et hypothèses**

A chacun des problèmes spécifiques sont liées plusieurs causes que nous rechercherons afin de dégager la cause la plus plausible pour la formulation des hypothèses.

### A- Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°1

L'analyse du problème lié au défaut de conformité des pièces justificatives constituant le dossier de régularisation, nous a permis de retenir deux causes possibles pouvant être à la base de ce problème :

➤ La non maîtrise de la procédure exceptionnelle des dépenses publiques

Un certain nombre d'acteurs ne maîtrise pas la procédure exceptionnelle des dépenses publiques alors que la réglementation prévoit

la mise en œuvre d'un manuel de procédure et la nomenclature des pièces justificatives.

La plupart des bénéficiaires ne disposant pas d'une formation de base comptable avérée méconnaissent les pièces à fournir pour la constitution du dossier de régularisation. Mais cette cause n'est pas la plus significative car des formations diplômantes sont parfois organisées au profit de ces derniers afin qu'ils maîtrisent le minimum.

➤ Le manque de rigueur des régisseurs d'avance dans l'utilisation appropriée de la nomenclature des pièces justificatives des dépenses

L'exécution des dépenses par OP étant sans service fait préalable, leur régularisation intervient dans un bref délai.

Souvent, les régisseurs d'avance connaissent les principes budgétaires régissant la nomenclature des pièces justificatives, ne font pas les diligences requises en la matière et d'autre part, la multiplicité des gestionnaires de fonds rend difficile le recensement des pièces.

Au regard de ce qui précède, **Le manque de rigueur des régisseurs d'avance dans l'utilisation appropriée de la nomenclature des pièces justificatives des dépenses est à la base du défaut de conformité des pièces constituant le dossier de régularisation.**

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

Notre réflexion sur ce problème spécifique nous a permis de faire ressortir deux (02) causes supposées être à la base de son avènement. Il s'agit notamment de :

➤ du retard dans la mise à disposition des fonds

Lorsque nous considérons le retard dans la mise à disposition des fonds, cette cause ne nous paraît pas assez justifiée, car après l'émission de

l'OP, l'urgence qui en résulte oblige le Trésor à procéder au virement des sommes qui relèvent d'une nécessité absolue. Dans la plupart des cas, nous ne notons pas un retard dans la mise à disposition des fonds.

➤ le défaut de mécanisme de transmission des pièces justificatives par les hôpitaux étrangers

Sur le plan externe, le Bénin dispose des représentants diplomatiques qui assistent les évacués sanitaires. Les frais résultant de l'urgence des dépenses liées aux évacuations externes sont mis à la disposition de l'hôpital choisi et ce, sur la base du règlement d'un ordre de paiement à son profit.

Pour la régularisation desdites dépenses, le MEF prend une décision de régularisation listant tous ces OP alors que l'OP est une opération de trésorerie dont la justification des fonds est attendue. Donc, le problème de rassemblement des factures d'évacuations sanitaires permettant la comptabilisation du montant de la dépense sur le plan administratif se pose. Ceci exprime le fait qu'aucun mécanisme n'a été défini de commun accord avec la structure bénéficiaire pour le mode d'envoi des pièces justificatives dans un délai raisonnable.

Sur ce, notre hypothèse se libelle comme suit : **le retard dans la production des factures d'évacuations sanitaires par les hôpitaux étrangers est dû au défaut de mécanisme de transmission de ces pièces justificatives.**

C- Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°3

Concernant le problème relatif à la satisfaction tardive des motifs de rejets et de différés des dossiers de régularisation, nous avons identifié deux (02) causes susceptibles d'être à l'origine de ce problème :

- Le manque de moyens à la disposition des agents de la DGB pour contacter les régisseurs d'avance.

Le dossier de régularisation une fois déposé à l'ordonnateur délégué, suit différents itinéraires financiers. Une fois qu'il y a rejet, les dossiers intéressés sont retournés à l'ordonnateur pour correction des motifs. Mais, ceux-ci font un long séjour chez l'ordonnateur.

Au cours de l'organisation des travaux de régularisation des OP et de leur suivi, les agents de la DGB manquent de moyens adéquats pour contacter à temps les régisseurs d'avance dans le cadre de la satisfaction des motifs de rejets et de différés.

Cette cause identifiée ne nous paraît pas assez justifiée. La responsabilité des régisseurs d'avance semble être engagée.

- Le non suivi des dossiers de régularisation par les régisseurs d'avance ou les DRFM

Le bénéficiaire d'OP, une fois son dossier déposé à l'ordonnateur, doit vérifier le niveau de traitement de ce dossier depuis l'ordonnateur en passant par le Contrôle Financier jusqu'au niveau du Trésor afin de prendre des dispositions en cas de problème. Mais malheureusement, aucun suivi n'est fait. Ils attendent que le dossier soit prêt et qu'on les invite à venir le chercher.

Au regard de ce qui précède, **le non suivi des dossiers de régularisation par les régisseurs d'avance est la cause liée à la satisfaction tardive des motifs de rejets et de différés.**

Les causes et les hypothèses sont regroupées avec les problèmes spécifiques correspondants ainsi que les objectifs dans le tableau suivant.

**TABLEAU n°5 : Tableau de Bord de l'Etude : Eradication des facteurs de régularisation tardive des dépenses exécutées par OP SIGFIP**

Niveau d'analyse		Problèmes	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
Niveau général		Multiplication des facteurs de régularisation tardive des dépenses publiques exécutées par OP SIGFIP	Contribuer à l'éradication des facteurs de régularisation tardive des dépenses publiques exécutées par OP SIGFIP	-	-
Niveau spécifique	1	Défaut de conformité des pièces justificatives constituant le dossier de régularisation	Mettre en place un mécanisme pouvant assurer la conformité des pièces justificatives constituant le dossier de régularisation	Le manque de rigueur des régisseurs d'avance à produire des pièces justificatives	Le manque de rigueur des régisseurs d'avance à produire des pièces justificatives est la cause liée au défaut de conformité des pièces constituant le dossier de régularisation
	2	Retard dans la production des factures d'évacuations sanitaires par les hôpitaux étrangers	Envisager des mesures de production à bonne date des factures d'évacuations sanitaires par les hôpitaux étrangers	Le défaut de mécanisme de transmission des pièces justificatives par les hôpitaux étrangers	Le défaut de mécanisme de transmission des pièces justificatives par les hôpitaux étrangers est à l'origine du retard dans la production de ces pièces
	3	Satisfaction tardive des motifs de rejets et de différés des dossiers de régularisation des OP des régisseurs d'avance	Suggérer des dispositions de satisfaction à temps des motifs de rejets et de différés des dossiers de régularisation	Le non suivi des dossiers de régularisation par les régisseurs d'avance	Le non suivi des dossiers de régularisation par les régisseurs d'avance est à la base de la satisfaction tardive des motifs de rejets et différés

**Source :** Résultat de nos investigations

## **Paragraphe 2: La revue de littérature**

Elle permet dans toute recherche de s'assurer au préalable de l'état des connaissances acquises sur les problèmes identifiés.

La réalisation de cet exercice aura pour repère les thématiques retenues au niveau de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée.

Etant donné que nous sommes dans une logique de problématique structurée où tous les problèmes spécifiques sont les manifestations du problème général, nos points de connaissance se feront alors au regard des problèmes spécifiques.

### **I- Exposé des contributions antérieures sur le problème de la non conformité de pièces justificatives constituant le dossier de régularisation**

L'approche générique identifiée dans la vision globale de résolution est basée sur le respect des principes budgétaires permettant la maîtrise de la nomenclature des pièces justificatives.

La réglementation en vigueur prévoit la mise en œuvre d'un manuel de procédures et de la nomenclature des pièces justificatives pour les dossiers de régularisation.

A cet effet, dans le souci de se conformer aux règles de la comptabilité publique, le ministre chargé des finances, dans son arrêté n°1264/MF/DC/CTF du 30 décembre 1997, exige en substance, la conservation et la production des pièces justificatives par les régisseurs d'avance eux-mêmes en vue de la régularisation des fonds mis à leur disposition. Selon cet arrêté, les pièces justificatives usuelles et obligatoires sont énumérées.

Par ailleurs, une commission a été constituée par le ministre chargé des finances pour suivre l'évolution de la régularisation des ordres de paiement en général. A ce sujet, l'arrêté n°845/MEF/CAB/SGM/DEB/SOCA du 03 juin 2009 portant mesure de réduction des régies et limitation des dépenses devant être exécutées par OP exige qu'il soit créée une seule régie d'avance par tranche de dix (10) pour les projets et programmes.

Des conclusions d'une étude portant sur la gestion des dépenses publiques exécutées sur ordres de paiement en République du Bénin pour le cas des évacuations sanitaires, il a été proposé des solutions pour l'appropriation des pièces justificatives constituant le dossier de régularisation. Ces solutions sont entre autres la maîtrise de la procédure exceptionnelle par les régisseurs d'avance et la maîtrise de l'importance des pièces justificatives à fournir pour la régularisation de cette catégorie d'OP (S.C.GNIMADI, 2008).

## **II- Exposé des contributions antérieures sur le retard dans la production des factures d'évacuations sanitaires par les hôpitaux étrangers**

L'approche liée à ce problème est celle de la mise en place d'un mécanisme de transmission des pièces justifiant les évacuations sanitaires externes afin d'observer plus de célérité dans le respect des règles de la comptabilité publique.

Aux termes des dispositions du décret n°2005-834 du 30 décembre 2005 portant réglementation des évacuations sanitaires en République du Bénin, l'article premier du chapitre I prescrit ce qui suit :

Pour qu'un malade soit évacué hors du territoire national, il faut nécessairement que son état pathologique ne pourrait pas être traité en

République du Bénin, soit parce qu'il manque de spécialistes, soit parce que le Bénin ne dispose pas de matériels sanitaires adéquats.

Ceci dégage d'une part la problématique d'obligation d'évacuation et d'autre part, celle d'équipement comme solution à cette dernière.

A l'issue de la mise à la disposition des hôpitaux étrangers des frais payés sur la base d'un devis estimatif, les différentes factures issues de cette consultation ne sont pas envoyées par le service financier desdits centres hospitaliers au service des dépenses courantes non réparties du MEF pour la vérification des calculs effectués avant l'émission du mandat de paiement. Ces pièces ne sont pas certifiées non plus par les gestionnaires desdits hôpitaux. Pour la régularisation de ces dépenses d'évacuations sanitaires externes, le MEF prend au besoin une décision de mandatement listant tous les OP intéressés.

Toutes les irrégularités notées occasionnent souvent à l'Etat des dépenses exorbitantes non justifiées mettant à mal les qualités des dépenses publiques par rapport aux charges globales inscrites au budget national.

Au terme d'une réflexion sur la problématique d'exécution efficace des dépenses non réparties du Budget Général de l'Etat, il a été suggéré entre autres la mise en place d'une équipe logée au niveau des ambassades et composée des financiers. Cette dernière sera chargée de collecter des pièces justificatives et d'apprécier leur authenticité avant de les envoyer au Bénin (O. KPLANKOUN, 2009).

Aussi, dans son fascicule sur les réformes des finances publiques en République du Bénin : « Les dépenses exécutées par ordres de paiement doivent-elles faire l'objet de régularisation suivant la procédure normale qui part de la production des pièces justificatives dans un délai de deux (02) mois au plus tard par les bénéficiaires des fonds » (S. ABOUDOU Née GOUNDETE du Ministère chargé des Finances). Ainsi, la non transmission des pièces justificatives dans le délai, transgresserait les règles élémentaires

de la comptabilité publique qui sous-tendent une gestion saine et transparente des finances publiques.

### **III- Exposé des contributions antérieures sur la satisfaction tardive des motifs de rejet et de différé des dossiers de régularisation**

L'approche théorique retenue dans la vision globale de résolution est le suivi des dossiers de régularisation par les régisseurs d'avance jusqu'à l'aboutissement de la procédure.

Au Bénin, le texte réglementaire qui autorise la pratique des régies d'avances est l'arrêté n°1264/MF/DC/CTF du 30 décembre 1997 pris par le Ministre chargé des Finances. Les régies d'avances sont créées par arrêté du Ministre chargé des Finances tandis que les régisseurs sont nommés par arrêté conjoint du Ministre chargé des Finances et du Ministre intéressé, sur proposition de ce dernier.

Le dossier de régularisation, une fois déposé par le régisseur à l'ordonnateur n'est pas souvent suivi par ce dernier dans le circuit financier. Cette négligence observée chez les régisseurs d'avance est souvent à la base des cas de rejets ou de différés qui, dans le circuit financier, retardent la régularisation des OP.

Toujours dans ce cadre de dépôt tardif des pièces justificatives relevant des motifs de rejets et de différés par les régisseurs d'avance, quelques approches de solutions ont été proposées à l'issue d'une réflexion sur « l'arrêté à bonne date des écritures comptables, à la clôture du budget général de l'Etat ». Il s'agit de :

-la sensibilisation des bénéficiaires en mettant l'accent sur la régularisation à temps, tout en poursuivant leurs actions, une fois le dossier déposé à l'ordonnateur et les avantages que cela peut procurer à notre pays, à l'égard des partenaires techniques et financiers.

- la conception de programme périodique de formation, en vue de leur rappeler toutes les obligations qui sont les leurs dans la pratique de la procédure exceptionnelle. (N. AGBO ; 2009).

## **Section 2 : Méthodologie de la recherche adoptée**

La méthodologie de la recherche sera faite à partir des approches théorique et empirique.

### **Paragraphe 1: Approches théoriques**

Il s'agit de procéder à la présentation des théories, des normes et repères retenus ainsi que les seuils de décisions de vérification des hypothèses émises précédemment.

#### **I-Choix théorique lié à la non-conformité des pièces justificatives constituant le dossier de régularisation**

##### **A- Présentation de la théorie retenue**

Pour réfléchir sur ce problème spécifique, nous retenons la théorie de Sandra C. GNIMADI, (2008) développée dans la problématique de la gestion des dépenses publiques exécutées sur ordres de paiement en République du Bénin pour le cas des évacuations sanitaires.

##### **B- Récapitulatif des normes et repères d'amélioration de la situation liée au problème en résolution**

La solution proposée par S. C. GNIMADI est la maîtrise de la procédure exceptionnelle par les régisseurs d'avance et la connaissance sur l'importance des pièces justificatives à fournir pour la régularisation de cette catégorie d'OP.

##### **C- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°1**

L'hypothèse n°1 sera vérifiée si la majorité des avis obtenus au cours de l'enquête confirme la cause supposée être à la base du problème spécifique n°1.

## **II- Choix théorique lié au retard dans la production des factures d'évacuations sanitaires par les hôpitaux étrangers**

### **A- Présentation de la théorie retenue**

Pour la vérification de l'hypothèse n°2, nous utiliserons la théorie développée par KPLANKOUN au cours de la problématique d'exécution efficace des dépenses non réparties du Budget Général de l'Etat.

### **B- Récapitulatif des normes et repères d'amélioration de la situation liée au problème en résolution**

La solution proposée par KPLANKOUN est de confier aux services financiers des ambassades du Bénin près des pays extérieurs, la charge de rassembler les pièces justificatives relatives aux dépenses d'évacuations sanitaires afin de les transmettre par valise diplomatique au MEF du Bénin.

### **C- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°2**

La cause qui sera retenue après enquête est celle qui se révélera conforme aux opinions émises par la majorité. En tout état de cause, on retiendra l'item qui réunira plus de 50% des avis.

## **III- Choix théorique lié à la satisfaction tardive des motifs de rejets et de différés des dossiers de régularisation**

### **A- Présentation de la théorie retenue**

L'approche théorique que nous utiliserons pour réfléchir sur ce problème spécifique sera celle de Narcisse AGBO dans « contribution à l'arrêté à bonne date des écritures comptables, à la clôture du Budget Général de l'Etat »

---

## **B- Récapitulatif des normes et repères d'amélioration de la situation liée au problème en résolution**

L'approche théorique retenue étant celle de Narcisse AGBO, celle-ci passe par :

- la sensibilisation des bénéficiaires en mettant l'accent sur la régularisation à temps, tout en poursuivant leurs actions, une fois le dossier déposé à l'ordonnateur et les avantages que cela peut procurer à notre pays, à l'égard des partenaires techniques et financiers.
- la conception de programme périodique de formation, en vue de leur rappeler toutes les obligations qui sont les leurs dans la pratique de la procédure exceptionnelle.

## **C- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°3**

L'hypothèse sera vérifiée si les Opinions émises par la majorité des enquêtés après nos investigations sont conformes à la cause supposée.

## **Paragraphe 2: Approches empiriques**

Les approches empiriques se feront à travers la détermination des objectifs et les outils de collecte des données, la technique de dépouillement et de présentation des données.

### **I- Objectifs et outils de collecte des données**

Il s'agit des objectifs poursuivis pour la collecte des données et les types d'enquêtes à effectuer.

#### **A- Objectifs de la collecte des données**

C'est pour la vérification des hypothèses spécifiques que la collecte des données a été effectuée. Ainsi, les enquêtes vont permettre de savoir si :

- le manque de rigueur des régisseurs d'avance à produire des pièces justificatives est la cause liée au défaut de conformité des pièces constituant le dossier de régularisation.
- le défaut de mécanisme de transmission des pièces justificatives par les hôpitaux étrangers est à l'origine du retard dans la production de ces pièces.
- le non suivi des dossiers de régularisation par les régisseurs d'avance est à la base de la satisfaction tardive des motifs de rejets et de différés.

### **B- Outils de la collecte des données et échantillonnage**

Pour notre enquête, les instruments de collecte de données sont constitués d'un questionnaire (voir annexe n°4).

Le questionnaire est adressé à un échantillon de 35 agents des ministères et institutions de l'Etat concernées par la gestion des OP en occurrence les régisseurs de projets et programmes (12) ; les gestionnaires de crédits (08) et les acteurs du circuit de la dépense (15).

Rappelons que cinquante (50) personnes ont été identifiées au niveau de la population mère (agents concernés par la gestion des OP) parmi lesquelles nous avons choisi d'enquêter auprès de ces trente cinq (35) personnes ressources par souci de fiabilité des réponses et au regard des contraintes de délai et de disponibilité des enquêtés.

## **II-Technique de dépouillement et de présentation des données**

Nous procéderons ici à la technique d'exploitation des données et la forme de présentation des résultats des enquêtes.

### **A- Technique de dépouillement des données**

Les différentes opinions et réflexions qui se dégagent des réponses données par les personnes rencontrées ont été traitées de façon manuelle.

## **B- Techniques de présentation des données**

Les résultats des enquêtes sont présentés sous forme de tableaux qui permettent d'avoir une bonne compréhension des données.

La collecte des données, les approches de solutions et les conditions de leur mise en œuvre seront abordées dans le chapitre suivant.

## **CHAPITRE DEUXIEME**

# **COLLECTE ET ANALYSE DES DONNEES ; DIAGNOSTIC ET SUGGESTIONS POUR L'ERADICATION DES FACTEURS DE REGULARISATION TARDIVE DES DEPENSES PUBLIQUES EXECUTEES PAR OP SIGFIP**

L'objet de ce chapitre est de procéder d'abord à la vérification des hypothèses à partir de la mobilisation et de l'analyse des données, ensuite de proposer les solutions d'éradication des causes réelles des problèmes spécifiques suite à l'établissement du diagnostic afin de faire les recommandations nécessaires.

## **Section 1 : Collecte des données et établissement du diagnostic**

Il s'agit ici d'une part de mobiliser et d'analyser des données pour la vérification des hypothèses et d'autre part, d'établir le diagnostic de l'étude.

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

L'obtention des données complètes lors d'une recherche exige l'utilisation d'outils fiables pour la collecte des informations dont on a besoin. C'est donc pour cela que notre enquête a été réalisée sur la base d'un questionnaire adressé aux différentes personnes impliquées dans l'exécution des dépenses publiques par OP. Nous avons recueilli leur point de vue sur les différents problèmes relevés.

Cependant, il convient de souligner au passage que diverses difficultés ont été rencontrées et ont constitué des obstacles au bon déroulement de l'enquête.

#### **I- Difficultés rencontrées**

Il s'agit notamment de :

- l'indisponibilité des agents à enquêter,
- le non accès à certains documents dits confidentiels,
- la rareté de la documentation,
- l'insuffisance du temps consacré à nous par les enquêtés.

Mais ces difficultés ne sont pas de nature à bloquer nos recherches. Au contraire, elles nous ont permis de constater la prudence qu'observent les agents de l'administration à fournir des informations sur les dépenses publiques devant être exécutées par la procédure exceptionnelle, puisque ces derniers étant, il est vrai, liés par l'obligation de réserve et le secret professionnel.

## **II-Collecte et analyse des données**

Elles seront faites par rapport aux trois problèmes spécifiques.

### **A-Présentation et analyse des données relatives au défaut de conformité des pièces justificatives constituant le dossier de régularisation**

La question fondamentale A/ se trouvant dans le questionnaire a été posée pour conduire l'enquête de vérification de l'hypothèse liée à ce problème spécifique. Les résultats découlant de cette question sont consignés dans le tableau suivant :

**TABLEAU n° 6: Causes du problème spécifique n°1**

Causes	la non maîtrise de la procédure exceptionnelle des dépenses publiques.	le manque de rigueur des régisseurs d'avance dans l'utilisation appropriée de la nomenclature des pièces justificatives de dépense	sans avis	Total
Effectif	09	21	05	35
Fréquence %	25.72	60	14.28	100

**Source** : résultats de nos enquêtes relatives à la question A

Ces données sont également présentées sur la figure n°2 (annexe 6)

Ce tableau présente les données relatives à l'enquête sur le défaut de conformité des pièces justificatives constituant le dossier de régularisation. Ces données prennent en compte un effectif de trente cinq (35) agents et sont recueillies au sein du personnel de la DEB, du Contrôle Financier et de la RGF.

Face à la question A, 25.72% des enquêtés ont situé la cause essentielle du problème à la non maîtrise de la procédure exceptionnelle des dépenses publiques. Plus de la moitié soit 60% affirme que cela est dû au manque de rigueur des régisseurs d'avance à produire les pièces justificatives. Enfin, 14.28% de ces personnes sont sans avis.

En tenant compte des avis de la majorité des enquêtés, nous retenons pour cause réelle du problème le manque de rigueur des bénéficiaires à produire les pièces justificatives.

### **B- Présentation et analyse des données relatives au retard dans la production des factures d'évacuation sanitaire par les hôpitaux étrangers**

Pour plus de véracité dans la vérification de l'hypothèse liée à ce problème, une seule et même question a été posée à tous les enquêtés.

Nous présenterons alors les résultats issus de la question B/ de notre questionnaire.

**TABLEAU n°7** : Causes du problème spécifique n°2

Causes	le retard dans la mise à disposition des fonds	le défaut de mécanisme de transmission des pièces justificatives	sans avis	Total
Effectif	07	26	02	35
Fréquence %	20	74.29	05.71	100

**Source** : résultats de nos enquêtes relatives à la question B

Ces données sont également présentées sur la figure n°3 (annexe 7).

La lecture des résultats nous permet de constater que :

20% de nos enquêtés pensent que c'est le retard dans la mise à disposition des fonds qui entraîne le retard dans la production des pièces justificatives d'évacuations sanitaires par les hôpitaux étrangers ;

74.29% pensent que c'est le défaut de mécanisme de transmission des pièces justificatives et 05.71% sont sans avis.

En définitive, il ressort de l'analyse de ce tableau et au regard du seuil retenu que le défaut de mécanisme de transmission des pièces justificatives est la raison qui justifie le retard dans la production des factures d'évacuations sanitaires par les hôpitaux étrangers.

**C- Présentation et analyse des données relatives à la satisfaction tardive des motifs de rejets et de différés des dossiers de régularisation**

La question C/ du questionnaire adressée aux enquêtés concourt à déterminer les vraies raisons relatives à la satisfaction tardive des motifs de rejets et de différés des dossiers de régularisation des OP des régisseurs d'avance.

Les résultats obtenus pour cette question sont consignés dans le tableau suivant :

**TABLEAU n° 8: Causes du problème spécifique n°3**

Causes	le non suivi des dossiers de régularisation	le manque de moyens des agents de la DGB pour contacter les régisseurs d'avance	sans avis	Total
Effectif	17	12	06	35
Fréquence %	48.57	34.29	17.14	100

**Source** : résultats de nos enquêtes relatives à la question C

Ces données sont également présentées sur la figure n°4 (annexe 8)

Une analyse des résultats de cette question consignée dans le tableau révèle les observations ci-après :

48.57% oriente la raison dans le non suivi des dossiers de régularisation ;  
34.29% des enquêtés situe la cause dans le manque de moyens des agents de la DGB pour contacter les régisseurs d'avance ; 17.14% sont sans avis.

De cette analyse, nous observons qu'un nombre élevé d'enquêtés a porté leur choix sur la cause spécifique n°1.

## **Paragraphe2 : Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic**

Dans cette partie, nous allons procéder successivement à la vérification des hypothèses en tenant compte du seuil de décision fixé et à la réalisation de la synthèse du diagnostic relatif à chaque problème en résolution.

### **I- Vérification des hypothèses**

#### **A- Degré de vérification de l'hypothèse n°1**

Pour éradiquer la cause se trouvant à la base du problème lié au défaut de conformité des pièces justificatives constituant le dossier de régularisation, il est fixé comme seuil de décision l'item qui aura le poids le plus élevé. Des données du tableau n° 6 qui ont servi de base à notre analyse, il ressort que c'est le manque de rigueur des régisseurs d'avance à produire les pièces justificatives qui a réuni le poids le plus élevé avec un taux de 60%.

**Ainsi, nous constatons que notre hypothèse selon laquelle le défaut de conformité des pièces justificatives constituant le dossier de régularisation s'explique par le manque de rigueur des régisseurs**

**d'avance dans l'utilisation appropriée de la nomenclature des pièces justificatives de dépenses se trouve vérifiée.**

### **B- Degré de vérification de l'hypothèse n°2**

Pour la résolution du problème lié au retard dans la production des pièces justificatives d'évacuations sanitaires par les hôpitaux étrangers, il est fixé comme seuil de décision, que tout item qui recevra le poids le plus élevé, soit plus de 50% des avis sera maintenu.

De l'analyse des données du tableau n°7, il ressort que c'est le défaut de mécanisme de transmission des pièces justificatives qui a réuni la majorité des avis avec un taux de 74,29%.

**L'hypothèse n°2 selon laquelle le défaut de mécanisme de transmission des pièces justificatives explique le retard dans la production des pièces justificatives d'évacuations sanitaires par les hôpitaux étrangers est entièrement vérifiée.**

### **C- Degré de vérification de l'hypothèse n°3**

En nous référant au seuil de décision retenu pour la vérification de cette hypothèse liée au problème de la satisfaction tardive des motifs de rejets et de différés des dossiers de régularisation, il est prévu qu'il sera maintenu l'item qui aura le poids le plus élevé.

En effet, nos analyses par rapport aux données issues du tableau n°8 montrent que le poids le plus élevé a été obtenu pour la cause relative au non suivi des dossiers de régularisation avec un taux de 48,57%.

Il ressort de toutes ces énumérations que **l'hypothèse selon laquelle la satisfaction tardive des motifs de rejets et de différés s'explique par le non suivi des dossiers de régularisation par les régisseurs d'avance se trouve vérifiée.**

## **II-Etablissement du diagnostic**

L'analyse des données de l'enquête et la vérification des hypothèses ont permis de formuler les éléments de diagnostic des trois hypothèses.

### **A- Elément de diagnostic de l'hypothèse n°1**

L'entière vérification de l'hypothèse n°1 nous permet de retenir définitivement que c'est le manque de rigueur des régisseurs d'avance dans l'utilisation appropriée de la nomenclature de pièces justificatives de dépense qui est la cause réelle de la non conformité des pièces constituant le dossier de régularisation.

### **B- Elément de diagnostic de l'hypothèse n°2**

A partir de la vérification totale de l'hypothèse n°2, nous ne retenons que le défaut de mécanisme de transmission des pièces justificatives comme cause réelle du retard dans la production des factures d'évacuations sanitaires par les hôpitaux étrangers.

### **C- Elément de diagnostic de l'hypothèse n°3**

Suite à la confirmation totale de l'hypothèse n°3, nous retenons le non suivi des dossiers de régularisation par les régisseurs d'avance comme cause réelle de la satisfaction tardive des motifs de rejets et de différés.

En prenant en compte les approches théoriques et les objectifs que nous nous sommes fixés, nous proposerons des solutions ainsi que les conditions de mise en œuvre de ces solutions dans la section suivante.

---

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

Nous proposerons d'une part les moyens d'éradication des causes se trouvant à la base des problèmes spécifiques, et nous formulerons d'autre part, des recommandations à l'endroit des autorités à divers niveaux.

### **Paragraphe 1 : Approches de solutions**

Les approches de solutions sont relatives à chacun des problèmes spécifiques. Elles seront faites à partir de la logique selon laquelle trouver solution à un problème, revient à proposer des conditions d'éradication des causes se trouvant à la base de ce problème tout en ne perdant pas de vue les objectifs formulés précédemment.

#### **I- Approches de solutions relatives au défaut de conformité des pièces justificatives constituant le dossier de régularisation**

La cause réelle déterminée comme étant à la base de ce problème est le manque de rigueur des régisseurs d'avance dans l'utilisation appropriée de la nomenclature des pièces justificatives de dépenses. La résolution de ce problème passera par :

- Une formation périodique de ces acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses afin de les mettre au même niveau d'information sur les pièces exigées pour la justification des dépenses. Ceci permettra d'éviter les interprétations et de réduire le délai de traitement des titres de paiement ainsi que des rejets ;
- la nomination au poste de régisseurs des agents de l'Etat titularisés dans le corps des services financiers ;
- le respect rigoureux des textes énonçant la nomenclature des pièces justificatives.

## **II-Approche de solutions relatives au retard dans la production des factures d'évacuations sanitaires par les hôpitaux étrangers**

En ce qui concerne ce problème, l'étude et l'analyse des résultats qui découlent des enquêtes, nous ont permis de poser le diagnostic selon lequel le défaut de mécanisme de transmission des pièces justificatives est à la base du retard dans la production des factures d'évacuations sanitaires par les hôpitaux étrangers. Les solutions à apporter pour éradiquer cette cause sont les suivantes :

- envisager une mission de sensibilisation dans les ambassades et les services financiers des hôpitaux étrangers sur l'importance dans le système béninois des pièces justificatives d'évacuations sanitaires en vue du respect des principes budgétaires.
- cibler les hôpitaux de référence dotés d'équipements adéquats et animés par des spécialistes avérés pour une transmission plus sûre des pièces justifiant les évacuations sanitaires ;
- rechercher une certaine célérité dans l'établissement du mandat de régularisation.
- prévoir des sanctions en cas de non transmission des pièces justificatives.

## **III-Approches de solutions relatives à la satisfaction tardives des motifs de rejets et de différés des dossiers de régularisation**

Le problème est dû au non suivi des dossiers de régularisation par les régisseurs d'avance. Sa résolution passe par :

- la sensibilisation des régisseurs pour le suivi des dossiers.

- la mise à la disposition des agents de la DGB des moyens pour leur permettre au besoin d'entrer en contact avec les bénéficiaires des OP.
- les sanctions des régisseurs défaillants dans la poursuite des diverses actions et dispositions actuellement mises en application par procédure exceptionnelle.

## **Paragraphe 2 : Conditions de mise en œuvre des solutions proposées**

Les conditions de mise en œuvre des solutions s'analysent comme des mesures à prendre par les autorités compétentes. Elles passeront par la formulation des recommandations.

### **I- Recommandations à l'endroit de la DGB et des DRFM des ministères sectoriels et institutions de l'Etat**

Dans le cadre de la mise en œuvre des solutions, la DGB devra :

- lancer régulièrement l'équipe des agents financiers logés dans les ambassades du Bénin près des pays extérieurs à transmettre les pièces justificatives des évacuations sanitaires au vue du respect des principes budgétaires ;
- organiser périodiquement des séances de travail, d'information et de formation des régisseurs et autres acteurs régisseurs d'avance ;
- rappeler périodiquement aux DRFM des ministères et institutions de l'Etat, l'engagement en temps opportun de leurs dépenses.

Les DRFM, quant à eux, devront :

- veiller à l'application stricte par les régisseurs et autres régisseurs d'avance, des instructions données en matière d'exécution et de régularisation des OP ;

- relancer les régisseurs d'avance dans le suivi et la régularisation des OP émis sur les crédits des charges réparties de leur ministère.

## **II-Recommandations à l'endroit du gouvernement**

Le gouvernement devra en partenariat avec les autres pays de la sous région mettre en place de grands hôpitaux dotés d'équipements et animés de spécialistes avérés pour une transmission plus diligente des pièces justifiant les évacuations sanitaires.

A travers un plan pluriannuel du développement du secteur de la santé au Bénin, l'Etat doit définir des politiques concrètes et réalistes à mettre en œuvre pour que d'ici l'horizon 2025, les évacuations sanitaires soient considérablement réduites voire supprimées.

S'agissant des décisions prises par les autorités politico-administratives des ministères et institutions de l'Etat, il serait souhaitable qu'elles restent dans le cadre des textes relatifs aux émissions des OP.

Le tableau ci-dessous présente la synthèse de l'étude afin d'avoir le point de la recherche.

**Tableau n°9 : Tableau de synthèse de l'étude sur l'éradication des facteurs de régularisation tardive des dépenses publiques exécutées par OP SIGFIP**

Niveau d'analyse		Problématiques	Objectifs	Causes réelles	Synthèse du diagnostic	Approches de solutions
Niveau général		Multiplication des facteurs de régularisation tardive des dépenses publiques exécutées par OP SIGFIP	Contribuer à l'éradication des facteurs de régularisation tardive des dépenses publiques exécutées par OP SIGFIP	-	-	
Niveau  Spécifique	1	Défaut de conformité des pièces justificatives constituant le dossier de régularisation	Mettre en place un mécanisme pouvant assurer la conformité des pièces justificatives constituant le dossier de régularisation	Le manque de rigueur des régisseurs dans l'utilisation appropriée de la nomenclature des pièces justificatives de dépenses.	Le manque de rigueur des régisseurs d'avance à produire des pièces justificatives est la cause liée au défaut de conformité des pièces constituant le dossier de régularisation	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Une formation périodique de ces acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses afin de les mettre au même niveau d'information sur les pièces exigées pour la justification des dépenses. Ceci permettra d'éviter les interprétations et de réduire le délai de traitement des titres de paiement ainsi que des rejets</li> <li>- la nomination au poste de régisseurs des agents de l'Etat titularisés dans le corps des services financiers</li> <li>- le respect rigoureux des textes énonçant la nomenclature des pièces justificatives.</li> </ul>
	2	Retard dans la production des factures d'évacuations sanitaires par les hôpitaux étrangers	Envisager des mesures de production à bonne date des factures d'évacuations sanitaires par les hôpitaux étrangers	Le défaut de mécanisme de transmission des pièces justificatives par les hôpitaux étrangers	Le défaut de mécanisme de transmission des pièces justificatives par les hôpitaux étrangers est à l'origine du retard dans la production de ces pièces	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Envisager une mission de sensibilisation dans les ambassades et les services financiers des hôpitaux étrangers sur l'importance des pièces justificatives d'évacuation sanitaire en vue du respect des principes budgétaires.</li> <li>- cibler les hôpitaux de référence dotés d'équipements adéquats et animés par des spécialistes avérés pour une transmission plus sûre des pièces justifiant les évacuations sanitaires .</li> <li>- Rechercher une certaine célérité dans l'établissement du mandat de régularisation.</li> <li>- Prévoir des sanctions en cas de non transmission des pièces justificatives.</li> </ul>
	3	Satisfaction tardive des motifs de rejets et différés des dossiers de régularisation des OP des régisseurs d'avance	Suggérer des dispositions de satisfaction à temps des motifs de rejets et différés des dossiers de régularisation des OP des régisseurs d'avance	Le non suivi des dossiers de régularisation par les régisseurs d'avance	Le non suivi des dossiers de régularisation par les régisseurs d'avance est à la base de la satisfaction tardive des motifs de rejets et différés	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La sensibilisation des régisseurs pour le suivi des dossiers.</li> <li>- La mise à la disposition des moyens des agents de la DGB pour entrer en contact avec les bénéficiaires des OP.</li> <li>- Les sanctions des régisseurs défaillants dans la poursuite des diverses actions et dispositions actuellement mises en application par procédure exceptionnelle.</li> </ul>

**Source :** Résultats de nos investigations

## **CONCLUSION GENERALE**

L'exécution des dépenses publiques par ordres de paiement constitue une immense tâche à laquelle s'attellent les différents acteurs de la chaîne d'exécution. Notre souci de contribuer à l'éradication des facteurs de régularisation tardive des dépenses publiques exécutées par OP SIGFIP nous a amené à établir un diagnostic. Le défaut de conformité des pièces justificatives constituant le dossier de régularisation, le retard dans la production des factures d'évacuations sanitaires par les hôpitaux étrangers, la satisfaction tardive des motifs de rejets et de différés des dossiers de régularisation représentent des préoccupations spécifiques qui sous-tendent le problème général de la multiplication des facteurs de régularisation tardive des dépenses publiques exécutées pas OP SIGFP.

La résolution de ces différents problèmes qui sont au cœur de notre problématique nous a amené à faire des enquêtes sur le terrain. Ces enquêtes nous ont permis de vérifier les différentes hypothèses émises. A ce titre, l'analyse des données collectées prouve que :

- le manque de rigueur des régisseurs d'avance à produire les pièces justificatives est la cause de la non conformité des pièces constituant le dossier de régularisation ;
- le défaut de mécanisme de transmission des pièces justificatives par les hôpitaux étrangers est dû au retard dans la production des factures d'évacuations sanitaires ;
- le non suivi des dossiers de régularisation par les régisseurs d'avance est à l'origine de la satisfaction tardive des motifs de rejets et de différés.

Des solutions ont été proposées pour éradiquer ces causes qui se trouvent à l'origine des trois problèmes spécifiques. L'application des solutions proposées et la prise en compte des recommandations

contribueront sans doute à éliminer les facteurs de régularisation tardive des dépenses publiques exécutées par OP SIGFIP.

Par ailleurs, nous espérons que d'autres recherches auront le mérite d'approfondir les aspects de la régularisation tardive des dépenses par les ordres de paiement que ce mémoire n'a pas pu aborder.

Nous ne pourrions prétendre avoir pleinement décortiqué cette problématique ; cependant, nous espérons que notre modeste contribution à la recherche des solutions aiderait à une meilleure exécution des dépenses publiques réalisées par OP SIGFIP.

## **BIBLIOGRAPHIE**

### **I. Ouvrages**

- BOUVIER, M. (2002) « **Finances publiques** », 6eme édition, Aubinas d'Ardèche, France ;
- RAYMOND MUZZELEC (1995) « **Finances publiques** » 9<sup>ème</sup> édition, DALLOZ, 11, rue Soufflot, 75240 Paris cedex 05 ;
- TROTABAS, L. COTTERET, J. M. (1995) « **Droit Budgétaire et Comptabilité Publique** » 5<sup>ème</sup> édition, DALLOZ.

### **II. Textes juridiques**

- Loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin ;
- Ordonnance n°69-5/PR/MEF du 13 février 1969 relative aux statuts des comptables publiques ;
- Loi organique n°86-021 du 26 septembre 1986, portant lois de finances ;
- Décret n°2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du budget général de l'Etat ;
- Décret n°2001-039 du 15 février 2001, portant règlement général sur la comptabilité publique ;

- Décret n°2005-834 du 30 décembre 2005 portant règlementation des évacuations sanitaires en République du Bénin ;
- Décret n°2008-111 du 12 mars 2008, portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances ;
- MEF (1997), arrêté n° 97-1264/MF/DC/CTF du 30 novembre 1997, portant mise en application du manuel de procédure d'exécution des dépenses publiques et la nomenclature des pièces justificatives ;
- MEF (2009), arrêté n°845/MEF/CAB/SGM/DEB/SOCA du 03 juin 2009 portant mesure de réduction des régies et la limitation des dépenses devant être exécutées par OP ;
- Arrêté n°972/MEF/DC/SGM/DGB/CF/DEB/SOCA/BGE du 03 octobre 2011 portant fixation des critères de nomination des régisseurs ;
- Lettre n°184-c/MEF/DC/SGM/DGB du 08 juin 2006 relative à la limitation des dépenses exécutées par OP ;
- Lettre n°046-c/MEF/DC/SGM/DGB du 07 janvier 2008 portant notification des crédits ouverts au BGE, gestion 2008.

### **III. Mémoires**

- AGBANGBE M. Arliss : « **Contribution à une meilleure gestion des dépenses d'évacuation sanitaire hors de la République du Bénin** » mémoire de fin de formation au cycle 2, ENAM AFT août 2007 ;

- GNIMADI C. S. (2007) « **La gestion des dépenses publiques exécutées sur ordre de paiement en République du Bénin : cas des évacuations sanitaires** », ENAM, cycle 1, AFT ;
- KPLANKOUN O. M. (2009) « **Contribution à l'exécution efficace des dépenses non réparties du budget général de l'Etat** », ENAM, cycle 1, AFT.

#### IV. Cours

- GNANSOUNOU S. (2011) « **Méthodologie de réalisation de mémoire professionnel** » AFT<sub>II</sub>, 2<sup>e</sup> année, année académique 2010-2011 ;
- MAMADOU M. (2010) « **Procédure d'exécution des dépenses publiques** » AFT<sub>II</sub>, 1<sup>ère</sup> année, année académique 2009-2010.

**ANNEXES**

## ANNEXE N°1

### Nomenclature des pièces justificatives relatives aux dépenses d'évacuations sanitaires

OBJET DE LA DEPENSE	PIECES JUSTIFICATIVES	OBSERVATIONS
Frais d'hospitalisation et de soins des Fonctionnaires de l'Etat béninois dans les formations sanitaires privées agréées	Titre de paiement : ordre de paiement SIGFIP  + décision d'évacuation sanitaire  + devis estimatif du centre d'accueil du malade  + original des reçus ou factures de règlement	A la régularisation :  Mandat de régularisation  + décision d'évacuation sanitaire  + factures certifiées et liquidées  + copie de l'OP
Frais d'hospitalisation et de soins des Fonctionnaires de l'Etat béninois dans les formations sanitaires publiques	Titre de paiement : mandat de paiement SIGFIP  + certificat de prise en charge de l'intéressé  + factures des formations sanitaires  + décision de mandatement  + état récapitulatif des factures ou relevé des factures	

<p>Frais d'hospitalisation des fonctionnaires béninois dans les formations hospitalières étrangères</p>	<p>Titre de paiement : OP + décision d'évacuation sanitaire + Devis estimatif de l'hôpital</p>	<p>A la régularisation : Mandat de régularisation + décision d'évacuation sanitaire + factures certifiées et liquidées + copie de l'OP</p>
<p>Remboursement des frais d'hospitalisation et de soins des fonctionnaires de l'Etat dans les formations sanitaires privées agréées et à l'extérieur</p>	<p>Titre de paiement : mandat de paiement SIGFIP + décision de mandatement + décision d'évacuation sanitaire + reçus ou factures de règlement</p>	
<p>Remboursement des frais de séjour à titre externe</p>	<p>Titre de paiement : mandat de paiement SIGFIP + décision de mandatement + décision d'évacuation sanitaire + certificat du médecin traitant ou relevé de rendez-vous + fiche de paie</p>	<p>Au cas où le malade est aux soins à l'étranger :  A régler par OP avec les mêmes pièces à l'ordre de l'Ambassade du Bénin dans le pays d'accueil</p>

Source : Nomenclature des pièces justificatives des dépenses publiques

**Nomenclature des pièces justificatives relatives aux dépenses effectuées par les Régisseurs d'avances**

<b>OBJET DE LA DEPENSE</b>	<b>PIECES JUSTIFICATIVES</b>	<b>OBSERVATIONS</b>
Reconstitution d'une caisse de menues dépenses et justification de la 1ere avance	Titre de paiement : mandat de paiement SIGFIP  + factures certifiées et liquidées appuyées d'un relevé de factures  + bordereaux de livraison  + bon de commande classique  + quittance de reversement de la TVA	A la régularisation :  Mandat de régularisation  + décision d'évacuation sanitaire  + factures certifiées et liquidées  + copie de l'OP
Achat de carburant et de lubrifiant	Titre de paiement : ordre de paiement (OP)  + lettre d'appel de fonds  + acte de création de la régie et de nomination du régisseur  + décision de mise à disposition de fonds	A la régularisation :  Mandat de régularisation  + bon de commande classique  + facture + bon de réception

<p>Achat de biens et services en cas de sinistre</p>	<p>Titre de paiement : OP + relevé du conseil des ministres + lettre d'appel de fonds + acte de création de la régie et de nomination du régisseur + décision de mise à disposition de fonds</p>	
<p>Frais de missions à l'extérieur (règlement de l'avance)</p>	<p>A régler en espèces sur la caisse des régies d'avances du Ministère dont dépend le fonctionnaire, sur présentation de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- deux copies de l'ordre de mission revêtues de la signature du DC/PR ou du SGG, du visa du CF de la signature du DC du Ministre chargé des Finances</li> <li>- un extrait du relevé des décisions du Conseil des Ministres</li> </ul> <p>+ une copie de la communication</p>	<p>Le régisseur de la caisse d'avances a la charge de récupérer trimestriellement les originaux des ordres de mission à transmettre à la DGTCP pour être substituées aux copies jointes aux mandats de reconstitution de ladite caisse</p>

OBJET DE LA DEPENSE	PIECES JUSTIFICATIVES	OBSERVATIONS
<p>Approvisionnement de la caisse d'avances pour règlement des frais de mission à l'intérieur et à l'extérieur</p> <p>- Approvisionnement initial</p>	<p>Titre de paiement : ordre de paiement (OP)</p> <p>+ lettre d'appel de fonds</p> <p>+ acte de création de la régie et de nomination du régisseur</p> <p>+ PV de vérification de caisse de la gestion antérieure</p> <p>+ décision de mise à disposition de fonds</p>	
<p>- Renouvellement de l'approvisionnement</p>	<p>Titre de paiement : mandat de paiement SIGFiP à concurrence du montant des pièces justificatives des dépenses :</p> <p>+ originaux des ordres de mission</p> <p>+ extraits du relevé du conseil des ministres correspondant</p> <p>+ original de la feuille de déplacement</p> <p>+ relevé des pièces justificatives des dépenses</p> <p>+ bon de commande traditionnels</p> <p>+ états de paiement</p>	

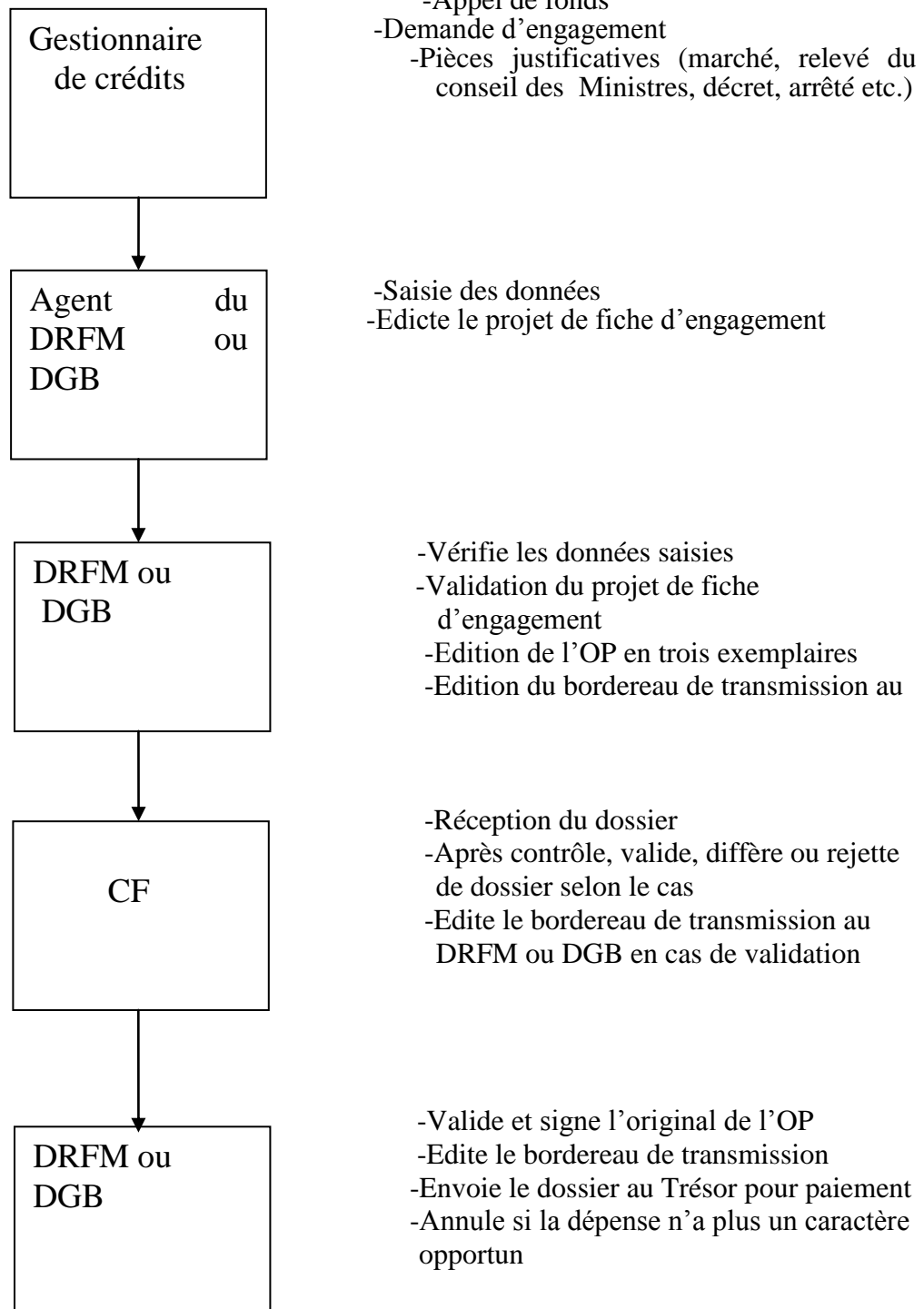
<p>- Régularisation l'OP en fin d'année</p>	<p>S'effectue par mandat de régularisation</p> <ul style="list-style-type: none"><li>+ copie de l'OP</li><li>+ originaux des ordres de mission</li><li>+ originaux des feuilles de déplacement</li><li>+ photocopie quittance de reversement du reliquat</li><li>+ fiche de dégagement de crédit de montant de reliquat reversé</li><li>+ demande d'engagement</li><li>+ relevé des pièces justificatives des dépenses</li><li>+ bon de commande traditionnel</li><li>+ acte de nomination du régisseur et de création de la régie</li><li>+ états de paiement</li></ul>	
---	--	--

Source : Nomenclature des pièces justificatives des dépenses publiques

**Annexe 2**

**PROCEDURE EXCEPTIONNELLE**

Dépenses exécutées par ordre de paiement



### **Annexe 3: Guide d'entretien**

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation du Cycle II à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), nous avons axé notre étude sur le thème « contribution à l'éradication des facteurs de régularisation tardive des dépenses publiques exécutées par OP SIGFIP ». A cet effet, nous avons recours à vous pour nous éclairer sur un certain nombre d'interrogations.

Merci de prendre une partie de votre précieux temps pour cet entretien.

- 1) Présenter nous votre structure
- 2) Comment intervenez-vous dans l'exécution des dépenses publiques par OP SIGFIP ?.
- 3) Quels sont les problèmes qui bloquent l'exécution des dépenses publiques par OP SIGFIP ?.
- 4) Quelles sont selon vous les causes de ce problème ?

**Annexe 4 : Questionnaire à l'endroit des agents impliqués dans  
l'exécution des dépenses publiques exécutées par OP**

Madame, monsieur, bonjour,

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation au Cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), nous avons axé notre étude sur le thème « contribution à l'éradication des facteurs de régularisation tardive des dépenses publiques exécutées par OP SIGFIP ».

A cet effet, nous avons recours à vous pour nous aider à répondre à certain nombre d'interrogations.

Nous vous remercions par avance pour les réponses que vous voudriez bien apporter à ces différentes questions

Nous vous prions de ne remplir qu'une seule modalité par rapport aux questions suivantes :

Nom : .....

Prénoms : .....

Poste occupé : .....

Structure : .....

A/ A votre avis, qu'est-ce qui explique la non-conformité des pièces justificatives constituant le dossier de régularisation ?

La non maîtrise de la procédure exceptionnelle des dépenses publiques.

Le manque de rigueur des régisseurs d'avance dans l'utilisation appropriée de la nomenclature de pièces justificatives de dépenses

Autres (à préciser)

B/Qu'est-ce qui selon vous justifie le retard dans la production des factures d'évacuations sanitaires par les hôpitaux étrangers ?

- Le retard dans la mise à disposition des fonds.
- Le défaut de mécanisme de transmission des pièces justificatives.
- Autres (à préciser).

C/Qu'est-ce qui explique la satisfaction tardive des motifs de rejets et de différés des dossiers de régularisation des OP des régisseurs d'avance?

- Le non suivi des dossiers de régularisation.
- Le manque de moyens des agents de la DGB pour contacter les régisseurs d'avance.
- Autres (à préciser).

**Annexe 5 : Décision de mandatement**

REPUBLICQUE DU BENIN  
FRATERNITE - JUSTICE - TRAVAIL  
MINISTRE DE L'ECONOMIE  
ET DES FINANCES  
CABINET

DECISION  
ANNEE 2011 N°303./MEF/DC/SGM/DGB/DEB/SOCA

LE MINISTRE DE L'ECONOMIE  
ET DES FINANCES

VU la Loi n° 90-032 du 11 décembre 1990, portant Constitution de la République du Bénin ;

VU la Proclamation le 29 mars 2011 par la Cour Constitutionnelle des résultats définitifs de l'élection présidentielle du 13 mars 2011 ;

VU la Loi organique n° 86-021 du 26 septembre 1986, relative aux lois de finances ;

VU l'Ordonnance n° 2010-01 du 1<sup>er</sup> janvier 2010, portant loi de finances pour la gestion 2010 ;

VU le Décret n° 2001-039 du 15 février 2001, portant règlement général sur la comptabilité publique ;

VU le Décret 2006-268 du 14 juin 2006, fixant la structure-type des Ministères

VU le Décret n° 2010-350 du 19 juillet 2010, portant composition du Gouvernement ;

VU le Décret n° 2008-111 du 12 mars 2008, portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances ;

VU l'Arrêté n°845/MEF/CAB/SGM/DGB/SOCA du 03 juin 2009, portant mesures de réduction des régies et limitation des OP;

VU la lettre n° 0033-C/MEF/CAB/SGM/DGB du 11 janvier 2010 portant notification des crédits ouverts au Budget Général de l'Etat, gestion 2010;

VU les disponibilités budgétaires ;

**DECIDE**

**Article 1<sup>er</sup>** : Est autorisé (à titre de régularisation), le mandatement de chacune des sommes mises à la disposition des hôpitaux étrangers et de l'Ambassade du Bénin à Paris dans le cadre des évacuations sanitaires, objet des Ordres de Paiement énumérés ci-après

LE CONTROLEUR FINANCIER  
Solange GOUNDETE ABOUDOU

**Ampliations :**

PR	01
JORB	01
CS	01
MEF	01
DGB	01
IGF/CF	02
DGTCP	01
ARCHIVES	01

1

146	1 10602 10 1 00133	11 466 718	HOPITAL PITIE SALPETRIERE France	Mme TCHIBOZO FOSSOU Véronique
147	1 10602 10 1 00009	2 000 000	Ambassade du Bénin à Paris	Mme VIGNON Sidonie
148	1 10602 10 1 00037	3 600 000	Ambassade du Bénin à Paris	Mr DOSSOU François Léopold
149	1 10602 10 1 00055	331 258	HOPITAL PIERRE WERTHEIMER France	Mr LOKONON Olivier
150	1 10602 10 1 00053	5 259 463	INSTITUT GUSTAVE ROUSSY France	Mr ADOMA Comlan Ebo Marcellin Duret
TOTAL		955.346.170		

**Article 2 :** La dépense est imputable à la rubrique budgétaire 25 2 90003 92102 61511 intitulée "consultation et hospitalisation des fonctionnaires" des charges non réparties du budget national de l'Etat, gestion 2010.

**Article 3 :** Les pièces justificatives seront annexées aux mandats dès leur envoi par les formations sanitaires concernées.

**Article 4 :** La présente décision sera enregistrée et publiée au Journal Officiel de la République du Bénin.

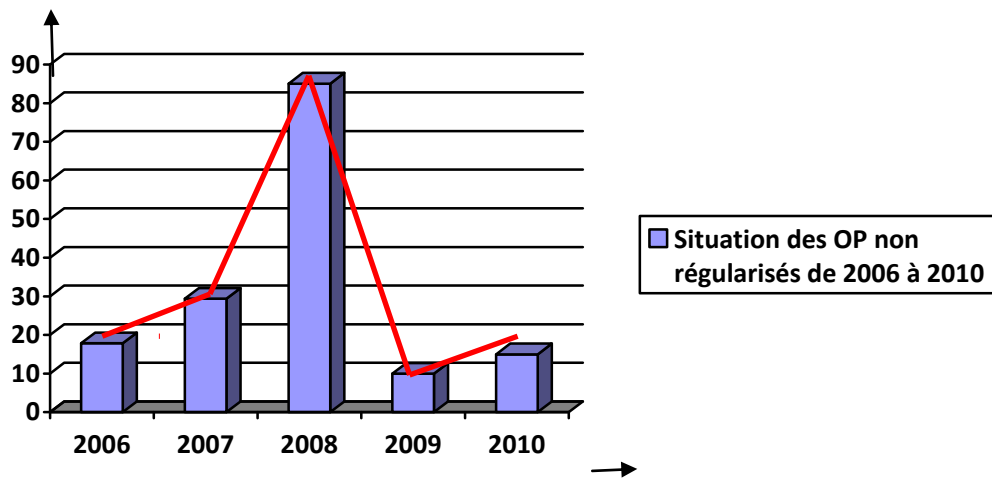


Cotonou, le 16 MAI 2011

*(Signature)*  
Idriss L. DAOUA

**Annexe 6: Figure n°1 Situation des OP non régularisés de 2006 à 2010**

Montants OP non régularisés

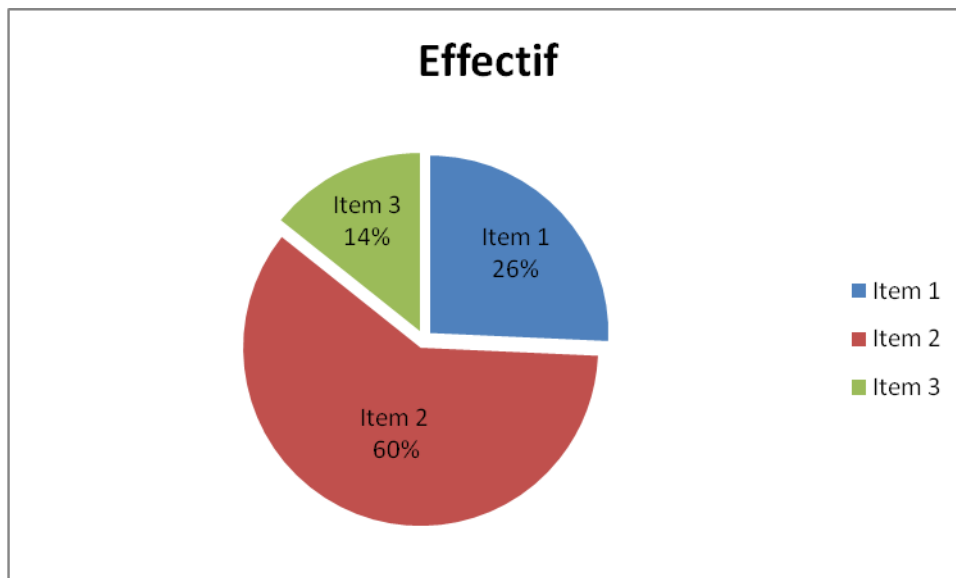


Echelle : 666666666.7  
↑ 1 an

Source : SOCA/DGB

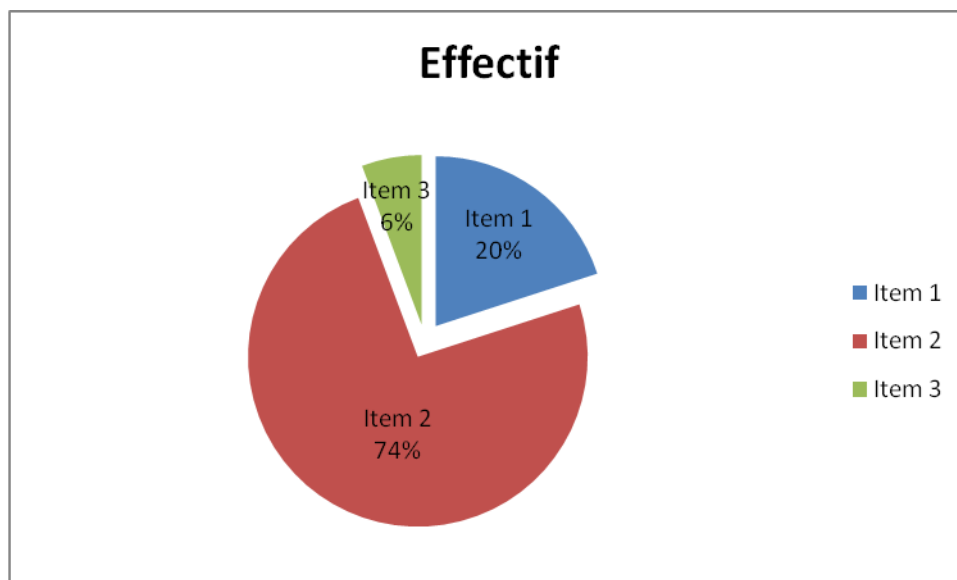
**Annexe 7 : Figure n°2 Opinions des enquêtés sur le problème spécifique**

n°1



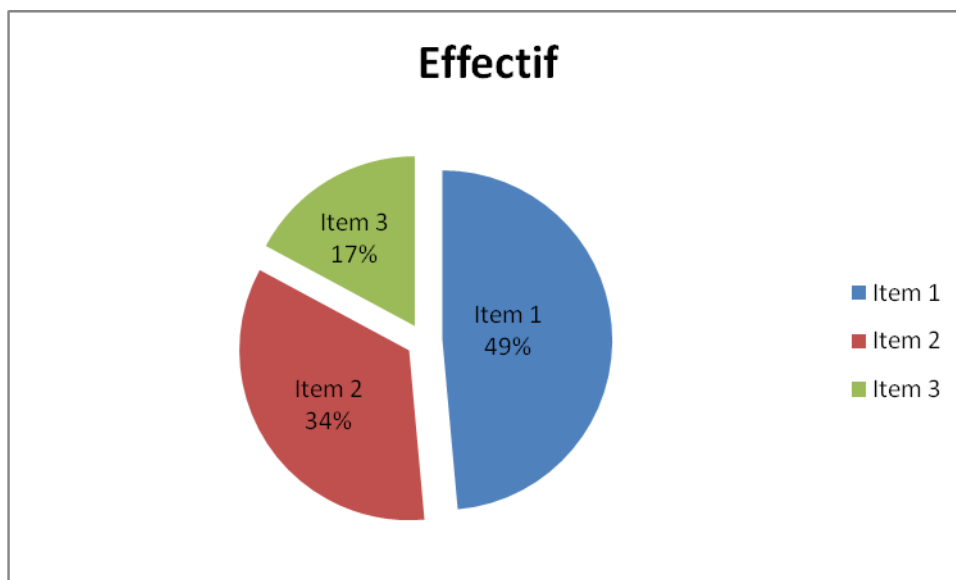
**Source :** résultats de nos enquêtes relatives à la question A : à votre avis, qu'est-ce qui explique le défaut de conformité des pièces justificatives constituant le dossier de régularisation ?

**Annexe 8 : Figure n°3 Opinions des enquêtés sur le problème  
spécifique n°2**



**Source** : résultats de nos enquêtes relatives à la question B : qu'est-ce qui selon vous, justifie le retard dans la production des factures d'évacuations sanitaires par les hôpitaux étrangers ?

**Annexe 9 : Figure n°4 Opinions des enquêtés sur le problème spécifique n°3**



**Source** : résultats de nos enquêtes relatifs à la question C : qu'est-ce-qui explique la satisfaction tardive des motifs de rejets et de différés des dossiers de régularisation ?

**TABLE DES MATIERES**

TITRE	PAGES
Identification du Jury	I
Déclaration d'intention du chercheur	li
Dédicace	lii
Remerciements	lv
Liste des sigles et abréviations	v
Liste des tableaux	vi
Liste des graphiques	vii
Glossaire de l'étude	viii
Résumé	xii
Sommaire	xv
INTRODUCTION GENERALE	1
<b>CHAPITRE PRELIMINAIRE : CADRE CONTEXTUEL, ETAT DES LIEUX ET PROBLEMATIQUE D'ERADICATION DES FACTEURS DE REGULARISATION TARDIVE DES DEPENSES PUBLIQUES EXECUTEES PAR OP SIGFIP</b>	<b>3</b>
Section 1: Cadre contextuel de l'étude et restitution de l'état des lieux	4
Paragraphe 1: Présentation de la structure de stage	4
I- Présentation du MEF et de la DGTCP	4
A- Présentation du MEF	4
B- Présentation de la DGTCP	6
1- Historique et attribution de la DGTCP	6
a) Historique	6
b) Attribution	7

2- Organisation de la DGTCP	<b>8</b>
a) les services centraux	<b>8</b>
b) les directions techniques	<b>8</b>
c) les services extérieurs	<b>8</b>
II- Présentation des structures intervenant dans l'exécution des dépenses publiques par OP	<b>9</b>
A- Présentation de la DGB et du CF	<b>9</b>
B- Présentation de la RGF	<b>12</b>
Paragraphe 2: Etat des lieux sur l'exécution des dépenses publiques	<b>13</b>
I- L'exécution des dépenses publiques par OP	<b>14</b>
II-Restitution des mécanismes d'émission des OP	<b>16</b>
Section 2 : Problématique de l'étude	<b>31</b>
Paragraphe1 : Ciblage de la problématique	<b>31</b>
I. Choix de la problématique	<b>31</b>
A- Inventaire des atouts et des faiblesses	<b>31</b>
B- Regroupement des problèmes par centre d'intérêt	<b>32</b>
II- Formulation du sujet	<b>34</b>
Paragraphe 2 : Spécification et vision globale de résolution de la problématique	<b>36</b>
I- Spécification de la problématique	<b>36</b>
II- Vision globale de résolution de la problématique	<b>37</b>
A-Approches génériques liées aux problèmes	<b>37</b>
1- Approche générique liée au problème général	<b>37</b>
2- Approche générique liée aux problèmes spécifiques	<b>38</b>
B-Séquence de résolution de la problématique	<b>41</b>
<b>CHAPITRE PREMIER: CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE POUR L'ERADICATION DES FACTEURS DE REGULARISATION TARDIVE DES</b>	<b>42</b>

<b>DEPENSES PUBLIQUES EXECUTEES PAR OP SIGFIP</b>	
Section1 : Cadre théorique de l'étude	<b>43</b>
Paragraphe1 : Objectifs, causes et hypothèses	<b>43</b>
I- Objectifs	<b>43</b>
A- Objectif général	<b>43</b>
B-Objectifs spécifiques	<b>44</b>
1- Objectif spécifique n°1	<b>44</b>
2- Objectif spécifique n°2	<b>44</b>
3- Objectif spécifique n°3	<b>44</b>
II- Causes et hypothèses	<b>44</b>
A- Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°1	<b>44</b>
B- Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°2	<b>45</b>
C- Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°3	<b>46</b>
Paragraphe 2: La revue de littérature	<b>49</b>
I- Exposé des contributions antérieures sur le problème de la non conformité de pièces justificatives constituant le dossier de régularisation	<b>49</b>
II- Exposé des contributions antérieures sur le retard dans la production des factures d'évacuation sanitaire par les hôpitaux étrangers	<b>50</b>
III- Exposé des contributions antérieures sur la satisfaction tardive des motifs de rejet et de différé des dossiers de régularisation	<b>52</b>
Section 2 : Méthodologie de la recherche adoptée	<b>54</b>
Paragraphe 1: Approches théoriques	<b>54</b>
I- Choix théorique lié à la non-conformité des pièces justificatives constituant le dossier de régularisation	<b>54</b>
A- Présentation de la théorie retenue	<b>54</b>
B- Récapitulatif des normes et repères d'amélioration de la situation liée au problème en résolution	<b>54</b>

C- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°1	54
II- Choix théorique lié au retard dans la production des factures d'évacuation sanitaires par les hôpitaux étrangers	55
A- Présentation de la théorie retenue	55
B- Récapitulatif des normes et repères d'amélioration de la situation liée au problème en résolution	55
C- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°2	55
III- Choix théorique lié à la satisfaction tardive des motifs de rejet et de différé des dossiers de régularisation	55
A- Présentation de la théorie retenue	55
B- Récapitulatif des normes et repères d'amélioration de la situation liée au problème en résolution	56
C- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°3	56
Paragraphe 2: Approches empiriques	56
I- Objectifs et outils de collecte des données	56
A- Objectifs de la collecte des données	56
B- Outils de la collecte des données et échantillonnage	57
IV- Technique de dépouillement et de présentation des données	57
A- Technique de dépouillement des données	57
B- Techniques de présentation des données	57
<b>CHAPITRE DEUXIEME : COLLECTE ET ANALYSE DES DONNEES ; DIAGNOSTIC ET SUGGESTIONS POUR L'ERADICATION DES FACTEURS DE REGULARISATION TARDIVE DES DEPENSES PUBLIQUES EXECUTEES PAR OP SIGFIP</b>	<b>59</b>
Section 1 : Collecte des données et établissement du Diagnostic	60
Paragraphe 1 : Collecte et analyse des données	60
I- Difficultés rencontrées	60

II-Collecte et analyse des données	<b>61</b>
A- Présentation et analyse des données relatives au défaut de conformité des pièces justificatives constituant le dossier de régularisation	<b>61</b>
B- Présentation et analyse des données relatives au retard dans la production des factures d'évacuation sanitaire par les hôpitaux étrangers	<b>62</b>
C- Présentation et analyse des données relatives à la satisfaction tardive des motifs de rejet et de différé des dossiers de régularisation	<b>63</b>
Paragraphe2 : Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic	<b>64</b>
I- Vérification des hypothèses	<b>64</b>
A- Degré de vérification de l'hypothèse n°1	<b>64</b>
B- Degré de vérification de l'hypothèse n°2	<b>65</b>
C- Degré de vérification de l'hypothèse n°3	<b>65</b>
II- Etablissement du diagnostic	<b>66</b>
A- Élément de diagnostic de l'hypothèse n°1	<b>66</b>
B- Élément de diagnostic de l'hypothèse n°2	<b>66</b>
C- Élément de diagnostic de l'hypothèse n°3	<b>66</b>
Section 2: Approche de solutions et conditions de leur mise en œuvre	<b>67</b>
Paragraphe 1 : Approches de solutions	<b>67</b>
I- Approches de solutions relatives au défaut de conformité des pièces justificatives constituant les dossiers de régularisation	<b>67</b>
II-Approche de solutions relatives au retard dans la production des factures d'évacuations sanitaires par les hôpitaux étrangers	<b>68</b>
III-Approches de solutions relatives à la satisfaction tardive des motifs de rejets et de différés des dossiers de régularisation	<b>68</b>
Paragraphe 2 : Conditions de mise en œuvre des solutions proposées	<b>69</b>
I- Recommandations à l'endroit de la DGB et des DRFM des ministères sectoriels et institutions de l'Etat	<b>69</b>

---

II-Recommandations à l'endroit du gouvernement	<b>70</b>
CONCLUSION GENERALE	<b>72</b>
Bibliographie	<b>74</b>
Annexes	<b>77</b>
Table des matières	<b>94</b>