



REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE



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

Option :

Administration des
Finances

Filière :

Administration des
Finances et du Trésor

Année académique :

2010-2011

THEME :

**CONTRIBUTION A UNE MEILLEURE
ELABORATION DU COMPTE ADMINISTRATIF
DE L'ETAT**

Réalisé et soutenu par :

Hospice R. HOUNGNON

Sous la direction de :

Maître de stage :

M. Bertrand A. S. OTEYAMI

CHEF DU SERVICE DE L'ORDONNANCEMENT
ET DE LA COMPTABILITÉ ADMINISTRATIVE

Directeur de Mémoire :

M. Félix Hounsa FANOU

ADMINISTRATEUR DU TRÉSOR
CHARGÉ DE COURS À L'ENAM

Mars 2012

IDENTIFICATION DU JURY

Président :

Jean **ADANGUIDI**

Vice-doyen de la Faculté des Sciences Economiques et de
Gestion de l'Université d'Abomey Calavi

Vice-président :

Yves **ATIGNON**

Conseiller à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême

Membre :

Ichaou **MOUNIROU**

Enseignant à la Faculté des Sciences Economiques et de
Gestion de l'Université d'Abomey Calavi

**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

Je dédie ce mémoire :

- ❖ à toi, mon cher père, François A. HOUNGNON, pour ton amour et ton attachement indéfectibles pour ta famille ; trouve à travers ce travail, un début de réconfort pour les efforts déployés depuis tant d'années pour assurer ma formation ;
- ❖ à toi, ma chère et tendre mère, Elisabeth K. OGOUNGBE, pour les nombreux sacrifices que tu ne cesses de consentir pour le bien-être de tes enfants. Que ce travail soit pour toi le début de la concrétisation de tes espérances ;
- ❖ à mes sœurs Bénédicte et Judith que j'exhorte à l'amour du travail bien fait et l'esprit de sacrifice.

REMERCIEMENTS

Qu'il nous soit permis d'exprimer ici, notre profonde gratitude à M. Félix FANOU, notre maître de mémoire qui, malgré ses nombreuses occupations, n'a ménagé aucun effort pour suivre ce mémoire.

Toute notre gratitude aussi à M. Bertrand OTEYAMI, notre tuteur de stage, pour sa disponibilité et sa collaboration permanentes.

Nos remerciements vont également à l'endroit :

- ❖ de son Excellence, Monsieur le Président du jury et des Honorables Membres du jury, qui nous font l'honneur d'apprécier ce mémoire ;
- ❖ du personnel du Service de l'Ordonnancement et de la Comptabilité Administrative et tout particulièrement au chef du service ;
- ❖ de M. Pamphile THOTO et de M. Etienne KIKI, pour leur précieuse aide ;
- ❖ de M. Damien TOKO, agent au Service des Dépenses Courantes Non Réparties ;
- ❖ d'Irmine AGBODJOGBE, pour son soutien et sa présence rassurante ;
- ❖ de tout le corps professoral de l'ENAM, pour la qualité de l'enseignement ;
- ❖ de tous ceux qui, d'une manière ou d'une autre, ont contribué à la réalisation de ce travail.

LISTE DES SIGLES ET ABBREVIATIONS

BGE : Budget Général de l'Etat.

DEB : Direction de l'Exécution du Budget.

DGB : Direction Générale du Budget.

DPRV : Direction des Pensions et Rentes Viagères.

FNRB : Fonds National des Retraites du Bénin.

LOLF : Loi Organique relative aux Lois de Finances.

MEF : Ministère de l'Economie et des Finances.

OP : Ordre de Paiement.

PJ : Pièces Justificatives.

SDCNR : Service des Dépenses Courantes Non Réparties.

SDCR : Service des Dépenses Courantes Réparties.

SOCA : Service de l'Ordonnancement et de la Comptabilité Administrative.

SIGFiP : Système Intégré de Gestion des Finances Publiques.

LISTE DES TABLEAUX

<u>Tableau n°1</u> : Evolution de la prévision des recettes et des dépenses du FNRB de 2000 à 2010 (en millions de francs CFA).....	22
<u>Tableau n°2</u> : Augmentations des prévisions de recettes et de dépenses annuelles du FNRB (en millions de francs CFA).....	22
<u>Tableau n°3</u> : Tableau des problématiques possibles.....	26
<u>Tableau n°4</u> : Synthèse des approches génériques par problème	33
<u>Tableau n°5</u> : Présentation du tableau de bord de l'étude	45
<u>Tableau n°6</u> : Présentation des données d'enquête relatives au problème spécifique n°1.....	Annexe 1
<u>Tableau n°7</u> : Présentation des données d'enquête relatives au problème spécifique n°2.....	Annexe 1
<u>Tableau n°8</u> : Présentation des données d'enquête relatives au problème spécifique n°3.....	Annexe 2

LISTE DES FIGURES

Figure n°1 : Histogramme présentant les causes liées au problème spécifique
n°165

Figure n°2 : Histogramme présentant les causes liées au problème spécifique
n°266

Figure n°3 : Histogramme présentant les causes liées au problème spécifique
n°367

RESUME

Le budget de l'Etat est la traduction financière des objectifs annuels de la politique socio-économique du gouvernement. Il est donc normal que ceux qui l'ont établi et exécuté en répondent devant ceux qui l'ont autorisé.

En effet, le stage pratique que nous avons effectué au Ministère de l'Economie et des Finances, dans le cadre entre autres de la rédaction de notre mémoire de fin de formation, nous a permis d'identifier un certain nombre de problèmes. Ceux-ci, regroupés par centre d'intérêt, ont donné lieu à trois problématiques différentes au nombre desquelles nous avons retenu celle relative à une meilleure élaboration du compte administratif de l'Etat.

Le problème général qui se dégage de cette problématique est l'élaboration non optimale du compte administratif de l'Etat et ses manifestations se résument en trois points essentiels à savoir : la non élaboration par les ministères et institutions de l'Etat, du compte administratif relatif à leur structure respective ; la régularisation des OP SIGFiP relatifs aux évacuations sanitaires à l'étranger uniquement au vu d'une décision de mandatement ; et enfin, l'inexistence d'une autorisation budgétaire préalable pour les dépenses exécutées par OP Trésor.

Ainsi, afin de résoudre la problématique retenue, nous avons fixé des objectifs et formulé des hypothèses de travail.

L'objectif général de la présente étude est donc de contribuer à une meilleure élaboration du compte administratif de l'Etat. Pour y parvenir, nous nous sommes fixés des objectifs spécifiques que sont :

- ✓ proposer les conditions optimales d'élaboration, par les ministères et institutions de l'Etat, du compte administratif relatif à leur structure respective ;
- ✓ envisager de meilleurs outils de régularisation des ordres de paiement relatifs aux évacuations sanitaires à l'étranger ;

- ✓ suggérer des mesures alternatives permettant le rattachement des OP Trésor à la gestion budgétaire relative à leur émission.

Quant aux hypothèses, elles sont formulées par rapport à chaque problème spécifique et se présentent comme suit :

- la non élaboration par les ministères et institutions de l'Etat, du compte administratif relatif à leur structure respective se justifie par le manque de volonté des responsables administratifs et financiers ;
- la régularisation des OP SIGFiP relatifs aux évacuations sanitaires à l'étranger, uniquement au vu d'une décision de mandatement est due aux difficultés liées à l'obtention des pièces justificatives ;
- l'inexistence d'une autorisation budgétaire préalable pour les dépenses exécutées par OP Trésor s'explique par la non exhaustivité du Budget Général de l'Etat.

En vue de vérifier ces différentes hypothèses, nous avons adopté une méthodologie qui regroupe d'une part, des approches théoriques à savoir les outils d'analyse permettant d'identifier les causes réelles des problèmes en résolution et d'autre part, des approches empiriques c'est-à-dire les outils de mobilisation des données.

Les hypothèses formulées étant vérifiées à l'issue de l'enquête, nous avons alors proposé des solutions et fait des recommandations pour une meilleure mise en œuvre des solutions proposées.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE	1
CHAPITRE 1^{er} : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE, OBSERVATIONS	
DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE.....	4
Section 1 : Cadre physique de l'étude et restitution des observations de stage....	
<u>Paragraphe 1</u> : Présentation de la Direction Générale du Budget.....	5
<u>Paragraphe 2</u> : Restitution des observations de stage sur le fonctionnement de la Direction Générale du Budget.....	11
Section 2 : Ciblage de la problématique de l'étude.....	
<u>Paragraphe 1</u> : Choix et spécification de la problématique.....	25
<u>Paragraphe 2</u> : Détermination de la vision globale et des séquences de résolution de la problématique spécifiée.....	31
CHAPITRE 2^{ème} : DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX CONDITIONS DE	
MISE EN OEUVRE DES SOLUTIONS.....	35
Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude.....	
<u>Paragraphe 1</u> : Objectifs et hypothèses de l'étude.....	36
<u>Paragraphe 2</u> : Revue de littérature et méthodologie de recherche liées à l'élaboration optimale du compte administratif de l'Etat.....	46
Section 2 : De l'enquête de vérification des hypothèses aux conditions	
de mise en œuvre des solutions.....	64
<u>Paragraphe 1</u> : Réalisation de l'enquête et vérification des hypothèses.....	64
<u>Paragraphe 2</u> : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre.....	71
CONCLUSION GENERALE.....	
	79
BIBLIOGRAPHIE.....	
	81
ANNEXES	
TABLE DES MATIERES	

INTRODUCTION GENERALE

« Le budget est constitué par l'ensemble des comptes qui décrivent, pour une année civile, toutes les ressources et toutes les charges permanentes de l'Etat » (Cf. article 21 de la loi organique n°86-021). Il est élaboré chaque année par le gouvernement puis voté en équilibre¹ par le parlement.

Il est à noter qu'au Bénin, cet équilibre est réalisé après le financement du déficit prévisionnel par les ressources extérieures (emprunts publics, prêts, dons-projets...). Le budget est ensuite mis en exécution après sa promulgation par le Président de la République.

Cependant, avec la crise financière qui secoue depuis bientôt cinq ans la plupart des pays donateurs avec pour conséquence, le spectre d'une nouvelle dévaluation du franc CFA qui plane à l'horizon, le Bénin devra désormais faire face à la diminution progressive voire à la suppression de certains de ses appuis budgétaires. Aujourd'hui, il apparaît plus que jamais nécessaire que nos ressources fassent l'objet d'une gestion plus rigoureuse et transparente.

Ainsi, pour un pays pauvre comme le Bénin où les ressources sont toujours insuffisantes et pour lequel chaque franc compte, il serait tout à fait normal que chaque ordonnateur, qu'il soit principal ou délégué, puisse rendre compte de l'utilisation des crédits budgétaires mis à sa disposition et de présenter le résultat de sa gestion. La concrétisation de cette exigence passera logiquement par l'élaboration des comptes administratifs.

Mais, à l'heure actuelle, seule l'exécution du Budget Général de l'Etat dans son ensemble fait l'objet d'une reddition de comptes. Celui élaboré par le Ministre de l'Economie et des Finances a pour nom « compte administratif de l'Etat² » et il doit être élaboré en principe chaque année.

¹ Article 110 de la constitution béninoise du 11 décembre 1990

² Le compte administratif d'Etat est élaboré par le Ministre de l'Economie et des Finances, ordonnateur principal unique du Budget Général de l'Etat.

En effet, lors de notre stage pratique au Ministère de l'Economie et des Finances, l'élaboration du compte administratif de l'Etat par les services compétents dudit ministère a retenu notre attention.

C'est ainsi que l'état des lieux réalisé sur les activités de la Direction Générale du Budget nous a permis d'identifier les problèmes ci-après liés à l'élaboration dudit compte. Il s'agit de :

- ✓ la non élaboration par les ministères et institutions de l'Etat, du compte administratif relatif à leur structure respective ;
- ✓ le rattachement des dépenses effectuées par ordres de paiement (OP) Trésor à une gestion postérieure à celle de leur émission ;
- ✓ l'inexistence d'une autorisation budgétaire préalable pour les dépenses exécutées par OP Trésor ;
- ✓ la régularisation des OP SIGFiP relatifs aux évacuations sanitaires à l'étranger, uniquement au vu d'une décision de mandatement.

Etant donné que l'accès à une information complète et fiable est la condition sine qua non d'une gouvernance transparente, cohérente et efficace, un accent tout particulier doit être mis sur l'élaboration transparente du compte administratif de l'Etat. Aussi, faut-il rappeler que, le Président de la République a réaffirmé, lors de son investiture, son attachement à la bonne gouvernance, à l'obligation de rendre compte et à celle de résultat.

C'est donc dans la perspective d'apporter notre modeste contribution à la réalisation de ces priorités chères au Chef de l'Etat à travers les missions de la Direction Générale du Budget que nous avons choisi d'axer notre réflexion sur la problématique d'une meilleure élaboration du compte administratif de l'Etat.

Le thème de l'étude sera alors formulé ainsi qu'il suit : « **Contribution à une meilleure élaboration du compte administratif de l'Etat** ».

Le développement de ce thème sera présenté à travers deux chapitres :

- ✓ le premier chapitre sera consacré à la présentation des structures d'accueil de stage, aux observations de stage et au ciblage de la problématique ;
- ✓ le second chapitre, quant à lui, s'intéressera d'une part aux objectifs, aux hypothèses et à la présentation de la démarche adoptée et, d'autre part, aux approches de solutions ainsi qu'aux conditions de leur mise en œuvre.

**CHAPITRE PREMIER :
CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE,
OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE
DE LA PROBLEMATIQUE**

Section I : Cadre physique de l'étude et restitution des observations de stage

Nous présenterons ici la Direction Générale du Budget (DGB) où s'est déroulé l'essentiel de notre stage, et ensuite nous exposerons les observations qui ont été faites au cours dudit stage.

Paragraphe 1 : Présentation de la DGB

Avant même d'en arriver à la présentation de cette structure, il importe de présenter d'abord le cadre institutionnel dans lequel elle fonctionne.

I- Cadre institutionnel de l'étude : le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF)

A- Mission et attributions

Aux termes du décret n°2008-111 du 12 mars 2008 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances, le MEF a pour mission de proposer et de mettre en œuvre la politique économique et financière du gouvernement et de l'Etat. A ce titre, il est chargé entre autres :

- d'élaborer et de suivre la mise en œuvre de la politique économique et financière du gouvernement ;
- d'élaborer les projets de lois de finances ;
- d'assurer la préparation du Budget Général de l'Etat ;
- d'assurer l'exécution et le contrôle des recettes et des dépenses de l'Etat ;
- de négocier les prêts et de gérer la dette publique ;
- de coordonner la mise en œuvre des réformes budgétaires et fiscales engagées dans le cadre des appuis budgétaires avec la communauté financière internationale ;
- d'assurer la gestion et le contrôle permanent des finances publiques ;

- d'assurer le contrôle de la régularité et de l'efficacité de la gestion de tous les fonds publics ;
- de gérer les domaines public et privé de l'Etat ;
- d'élaborer et de mettre en œuvre la politique d'intégration régionale, économique, financière et monétaire du gouvernement ;
- de préparer et de suivre l'exécution des dépenses en capital.

B- Organisation du Ministère de l'Economie et des Finances

Pour assurer sa mission, le Ministère de l'Economie et des Finances dispose selon l'article 5 du décret n°2008-111 précité :

- ✓ d'un Cabinet ;
- ✓ d'un Secrétariat Général du Ministère (SGM) ;
- ✓ de trois (03) Directions Centrales :
 - 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 cinq (05) structures directement rattachées au ministère :
 - l'Inspection Générale des Finances (IGF) ;
 - le Contrôle Financier (CF) ;
 - la Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers (CSPEF) ;
 - la Cellule de Surveillance des Structures Financières Décentralisées (CSSFD) ;
 - la Cellule d'Appui à l'Ordonnateur National du Fonds Européen de Développement (C/FED).

✓ de sept (07) Directions Générales ou 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 la Comptabilité Publique (DGTCP) ;
- la Direction Générale du Matériel et de la Logistique (DGML) ;
- la Direction Générale des Affaires Economiques (DGAE);
- la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP).

✓ de sept (07) organismes et établissements sous tutelle que sont :

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

II- La Direction Générale du Budget (DGB)

A- Attributions

La Direction Générale du Budget (DGB) est l'une des sept (07) directions générales du Ministère de l'Economie et des Finances. Elle est chargée, d'après l'article 56 du décret n°2008-111 précité et selon l'article 1^{er} de l'arrêté n°100 /MEF/DC/SGM du 18 février 2000 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Générale du Budget :

- d'élaborer les lois de finances ;
- d'exécuter les dépenses non réparties du Budget Général de l'Etat ;
- de suivre l'exécution des dépenses du Budget Général de l'Etat et des budgets programmes à travers le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques ;
- d'assurer l'application du Code des Pensions ;
- d'intégrer au Budget Général de l'Etat les projets-programmes inscrits au Programme d'Investissements Publics en collaboration avec les ministères sectoriels ;
- d'apporter une assistance technique aux autres ministères et institutions de l'Etat dans l'élaboration de leurs budgets programmes ;
- d'élaborer le compte administratif du Budget Général de l'Etat en dépenses.

B- Organisation et fonctionnement de la DGB

La Direction Générale du Budget comprend :

- ✓ la Direction de la Préparation du Budget (DPB) ;
- ✓ la Direction de l'Exécution du Budget (DEB) ;
- ✓ la Direction des Dépenses en Capital (DDC) ;
- ✓ la Direction des Pensions et Rentes Viagères (DPRV) ;
- ✓ la Direction de la Gestion des Ressources (DGR) ;

- ✓ le Centre de Formation Professionnelle de l'Administration Centrale des Finances (CFPACF).

1- La Direction de la Préparation du Budget (DPB)

Elle est chargée d'élaborer les lois de finances, d'étudier toutes les questions ou textes susceptibles d'avoir des répercussions sur les finances publiques. Elle comprend un Secrétariat Administratif, un Service de la Centralisation et un Service des Etudes qui l'aident dans ses activités.

2- La Direction de l'Exécution du Budget (DEB)

Elle s'occupe d'une part, de l'engagement et de la liquidation des dépenses d'équipement et d'investissement ainsi que des dépenses non réparties entre les institutions de l'Etat et les ministères. D'autre part, elle est chargée de la liquidation des rappels de soldes et accessoires des agents civils de l'Etat ainsi que de l'ordonnancement de toutes les dépenses du Budget Général de l'Etat.

La DEB comprend un Secrétariat Administratif, un Service des Dépenses Courantes Réparties, un Service des Dépenses Courantes Non Réparties et un Service de l'Ordonnancement et de la Comptabilité Administrative.

3- La Direction des Dépenses en Capital (DDC)

La DDC est chargée de :

- veiller à l'intégration au Budget Général de l'Etat des projets/programmes inscrits au Programme d'Investissements Publics (PIP) en collaboration avec les services techniques du Ministère du Développement et des ministères sectoriels ;
- suivre l'exécution physique et financière des projets/programmes inscrits au PIP ;
- présenter trimestriellement et annuellement un rapport d'exécution physique et financière des projets/programmes inscrits au PIP ;

- procéder à l'engagement et à la liquidation des dépenses du Budget d'Equipeement Socio-Administratif d'intérêt commun ;
- assurer la tenue du fichier des régisseurs de projets/programmes ;
- suivre les investissements en portefeuille.

La DDC comprend :

- un Secrétariat Administratif (SA) ;
- un Service de la Préparation du Budget des Dépenses en Capital (SPBDC)
- un Service de l'Exécution du Budget des Dépenses en Capital et du Budget d'Equipeement Socio-Administratif.

Pour un meilleur suivi budgétaire, la DDC effectue ses opérations en collaboration avec d'autres structures. Il s'agit essentiellement de la Direction Générale des Politiques de Développement (DGPD) et de la Direction Générale du Suivi des Projets et Programmes (DGSP).

4- La Direction des Pensions et Rentes Viagères (DPRV)

Elle s'occupe de l'élaboration, de l'exécution et de la gestion du budget du Fonds National des Retraites du Bénin. Elle est chargée aussi de la liquidation, de l'ordonnancement et de la tenue du fichier des pensionnés. Dans le cadre de l'exécution de ses activités, elle dispose :

- d'un Secrétariat Administratif (SA) ;
- d'une Cellule Informatique (CI) ;
- d'un Service des Etudes et du Contentieux (SEC) ;
- et d'un Service de l'Exécution du Budget (SEB).

5- La Direction de la Gestion des Ressources (DGR)

La DGR s'occupe de la gestion des ressources financières, matérielles et humaines. Elle comprend le Bureau Moyen Humain et le Bureau Moyen Matériel.

6- Le Centre de Formation Professionnelle de l'Administration Centrale des Finances (CFPACF)

Le CFPACF est 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 relevant des agents de l'administration centrale des finances.

Paragraphe 2 : Restitution des observations de stage sur le fonctionnement de la Direction Générale du Budget (DGB)

A la DGB, deux directions techniques ont servi de cadre pour notre étude lors de notre stage. Il s'agit de la Direction de l'Exécution du Budget (DEB) et de la Direction des Pensions et des Rentes Viagères (DPRV). Ainsi, la restitution de nos observations de stage sera faite à travers la présentation de l'état des lieux sur les activités de la DEB d'une part, et sur les activités de la DPRV d'autre part.

I- Etat des lieux sur les activités de la DEB

Ici nous mettrons l'accent sur deux activités essentielles de la Direction de l'Exécution du Budget à savoir la liquidation des droits salariaux des agents civils de l'Etat et l'élaboration du compte administratif de l'Etat.

A- Restitution des mécanismes de liquidation des droits salariaux des agents civils de l'Etat

Le Service des Dépenses Courantes Réparties (SDCR) est un service de la Direction de l'Exécution du Budget qui est chargé entre autres du contrôle et du suivi de l'exécution des dépenses de fonctionnement des Ministères et Institutions de l'Etat, de l'étude de tous les projets de textes relatifs à la gestion de la carrière des Agents de l'Etat et de la tenue des fiches de base exploitées

dans la détermination du traitement de tous les Agents civils de l'Etat émergeant au Budget National.

Pour exécuter ces différentes tâches, le SDCR est structuré en trois (03) divisions à savoir :

- la Division d'accueil, de communication, du personnel et du matériel ;
- la Division des études et du contentieux ;
- la Division de la liquidation des droits salariaux.

Cette dernière division comprend quatre (04) sections qui s'occupent chacune de la gestion des dossiers des Agents des ministères et institutions de l'Etat. Ces sections sont animées par des Agents communément appelés "mandataires" qui s'occupent de la liquidation des droits salariaux. A cet effet, ils **établissent régulièrement les fiches de base** et en assurent la transmission au Service Solde de la DGTCP qui, par le biais de la division de la "Saisie et validation", contrôle et valide chaque dossier.

Il faut souligner que les mandataires sont peu nombreux et doivent néanmoins accomplir un important volume de travail en vue du paiement à bonne date des soldes et accessoires de tous les Agents civils de l'Etat. On assiste alors à une pénurie réelle de personnel qui est en réalité un problème récurrent et commun à toutes les structures de l'Administration publique béninoise.

La Division des Etudes et du Contentieux est chargé de la mise en application du manuel de procédures du SDCR. Mais, force est de constater que le service ne dispose pas d'un manuel de procédures et n'a qu'un guide de saisie ; les agents assurant leurs missions selon leurs expériences et leurs capacités intellectuelles. On note donc l'**absence d'un manuel de procédures** pouvant les aider à s'acquitter efficacement de leurs missions. Le service utilise cependant, un progiciel dénommé Système de Développement Local version 7 (SDL7). Le progiciel SDL7 permet aux mandataires de saisir les informations relatives aux salaires, aux indemnités, et aux primes sur des fiches de base.

Cet outil de travail est mis en réseau avec le Service Solde de la DGTCPC qui détient le fichier du personnel de l'Etat. Il existe donc une **informatisation du système de traitement des salaires**.

Dans le cadre de la gestion de la carrière des agents de l'Etat, chaque directeur des ressources humaines des Ministères et Institutions de l'Etat initie au profit des agents relevant de leur structure, des projets d'actes administratifs. Il peut s'agir des projets d'actes de nomination ou de titularisation, soit des projets d'acte d'avancement ou de reclassement. Ces projets d'actes ainsi initiés dans les Ministères ou Institutions de l'Etat sont transmis au Ministère en charge de la Fonction Publique plus précisément à la Direction de la Réglementation et du Suivi des Carrières (DRSC). La DRSC est la direction du Ministère en charge de la Fonction Publique qui s'occupe entre autres de l'élaboration des différents actes relatifs à la gestion de la carrière des agents de l'Etat.

Les projets d'actes administratifs une fois élaborés sont transmis au MEF où ils sont réceptionnés par le secrétariat de la DGB. Les projets sont ensuite envoyés au chef du Service des Dépenses Courantes Réparties. Celui-ci, à son tour, les transmet à la Division des Etudes et du Contentieux qui est chargée de les étudier.

L'étude consistera à vérifier les différents visas, l'identité des agents concernés par les différents projets d'actes, les numéros matricules et surtout la régularité de l'imputation budgétaire. A l'issue des vérifications, le chef de division transmet les projets avec les observations qui ont été faites au chef du service qui les envoie ensuite au directeur de l'exécution du budget.

Les projets sont soumis aux visas du Directeur Général du Budget et du Contrôleur Financier. Le Contrôle Financier, après avoir effectué ses contrôles, retourne les projets au DGB. Celui-ci les transmet au cabinet du MEF qui les envoie enfin au Ministère en charge de la Fonction Publique.

Précisons que la durée du circuit d'un projet d'acte administratif est d'au plus un mois. Cependant, nous avons constaté que cette durée d'étude peut

parfois passer du simple au double. Ce qui nous permet de soulever le problème du **non respect du délai de traitement des projets d'actes administratifs**.

A la fin de sa carrière, l'Agent de l'Etat admis à faire valoir ses droits à la retraite doit normalement produire un dossier de cessation d'activité pour le bénéfice des droits correspondant à sa nouvelle situation. Pour produire ce dossier, il lui faut le certificat de cessation de paiement (CCP) qui constitue une pièce justificative primordiale délivrée par le Service des Dépenses Courantes Réparties de la Direction de l'Exécution du Budget.

Cependant, les CCP ne sont pas délivrés au moment opportun par ledit service. Il en ressort donc un retard dans la constitution du dossier de cessation d'activité ; ce qui a pour corollaire **l'arrêt tardif du mandatement des salaires de certains agents**.

De plus, au cours de notre stage, nous avons remarqué le mandatement d'accessoires du salaire, fait au profit de certains cadres qui ne sont plus au même poste de responsabilité. On note donc **le retard dans la prise en compte des modifications survenues dans la carrière des APE**.

B- Restitution du mécanisme d'élaboration du compte administratif de l'Etat

Le compte administratif peut être défini comme le produit des opérations décrites par la comptabilité administrative tenue par l'ordonnateur. Les diverses données fournies par cette comptabilité sont alors méthodiquement combinées pour obtenir les résultats significatifs présentés par ledit compte (total des dépenses ordonnancées, total des titres admis en paiement, taux d'exécution base ordonnancement, crédits disponibles etc.). Ainsi, étant donné que toute la phase administrative de la dépense (engagement, liquidation, ordonnancement) incombe à l'ordonnateur, c'est donc au Ministre de l'Economie et des Finances, ordonnateur principal unique du Budget Général de l'Etat, qu'il revient d'élaborer le compte administratif de l'Etat.

Toutefois, en raison de la mise en œuvre depuis 2001, des nouvelles procédures d'exécution des dépenses publiques consacrées par le décret n°2000-601 du 29 novembre 2000³, il revient désormais à chaque Ministère et Institution de l'Etat, d'élaborer en fin de gestion un sous compte administratif par rapport aux crédits budgétaires de leurs départements ou institutions. Lesdits comptes devront être transmis à la Direction Générale du Budget pour centralisation au plus tard à la fin du mois de février de l'année qui suit la gestion budgétaire concernée.

Cependant, force est de constater que malgré **l'existence d'un guide d'élaboration du compte administratif**, les ministères et institutions de l'Etat dérogent toujours à cette exigence. C'est ainsi que nous avons soulevé le problème de **la non élaboration par les ministères et institutions de l'Etat, du compte administratif relatif à leur structure respective**.

Face à cette situation, la DEB, par l'entremise de son service appelé *Service de l'Ordonnancement et de la Comptabilité Administrative (SOCA)* s'occupe seule de l'élaboration du compte administratif de l'Etat.

Pour y parvenir, le SOCA accomplit ou participe à l'accomplissement d'un certain nombre de tâches que nous pouvons regrouper en trois grandes phases.

Première phase : elle consiste en la régularisation des salaires payés sans ordonnancement préalable, à l'ordonnancement des dépenses relatives aux ordres de paiement (OP) régularisés et au recensement des ordres de paiement (OP) non régularisés.

Ici, il faut distinguer la régularisation des OP SIGFiP de celle des OP Trésor émis sur instruction du Ministre de l'Economie des Finances.

³ Le décret n° 2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat fait des responsables administratifs et financiers (DA, DRF, DAF) des ordonnateurs délégués du budget de leur structure respective.

❖ Régularisation des OP SIGFiP

Avant toute chose, il faut préciser que la régularisation des OP SIGFiP effectuée par le Service de l'Ordonnancement et de la Comptabilité Administrative concerne les OP SIGFiP émis sur les charges non réparties. Ainsi, nous aborderons la régularisation des OP SIGFiP émis pour achat de biens et services d'une part et, d'autre part celle des OP SIGFiP émis pour les cas d'évacuations sanitaires.

• Régularisation des OP SIGFiP émis pour achat de biens et services

Après exécution de la dépense par la procédure exceptionnelle dite d'OP, le bénéficiaire doit, en principe, dans un délai de deux (02) mois au plus tard, fournir les pièces justificatives (PJ) nécessaires afin de permettre au SOCA de procéder à la régularisation de l'OP. En général, un dossier de régularisation doit comporter les pièces ci-après :

- ✓ la copie de l'OP ;
- ✓ la quittance de reversement du reliquat s'il y a lieu ;
- ✓ la quittance de reversement de la TVA ;
- ✓ le bordereau de livraison et l'attestation de service fait,
- ✓ le bon de commande et le relevé des pièces justificatives (PJ) ;
- ✓ la ou les factures certifiées par le régisseur ou le gestionnaire de crédit.

Le dossier de régularisation, une fois constitué, est transmis au SOCA où les vérifications d'usage y sont effectuées à savoir le pointage du relevé des pièces justificatives par rapport aux pièces justificatives effectivement fournies, le montant cumulé des pièces justificatives doit donner le montant total figurant sur le relevé des pièces justificatives, et enfin, il faut également que le montant du relevé des pièces justificatives puisse être égal au montant de l'OP à régulariser.

Il est procédé ensuite au remplissage du bon d'engagement qui est soumis à la signature et au visa du DGB et du Contrôleur Financier (CF). Le bon d'engagement est saisi dans l'applicatif SIGFiP suivant la procédure exceptionnelle. Le projet de fiche d'engagement est alors édité par un agent du SOCA ; ce qui permet au DGB d'éditer le mandat de paiement, la fiche d'engagement et le bordereau de transmission du dossier au CF.

Le Contrôle Financier procède aux contrôles nécessaires et valide, rejette ou diffère le dossier. Lorsque le dossier est validé, il est retourné à la DGB qui le transmet au Trésor Public.

- **Régularisation des OP SIGFiP émis pour les évacuations sanitaires**

Nous distinguons, les évacuations sanitaires à l'interne et celles à l'étranger. En ce qui concerne la régularisation des OP SIGFiP émis pour les évacuations sanitaires à l'interne⁴, la procédure de régularisation se déroule sans difficulté majeure.

Ainsi, lorsque l'évacuation est faite à l'interne, ce sont les agents du SOCA eux-mêmes qui se rapprochent des hôpitaux pour avoir les factures et toutes autres pièces justificatives de la dépense afin de procéder à la régularisation de l'OP.

Une fois les pièces justificatives obtenues, la procédure précédemment décrite est suivie jusqu'à l'établissement du mandat de paiement de régularisation.

Quant aux évacuations sanitaires à l'étranger, **la régularisation de l'OP se fait uniquement au vu d'une décision de mandatement** contrairement à ce qui se fait dans le cas précédent c'est-à-dire au vu des pièces justificatives.

⁴ Evacuation sanitaire dans un centre hospitalier installé sur le territoire national

❖ Régularisation des OP Trésor émis sur instruction du MEF

A la différence des dépenses effectuées par OP SIGFiP, celles effectuées par OP Trésor ne sont pas prévues au Budget c'est-à-dire par la loi de finances initiale. Ainsi, ces dépenses n'ont pas a priori une ligne d'imputation budgétaire et ne sont pas, par conséquent autorisées par le parlement.

Il se pose donc le problème de **l'inexistence d'une autorisation budgétaire préalable, pour les dépenses exécutées par OP Trésor.**

Ainsi, pour régulariser ces dépenses effectuées par OP Trésor, le Service de l'Ordonnancement et de la Comptabilité Administrative établit un projet de décision de mandatement dans lequel une ligne d'imputation est proposée⁵.

Le projet est d'abord soumis à la signature et au visa du DGB et du CF avant d'être envoyé au Ministre de l'Economie et des Finances pour signature. Il est procédé ensuite au remplissage d'un bon d'engagement, à la saisie du bon dans le SIGFiP, à l'édition du projet de fiche d'engagement et du mandat de paiement.

Cependant, la régularisation des OP Trésor présente une particularité. C'est que l'OP Trésor peut être régularisé sur n'importe quelle gestion contrairement à l'OP SIGFiP qui doit être régularisé au titre de la gestion au cours de laquelle il a été émis. Cet état de chose nous a alors conduit à soulever le problème du **rattachement des dépenses effectuées par OP Trésor à une gestion postérieure à leur émission.**

Deuxième phase : elle consiste à la régularisation effective des ordres de transfert au profit des postes diplomatiques et consulaires au titre de la gestion concernée, à la régularisation effective des crédits délégués à l'intérieur au titre de la gestion concernée et enfin au recensement et au dépouillement des actes portant virements et transferts de crédits intervenus au cours de l'exécution du budget.

⁵ La ligne d'imputation est proposée en référence à la nature de la dépense exécutée

Troisième phase : en ce qui concerne la dernière phase, elle regroupe la prise en compte des arrêtés de report de crédits de l'année N en l'année N+1, la régularisation de la dette publique opérée par ponction d'office par la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest et enfin, le rapprochement des écritures de dépenses exécutées au titre du Budget Général de l'Etat de la gestion concernée.

La configuration à respecter pour la présentation du compte administratif est annexée au présent document (voir annexe 3). Cette présentation permet de renseigner sur :

- les dépenses ordonnancées ;
- le total des crédits consommés qui donnent la mesure du total des dépenses engagées ;
- les crédits disponibles à inscrire dans le projet de loi de règlement, au titre de la gestion budgétaire concernée ;
- le taux d'exécution des dépenses sur base ordonnancement.

Un rapport de présentation accompagne le document portant compte administratif. Il rappelle les objectifs que devraient permettre d'atteindre les moyens mis en place et les performances qui ont été réalisées ainsi que les difficultés rencontrées au cours de la gestion.

II- Etat des lieux sur les activités de la DPRV

Nous ferons ici, d'une part, la restitution des observations de stage faites sur quelques activités de la Direction des Pensions et des Rentes Viagères, et d'autre part, l'inventaire de l'état des lieux réalisé sur le fonctionnement de la DGB.

A- Observations de stage sur quelques activités de la DPRV**❖ Point sur le système de liquidation des pensions du FNRB**

Il faut noter en tout premier lieu que, le régime de pension du FNRB est un régime par répartition et par annuités, par opposition au régime par capitalisation. Suivant le régime par répartition, les pensionnés sont assurés au moyen des cotisations pour pension des affiliés encore en activité.

Ainsi, le régime de pension du FNRB est essentiellement financé par les cotisations de l'ensemble des agents en activité qui y sont affiliés. A l'opposé, le régime par capitalisation correspond à une technique de retraite ou d'assurance-vie au moyen de laquelle les cotisations ou le capital est individualisé par assuré ou affilié. Ainsi, à l'échéance, les cotisations de chaque affilié sont actualisées et affectées au paiement de sa pension par période de reversement convenue.

Une des conséquences du régime par répartition adopté par le FNRB est qu'il conduit souvent à un déséquilibre financier dès lors que le nombre des cotisants baisse ou évolue moins vite que celui des pensionnés.

Ceci a conduit certains Etats à opter depuis plusieurs années déjà pour un régime par capitalisation ou pour un régime mixte. Nous notons donc **l'utilisation par le FNRB, d'un régime de liquidation des pensions inapproprié.**

Ajoutons que depuis le 1^{er} mars 2004, la phase administrative de liquidation des pensions autrefois manuelle est informatisée et utilise comme logiciel le Système Intégré de Gestion des Cotisations et des Pensions (SICOPE).

Grâce à ce système informatique, tous les acteurs intervenant dans la chaîne des pensions savent si le dossier est définitivement accepté ou rejeté. Il y a donc une **informatisation de la gestion des pensions par le FNRB.**

❖ Constats sur l'élaboration et l'exécution du budget du FNRB

L'élaboration du budget du FNRB est l'une des attributions du Service des Etudes et du Contentieux de la DPRV. L'élaboration consiste à évaluer le montant des recettes et des dépenses à inscrire dans le budget tout en respectant les repères du FMI.

Notons que les recettes⁶ du FNRB sont d'un certain nombre et sont constituées essentiellement des cotisations. En dehors de cela, viennent s'ajouter les versements effectués par validation des services auxiliaires et stagiaires ainsi que d'autres recettes.

En ce qui concerne les dépenses⁷, elles comprennent entre autres :

- les paiements d'arrérages des pensions et rentes ;
- les remboursements de retenues ;
- les dépenses de fonctionnement du service des pensions ;
- les dépenses accidentelles.

Le tableau ci-après montre les prévisions de recettes et de dépenses sur les dix dernières années.

⁶ Article 78 de la loi 86-014 du 26 septembre 1986 portant code des pensions civiles et militaires

⁷ Article 79 de la même loi

Tableau n°1 : Evolution de la prévision des recettes et des dépenses du FNRB de 2000 à 2010 (en millions de francs CFA)

Année	Prévisions		déficit ⁸ prévisionnel
	Recettes	dépenses	
2000	9 064,345	16 375,155	-7 310,810
2001	8 400	17 425	-9 025
2002	8 700	18 215,243 250	-9 515,243 25
2003	9 957	19 945	-9 988
2004	10 500	20 301	-9 801
2005	11 025	21 581	-10 556
2006	15 009	24 447,833 415	-9 438,833 415
2007	15 009	27 901	-12 892
2008	15 966	30 831	-14 865
2009	16 188	34 133	-17 945
2010	17 063	35 830	-18 767

Source : Rapports d'activités DPRV, octobre 2011

Commentaire :

Il ressort de ce tableau que le déficit prévisionnel du budget du FNRB a plus que doublé sur la période considérée en passant de -7.310.810.000 en 2000 à -18.767.000.000 en 2010. On note donc la **persistance d'un déficit sans cesse croissant du budget du FNRB.**

Le tableau suivant, quant à lui, présente les augmentations des prévisions de recettes et de dépenses annuelles du FNRB sur une période de dix (10) ans.

Tableau n°2 : Augmentations des prévisions de recettes et de dépenses annuelles du FNRB (en millions de francs CFA)

Année	Augmentation des recettes ⁹	Augmentation des dépenses
2001	-664,345	1 049,845
2002	300	790,243 250
2003	1 257	1 729,756 750
2004	543	356
2005	525	1280
2006	3 984	2 866,833 415
2007	0	3 453,1665
2008	957	2 930
2009	222	3 302
2010	875	1 697

Source : réalisé par nous-mêmes à partir des données du tableau n°1

⁸ Déficit prévisionnel = recette prévisionnelle – dépense prévisionnelle

⁹ Augmentation des recettes en année N = Recettes en année N – Recettes en année N-1

Commentaire :

En 2001, au moment où les prévisions de recettes diminuaient de 664.345.000 de francs CFA par rapport à l'année 2000, les prévisions de dépenses, quant à elles, augmentaient de 1.049.845.000 de francs CFA. De plus, en 2002 et en 2003, les prévisions de recettes ont évolué respectivement de 300.000.000 de francs CFA et de 1.257.000.000 de francs CFA contre une augmentation de 790.243.250 de francs CFA en 2002 et de 1.729.756.750 francs CFA en 2003 pour les prévisions de dépenses. Toutefois, en 2004, la tendance a été renversée avec une augmentation prévisionnelle de recettes de 543.000.000 de francs CFA contre une augmentation prévisionnelle de 356.000.000 de francs CFA pour les dépenses. Toutefois, cette légère augmentation des recettes n'a pas suffi pour couvrir le déficit de la gestion concernée. Enfin, de 2007 à 2010, l'augmentation des prévisions des dépenses a, chaque fois, atteint largement le double de l'augmentation des prévisions de recettes. Nous notons alors **l'évolution disproportionnée des recettes face aux dépenses du FNRB.**

B- Inventaire de l'état des lieux

Il s'agit ici d'inventorier les constats significatifs faits en termes de forces, faiblesses, opportunités et menaces liées à nos structures d'accueil de stage.

1- Inventaire des atouts

Nous pouvons retenir comme forces ou opportunités :

- la tenue régulière des fiches de base exploitées dans la détermination des traitements des Agents civils de l'Etat ;
- l'informatisation du système de traitement des salaires ;
- l'existence d'un guide d'élaboration du compte administratif ;
- l'informatisation de la gestion des pensions par le FNRB.

2- Inventaire des problèmes

Les principales faiblesses ou menaces que nous avons identifiées sont :

- l'absence d'un manuel de procédures au SDCR;
- l'arrêt tardif du mandatement des salaires de certains agents ;
- le retard dans la prise en compte des modifications survenues dans la carrière des APE ;
- le non respect du délai de traitement des projets d'actes administratifs ;
- la non élaboration par les ministères et institutions de l'Etat, du compte administratif relatif à leur structure respective ;
- la régularisation des OP SIGFiP relatifs aux évacuations sanitaires à l'étranger, uniquement au vu d'une décision de mandatement ;
- l'inexistence d'une autorisation budgétaire préalable, pour les dépenses exécutées par OP Trésor ;
- le rattachement des dépenses effectuées par OP Trésor à une gestion postérieure à leur émission ;
- l'utilisation d'un régime de liquidation des pensions inapproprié ;
- la persistance d'un déficit sans cesse croissant du budget du FNRB ;
- l'évolution disproportionnée des recettes face aux dépenses du FNRB.

Section II : Ciblage de la problématique de l'étude

Dans cette section, nous allons procéder d'une part au choix et à la spécification de la problématique et d'autre part, déterminer la vision globale de résolution de la problématique spécifiée ainsi que les séquences de résolution de cette problématique.

Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique

I- Choix de la problématique

Avant de choisir une problématique pour notre étude, il convient d'exposer les différentes problématiques possibles qui se dégagent de nos observations de stage. Cela reviendra à procéder en premier lieu, au regroupement des problèmes identifiés par centre d'intérêt afin de dégager les problématiques possibles et ensuite, choisir l'une de ces problématiques pour notre étude et puis procéder à sa spécification.

A- Regroupement des problèmes par centre d'intérêt

Il sera présenté dans le tableau ci-après :

Tableau n°3 : Tableau des problématiques possibles

N°	Centres d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Problématiques possibles
1	Gestion des droits salariaux	<ul style="list-style-type: none"> • l'absence d'un manuel de procédure au SDCR ; • l'arrêt tardif du mandatement des salaires de certains agents ; • le retard dans la prise en compte des modifications survenues dans la carrière des APE ; • le non respect du délai de traitement des projets d'actes administratifs. 	Gestion non performante du processus de liquidation des droits salariaux des agents civils de l'Etat	la problématique de la gestion performante du processus de liquidation des droits salariaux des agents civils de l'Etat
2	Elaboration du compte administratif de l'Etat	<ul style="list-style-type: none"> • la non élaboration par les ministères et institutions de l'Etat, du compte administratif relatif à leur structure respective ; • la régularisation des OP SIGFiP relatifs aux évacuations sanitaires à l'étranger, uniquement au vu d'une décision de mandatement ; • l'inexistence d'une autorisation budgétaire préalable pour les dépenses exécutées par OP Trésor ; • le rattachement des dépenses effectuées par OP Trésor à une gestion postérieure à leur émission. 	Elaboration non optimale du compte administratif de l'Etat	la problématique d'une meilleure élaboration du compte administratif de l'Etat
3	Gestion du déficit du budget du FNRB	<ul style="list-style-type: none"> • l'utilisation d'un régime de liquidation des pensions inapproprié ; • la persistance d'un déficit sans cesse croissant du budget du FNRB ; • l'évolution disproportionnée des recettes face aux dépenses du FNRB. 	Gestion très peu efficace du déficit du budget du FNRB	la problématique de l'éradication des facteurs de persistance du déficit du budget du FNRB

Source : résultat de l'état des lieux

B- Choix de la problématique et justification du sujet

Après le regroupement par centre d'intérêt des problèmes spécifiques, trois (03) problématiques ont été identifiées, à savoir :

- la problématique de la gestion performante du processus de liquidation des droits salariaux des agents civils de l'Etat ;
- la problématique d'une meilleure élaboration du compte administratif de l'Etat et,
- la problématique de l'éradication des facteurs de persistance du déficit du budget du FNRB.

Parmi ces différentes problématiques, une seule fera l'objet de notre étude puisque notre recherche ne saurait porter sur plusieurs problématiques. Cependant, le choix de la problématique sera fortement guidé d'un côté par notre avantage comparatif intellectuel le plus élevé et de l'autre par le besoin en expertise de notre structure d'accueil de stage.

En effet, la première problématique, à savoir celle relative à une gestion performante du processus de liquidation des droits salariaux des agents civils de l'Etat est un sujet dont les différents aspects ont déjà, pour ne pas dire plusieurs fois, fait l'objet d'études antérieures. La dernière étude réalisée sur cette problématique est celle de l'étudiante ASSOGBA Kpèssou Carine et a été finalisée en janvier 2010.

Cette problématique ne constitue donc plus une préoccupation actuelle ou du moins une préoccupation majeure pour notre structure d'accueil de stage. En conséquence, cette problématique sera alors écartée.

En ce qui concerne la problématique de l'éradication des facteurs de persistance du déficit du budget du FNRB, nous pensons qu'elle ne présente pas un avantage comparatif intellectuel assez élevé ; car, elle a aussi fait l'objet de plusieurs réflexions, surtout de la part des apprenants en fin de cycle.

La dernière étude menée sur cette problématique date de décembre 2009 et a été réalisée par l'étudiant do REGO Bouraïma. Cette problématique sera aussi écartée.

Enfin, la troisième problématique c'est-à-dire celle relative à une meilleure élaboration du compte administratif de l'Etat mérite qu'on s'y attarde. En effet, nous pensons que la résolution de cette problématique permettra non seulement l'adoption de nouvelles méthodes ou techniques d'élaboration du compte administratif mais aussi et surtout l'introduction de plus de transparence dans le processus d'élaboration du compte administratif afin de favoriser la mise à la disposition du public ainsi que de la représentation nationale et même du gouvernement des informations fiables pour une meilleure prise de décision.

C'est donc au regard de l'intérêt que revêt la résolution de cette problématique que nous avons choisi de mener notre réflexion sur le sujet : **Contribution à une meilleure élaboration du compte administratif de l'Etat.**

Résoudre cette problématique revient alors à apporter des solutions aux problèmes spécifiques ci-après :

PS n°1- la non élaboration par les ministères et institutions de l'Etat du compte administratif relatif à leur structure respective ;

PS n°2- la régularisation des OP SIGFiP relatifs aux évacuations sanitaires à l'étranger, uniquement au vu d'une décision de mandatement ;

PS n°3- l'inexistence d'une autorisation budgétaire préalable pour les dépenses exécutées par OP Trésor ;

PS n°4- le rattachement des dépenses effectuées par OP Trésor à une gestion postérieure à leur émission.

II- Spécification de la problématique

Cet exercice nous permettra de donner un contour précis à la problématique choisie en termes de compréhension et de limitation du nombre de problèmes spécifiques initialement retenus.

L'idéal serait que nous étudions tous les problèmes spécifiques qui sont en réalité les manifestations du problème général. Mais, en nous basant sur des principes bien établis, nous allons éliminer le ou les problème(s) ne relevant pas de notre domaine d'expertise, ceux qui ne présentent aucune complexité et enfin ceux qui ont été déjà résolus.

En ce qui concerne le domaine d'expertise, il va de soi que tous les problèmes spécifiques retenus sont liés aux finances publiques ; ce qui se rapporte à notre filière de formation¹⁰.

Pour ce qui est de la complexité des problèmes spécifiques, le problème spécifique n°1 relatif à la non élaboration par les ministères et institutions de l'Etat du compte administratif relatif à leur structure respective paraît moins complexe. En effet, la non élaboration par les ministères et institutions de l'Etat du compte administratif relatif à leur structure respective ne constitue pas, à l'heure actuelle, un obstacle pour la confection du compte administratif de l'Etat. Ainsi, l'on pourrait alors penser et ce, à juste titre, que ce problème spécifique n'est pas pertinent. Cependant, arrêtons-nous un instant sur ce problème et analysons-le avec beaucoup plus d'intérêt.

En réalité, s'il est vrai que l'élaboration du compte administratif relève de la nécessité ou de l'obligation de rendre compte et dans le cas d'espèce, de la nécessité pour chaque ordonnateur délégué de rendre compte de l'utilisation des crédits alloués à son département ministériel, il est tout à fait logique qu'on ne saurait juger véritablement aucun ordonnateur délégué sur la base du compte administratif de l'Etat qui présente des résultats condensés.

¹⁰ Notre filière de formation est : Administration des Finances et du Trésor (AFT)

Ainsi, même si la résolution du problème spécifique relatif à la non élaboration par les ministères et institutions de l'Etat du compte administratif relatif à leur structure respective ne contribuera pas à l'élaboration effective du compte administratif de l'Etat, elle permettra néanmoins de régler la question de la responsabilisation des ordonnateurs délégués et peut-être des administrateurs de crédits à travers l'élaboration des sous comptes administratifs. Ceci étant, le PS n°1 sera alors retenu.

Par ailleurs, si une dépense est autorisée par le parlement au titre d'une année donnée et quand bien même lors de son exécution, elle fait l'objet d'une procédure exceptionnelle, sa régularisation devrait en principe intervenir au cours de la même année afin de la rattacher à la gestion au cours de laquelle elle a été autorisée. Le PS n°4 lié au rattachement des dépenses effectuées par OP Trésor à une gestion postérieure à leur émission apparaît alors comme la conséquence du PS n°3 relatif à l'inexistence d'une autorisation budgétaire préalable, pour des dépenses exécutées par OP Trésor. Ainsi, par un effet d'entraînement, la résolution du PS n°3 produira la disparition du PS n°4. Ce dernier ne mérite donc plus qu'on s'y consacre spécifiquement.

Enfin, à cette étape de notre étude, aucun de nos problèmes spécifiques n'a encore fait objet de recherches antérieures et c'est donc fort de tout ce qui précède que nous avons décidé de retenir trois problèmes spécifiques sur les quatre initialement identifiés. Il s'agit de :

PS n°1- la non élaboration par les ministères et institutions de l'Etat, du compte administratif relatif à leur structure respective ;

PS n°2- la régularisation des OP SIGFiP relatifs aux évacuations sanitaires à l'étranger, uniquement au vu d'une décision de mandatement ;

PS n°3- l'inexistence d'une autorisation budgétaire préalable pour les dépenses exécutées par OP Trésor.

Paragraphe 2 : Détermination de la vision globale et des séquences de résolution de la problématique spécifiée

Une fois les problèmes spécifiques à résoudre choisis, notre sujet formulé et la problématique spécifiée, il importe à présent de préciser la vision globale pouvant nous permettre d'analyser et de résoudre les problèmes spécifiques retenus et par voie de conséquence le problème général identifié.

A cet effet, la vision globale de résolution de notre problématique sera présentée d'une part, par rapport au problème général et d'autre part, au regard des problèmes spécifiques. Ensuite, nous présenterons la synthèse des approches génériques identifiées avant d'énumérer les séquences de résolution de la problématique spécifiée.

I- Vision globale de résolution de la problématique

A- Vision globale de résolution du problème général

Rappelons que le problème général de notre étude est *l'élaboration non optimale du compte administratif de l'Etat*.

Nous pensons que la résolution de ce problème doit passer par l'identification et l'éradication des goulots d'étranglement qui empêchent l'élaboration transparente du compte administratif de l'Etat.

Dans cette optique, nous retiendrons alors comme approche générique de résolution de ce problème, la notion de la transparence dans la gestion des finances publiques qui sera présentée sous trois différentes facettes en référence aux problèmes spécifiques retenus.

B- Vision globale de résolution des problèmes spécifiques

Elle sera présentée par rapport à chaque problème spécifique.

Ainsi, par rapport au PS n°1 relatif à la non élaboration par les ministères et institutions de l'Etat, du compte administratif relatif à leur structure respective, l'approche générique de résolution retenue est celle basée sur la notion de l'obligation de compte rendu.

En ce qui concerne le PS n°2 lié à la régularisation des OP SIGFiP relatifs aux évacuations sanitaires à l'étranger uniquement au vu d'une décision de mandatement, nous utiliserons pour la résolution de ce PS une approche générique axée sur les outils de justification d'une dépense.

Quant au dernier problème spécifique c'est-à-dire celui relatif à l'inexistence d'une autorisation budgétaire préalable pour les dépenses exécutées par OP Trésor, il sera retenu pour sa résolution l'approche générique basée sur la portée de l'autorisation budgétaire donnée par le parlement.

Le tableau ci-après présente donc une synthèse des différentes approches génériques de résolution des problèmes spécifiques.

Tableau n°4 : Synthèse des approches génériques par problème

Niveaux	Problèmes	Approches génériques retenues
Niveau général	L'élaboration non optimale du compte administratif de l'Etat	Approche basée sur la transparence dans la gestion des finances publiques
Niveau spécifique	La non élaboration par les ministères et institutions de l'Etat, du compte administratif relatif à leur structure respective	Approche basée sur la notion de l'obligation de compte rendu
	La régularisation des OP SIGFiP relatifs aux évacuations sanitaires à l'étranger, uniquement au vu d'une décision de mandatement	Approche axée sur les outils de justification d'une dépense
	L'inexistence d'une autorisation budgétaire préalable pour les dépenses exécutées par OP Trésor	Approche basée sur la portée de l'autorisation budgétaire

Source : réalisé à partir de la vision globale

II- Séquences de résolution de la problématique spécifiée

La problématique ainsi spécifiée sera traitée à travers une démarche prenant en compte les étapes suivantes :

- 1- la fixation des objectifs à atteindre ;
- 2- l'identification des causes probables ;
- 3- la formulation des hypothèses de recherche ;
- 4- la construction du Tableau de Bord de l'Etude (TBE) ;
- 5- la réalisation de la revue de littérature ;
- 6- le choix de l'outil de mobilisation des données ;
- 7- la collecte et le traitement des données ;
- 8- l'analyse des données et la vérification des hypothèses ;
- 9- l'établissement du diagnostic ;
- 10- la formulation des approches de solutions et des conditions de leur mise en œuvre.

**CHAPITRE DEUXIEME :
DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX
CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES
SOLUTIONS**

Section I : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

En tenant compte des problèmes spécifiques à résoudre, nous allons d'abord fixer les objectifs à atteindre, formuler les hypothèses de travail, élaborer le tableau de bord de l'étude avant de déterminer la méthodologie de recherche liée à l'élaboration optimale du compte administratif de l'Etat.

Pragraphe1 : Objectifs et hypothèses de l'étude

Avant d'énumérer les objectifs et hypothèses de l'étude, il convient de rappeler les problèmes auxquels nous voulons trouver solutions. Ces problèmes sont de deux ordres, le problème général et les problèmes spécifiques.

Problème général : l'élaboration non optimale du compte administratif de l'Etat

Problèmes spécifiques :

PS n°1 : la non élaboration par les ministères et institutions de l'Etat, du compte administratif relatif à leur structure respective ;

PS n°2 : la régularisation des OP SIGFiP relatifs aux évacuations sanitaires à l'étranger, uniquement au vu d'une décision de mandatement ;

PS n°3 : l'inexistence d'une autorisation budgétaire préalable pour les dépenses exécutées par OP Trésor.

I- Objectifs de l'étude

Les objectifs sont également de deux ordres. Nous avons l'objectif général et les objectifs spécifiques.

A- Objectif général

L'objectif général de la présente étude est de contribuer à une meilleure élaboration du compte administratif de l'Etat.

B- Objectifs spécifiques

Les objectifs spécifiques sont liés aux problèmes spécifiques retenus.

Objectif spécifique n°1 : proposer les conditions optimales d'élaboration par les ministères et institutions de l'Etat, du compte administratif relatif à leur structure respective.

Objectif spécifique n°2 : envisager de meilleurs outils de régularisation des OP relatifs aux évacuations sanitaires à l'étranger.

Objectif spécifique n°3 : suggérer des mesures alternatives permettant le rattachement des OP Trésor à la gestion budgétaire relative à leur émission.

II- Formulation des hypothèses

Il faut, d'entrée, préciser que les causes que nous présenterons ici seront des causes supposées c'est-à-dire des causes que nous avons soupçonnées comme étant à la base des différents problèmes identifiés. A cet effet, elles peuvent être confirmées ou infirmées à l'issue de nos enquêtes.

A- Causes et hypothèses liées à la problématique choisie

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

Après analyse du problème spécifique lié à la non élaboration par les ministères et institutions de l'Etat, du compte administratif relatif à leur structure respective, nous avons pu identifier trois causes susceptibles d'être à la base de ce problème. Il s'agit :

- des difficultés d'ordre technique liées à la confection du compte administratif ;
- de la méconnaissance de l'intérêt que revêt la production du compte administratif ;
- du manque de volonté des responsables administratifs et financiers.

Le compte administratif est un outil technique dont la confection nécessite une bonne dose de technicité de la part des agents chargés de son élaboration. Ainsi, l'absence dans les ministères et institutions de l'Etat de l'expertise requise pour une telle œuvre ne saurait favoriser une meilleure élaboration du compte administratif et ceci, à bonne date.

On peut alors penser que la non élaboration par les ministères et institutions de l'Etat, du compte administratif relatif à leur structure respective est due aux difficultés d'ordre technique liées à la confection dudit compte.

Cependant, c'est justement pour pallier ce déficit en technicité qu'il a été conçu un guide sur l'élaboration du compte administratif à l'intention des responsables administratifs et financiers, ordonnateurs délégués du budget de leur structure respective en vue de permettre à ceux-ci d'avoir les éléments susceptibles de confectionner leur compte administratif et ceci, à bonne date. En conséquence, on ne saurait retenir valablement la première cause.

La seconde cause, c'est-à-dire celle relative à la méconnaissance de l'intérêt que revêt la production du compte administratif paraît plus plausible.

Toutefois, les responsables administratifs et financiers à qui, il revient d'élaborer le compte administratif relatif à leur structure respective sont pour la plupart des administrateurs c'est-à-dire des cadres A_1 ayant plusieurs années d'expérience et qui, de surcroît, sont nommés par décret pris en conseil des ministres¹¹.

Ce serait donc un affront de penser que ces cadres méconnaissent l'intérêt que revêt la production d'un compte administratif. En conséquence cette deuxième cause sera également écartée.

En ce qui concerne la troisième cause, elle est relative au manque de volonté des responsables administratifs et financiers et nous semble être la plus pertinente.

¹¹ Cf. article 10 du décret n°2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat.

En effet, en raison du transfert de la fonction d'ordonnateur aux responsables administratifs et financiers des ministères et institutions de l'Etat, il revient désormais à chacune de ces structures d'élaborer en fin de gestion un sous compte administratif qui est en réalité le compte administratif relatif aux dépenses budgétaires imputables auxdites structures.

C'est donc, ces sous comptes qui doivent, en principe, être centralisés pour donner corps au compte administratif de l'Etat.

Cependant, dans les faits le compte administratif de l'Etat est élaboré sans qu'il soit nécessaire de recourir aux comptes administratifs des ministères et institutions de l'Etat. Ceci est alors entré dans les habitudes, en laissant dans la psychologie des uns et des autres, le fait qu'on peut légitimement se passer des comptes administratifs des ministères et institutions de l'Etat dans le processus aboutissant au compte administratif de l'Etat.

C'est donc cet état de choses qui a certainement amené les responsables administratifs et financiers, ordonnateurs délégués des crédits de leur structure respective à ne plus vouloir élaborer leur compte administratif.

Nous pouvons alors formuler notre hypothèse de la manière suivante : **la non élaboration par les ministères et institutions de l'Etat, du compte administratif relatif à leur structure respective se justifie par le manque de volonté des responsables administratifs et financiers.**

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

En ce qui concerne le problème spécifique n°2 lié à la régularisation des OP SIGFiP relatifs aux évacuations sanitaires à l'étranger uniquement au vu d'une décision de mandatement, deux raisons peuvent a priori l'expliquer. Il s'agit de :

- la nécessité de l'élaboration à bonne date du compte administratif de l'Etat ;
- les difficultés liées à l'obtention des pièces justificatives.

En vertu du principe de l'annualité budgétaire, les recettes et les dépenses de l'Etat prévues et autorisées pour le compte d'une année doivent être exécutées et prises en compte dans le cadre de l'année considérée c'est-à-dire du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'année.

Le compte administratif de l'Etat étant un outil qui permet de rendre compte de l'exécution du Budget Général de l'Etat, son élaboration doit, en principe, intervenir à la fin de chaque exercice budgétaire et doit ainsi prendre en compte l'ensemble des dépenses exécutées au cours de l'année.

Il faut préciser que la conception de la période d'exécution des dépenses de l'Etat appliquée actuellement au Bénin est celle du système de gestion avec une période complémentaire de deux (02) mois au maximum. La fin de la période complémentaire marque l'expiration de l'année budgétaire. C'est donc, à partir de ce moment que les services compétents de la DEB peuvent disposer de tous les éléments nécessaires à l'élaboration du compte administratif de l'Etat.

Cependant, il n'existe pas, de façon explicite, une date à laquelle le compte administratif doit être transmis à la Direction de la Centralisation des Comptes de l'Etat (DCCE). Mais, toujours est-il que le compte administratif doit être finalisé à bonne date c'est-à-dire de manière à permettre au directeur de la centralisation des comptes de l'Etat d'effectuer la mise en état d'examen dudit compte afin de procéder à sa transmission à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême au plus tard à la fin du sixième mois suivant la clôture de l'exercice¹².

Un regard rétrospectif nous permet d'affirmer que le compte administratif a toujours été élaboré avec beaucoup de retard. Mais aujourd'hui, ce retard semble être corrigé avec la confection des comptes administratifs de l'Etat relatifs aux budgets 2008,2009, et même 2010.

¹² Article 73 de la Loi N°2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour Suprême

Toutefois, ce rattrapage n'a été possible que grâce à une série de mesures dont une astuce qui consiste à régulariser les OP d'évacuations sanitaires à l'étranger en utilisant une simple décision de mandatement faisant office de pièces justificatives.

Ainsi, la nécessité de l'élaboration à bonne date du compte administratif de l'Etat pourrait expliquer la régularisation des OP SIGFiP relatifs aux évacuations sanitaires à l'étranger uniquement au vu d'une décision de mandatement. Cependant, cette cause ne suffit pas, pour expliquer cette manière peu orthodoxe de régularisation des dépenses.

La seconde cause supposée c'est-à-dire celle relative aux difficultés liées à l'obtention des pièces justificatives paraît plus plausible.

En effet, l'évacuation sanitaire d'un malade hors du territoire national vers un hôpital à l'étranger, intervient généralement lorsque la pathologie dont souffre ce dernier ne peut être traitée efficacement sur place. Ceci peut être dû soit à l'inexistence de spécialiste de la pathologie concernée, soit à l'insuffisance d'équipements adéquats dans nos hôpitaux nationaux de références.

La prise en charge d'une évacuation sanitaire par l'Etat entraîne pour ce dernier, plusieurs dépenses dont l'exécution est faite suivant la procédure exceptionnelle d'exécution des dépenses publiques en raison du caractère urgent desdites dépenses. Ce qui signifie que ces dépenses relatives aux évacuations sanitaires à l'étranger, sont payées *sans service fait préalable* et doivent en principe être régularisées.

En pratique, les frais d'hospitalisation et de soins sont envoyés dans les comptes bancaires des hôpitaux d'accueil des patients à l'étranger sur la base des devis estimatifs établis par les hôpitaux qui, en principe, après le traitement, devraient adresser les factures de l'ensemble des soins à la DGB.

Cependant, d'après nos constats, ces factures ne sont pas transmises à la DGB et ce, malgré les multiples demandes d'envoi des factures adressées par le SOCA à ces hôpitaux étrangers nous a-t-on dit.

Nous pouvons alors formuler l'hypothèse suivante : **la régularisation des OP SIGFiP relatifs aux évacuations sanitaires à l'étranger, uniquement au vu d'une décision de mandatement est due aux difficultés liées à l'obtention des pièces justificatives.**

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

Rappelons que le PS n°3 est l'inexistence d'une autorisation budgétaire préalable pour les dépenses exécutées par OP Trésor.

Par rapport à ce problème spécifique, il ressort de nos observations une seule cause pouvant l'expliquer. Il s'agit de la non exhaustivité du Budget Général de l'Etat.

En effet, le Budget Général de l'Etat (BGE) est « un outil de planification et de gestion des finances de l'Etat. C'est l'expression chiffrée des objectifs du programme annuel d'action de l'exécutif se traduisant en charges publiques, en des ressources à mobiliser et des moyens à mettre en œuvre pour atteindre lesdits objectifs »¹³. Les opérations prévues au BGE doivent être autorisées par le parlement avant leur exécution : on dit que le BGE est un acte de prévision et d'autorisation.

Cette autorisation budgétaire est donnée à travers le vote du projet de loi de finances par l'organe législatif et la promulgation de ladite loi par le Président de la République confère au BGE son caractère exécutoire.

Cependant, au cours de la gestion, il peut arriver que des éléments nouveaux et imprévisibles (réformes fiscales, mesures sociales nouvelles prises en cours de gestion par l'exécutif, subventions ou aides budgétaires reçues,...)

¹³ Tiré du cours intitulé « Techniques de gestion budgétaire de l'Etat » dispensé par M. Justin DJOSSOU, année académique 2010-2011, Cycle II AFT, ENAM.

interfèrent sur l'exécution du BGE en entraînant une modification de celui-ci. Cette modification du BGE en cours de gestion, peut s'effectuer par voie réglementaire¹⁴ ou par voie législative¹⁵; ce qui dénote sans nul doute du caractère prévisionnel et non exhaustif du BGE.

Or, les dépenses exécutées par la procédure exceptionnelle d'OP Trésor présentent la particularité de n'avoir pas été prévues au BGE, lors de l'élaboration de la loi de finances initiale.

En conséquence, ces types de dépenses ne sont pas revêtus de l'autorisation budgétaire préalable. De plus, en vertu du principe de l'antériorité budgétaire, le BGE doit être élaboré et voté avant la période sur laquelle porte son exécution. Ce qui nous permet de dire que l'exécution de toute dépense au titre du BGE doit préalablement être autorisée par le parlement.

Ainsi, au regard de tout ce qui précède, nous pouvons alors formuler l'hypothèse suivante : **l'inexistence d'une autorisation budgétaire préalable pour les dépenses exécutées par OP Trésor s'explique par la non exhaustivité du Budget Général de l'Etat.**

4- Cause et hypothèse liées au problème général

Étant donné que les causes et les problèmes spécifiques constituent respectivement les manifestations de la cause générale et du problème général et n'ayant pas pu identifier une cause générique qui puisse prendre en compte toutes les causes spécifiques, nous ne pouvons donc pas formuler une hypothèse générale qui soit liée au problème général.

¹⁴ Arrêté du Ministre en charge des Finance ou Décret pris en Conseil des Ministres sur rapport du MEF.

¹⁵ Loi de finances rectificative encore appelée Collectif budgétaire.

B- Tableau de Bord de l'Étude

Ce tableau est un outil récapitulatif des préoccupations soulevées par notre étude. Il comporte la problématique choisie, les problèmes spécifiques retenus, les causes supposées être à la base des problèmes et les hypothèses de l'étude.

Le tableau de bord de notre étude se présente comme ci-après :

Contribution à une meilleure élaboration du compte administratif de l'Etat

Tableau n°5 : Présentation du tableau de bord de l'étude

Niveaux d'analyse		Problèmes	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
Niveau général		<u>Problème général</u> Elaboration non optimale du compte administratif de l'Etat	<u>Objectif général</u> Contribuer à une meilleure élaboration du compte administratif de l'Etat
Niveaux spécifiques	1	<u>Problème spécifique n°1</u> Non élaboration par les ministères et institutions de l'Etat du compte administratif relatif à leur structure respective	<u>Objectif spécifique n°1</u> Proposer les conditions optimales d'élaboration, par les ministères et institutions de l'Etat, du compte administratif relatif à leur structure respective	<u>Cause spécifique n°1</u> Le manque de volonté des responsables administratifs et financiers	<u>Hypothèse spécifique n°1</u> La non élaboration par les ministères et institutions de l'Etat, du compte administratif relatif à leur structure respective se justifie par le manque de volonté des responsables administratifs et financiers
	2	<u>Problème spécifique n°2</u> Régularisation des OP SIGFiP relatifs aux évacuations sanitaires à l'étranger, uniquement au vu d'une décision de mandatement	<u>Objectif spécifique n°2</u> Envisager de meilleurs outils de régularisation des OP relatifs aux évacuations sanitaires à l'étranger	<u>Cause spécifique n°2</u> Les difficultés liées à l'obtention des pièces justificatives	<u>Hypothèse spécifique n°2</u> La régularisation des OP SIGFiP relatifs aux évacuations sanitaires à l'étranger, uniquement au vu d'une décision de mandatement est due aux difficultés liées à l'obtention des pièces justificatives
	3	<u>Problème spécifique n°3</u> Inexistence d'une autorisation budgétaire préalable pour les dépenses exécutées par OP Trésor	<u>Objectif spécifique n°3</u> Suggérer des mesures alternatives permettant le rattachement des OP Trésor à la gestion budgétaire relative à leur émission	<u>Cause spécifique n°3</u> La non exhaustivité du Budget Général de l'Etat	<u>Hypothèse spécifique n°3</u> L'inexistence d'une autorisation budgétaire préalable pour les dépenses exécutées par OP Trésor s'explique par la non exhaustivité du Budget Général de l'Etat

Paragraphe2 : Revue de littérature et méthodologie de recherche liées à l'élaboration optimale du compte administratif de l'Etat

Nous ferons d'une part, le point des connaissances liées à la problématique choisie et, d'autre part, nous exposerons la méthodologie devant nous permettre de proposer des solutions aux problèmes en résolution.

I- Revue de littérature liée à la problématique choisie

Elément indispensable à tout travail scientifique, la revue de littérature vise à s'assurer au préalable de l'état des connaissances acquises à partir de la documentation mobilisée sur les problèmes identifiés. Ainsi, cet exercice sera fait en prenant pour principaux repères, les thématiques retenues lors de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée.

Dans cette optique, il sera présenté à travers ces thématiques, le point des connaissances liées d'une part, au problème général qu'est l'élaboration non optimale du compte administratif de l'Etat et d'autre part, aux problèmes spécifiques que sont :

- la non élaboration par les ministères et institutions de l'Etat du compte administratif relatif à leur structure respective ;
- la régularisation des OP SIGFiP relatifs aux évacuations sanitaires à l'étranger, uniquement au vu d'une décision de mandatement ;
- l'inexistence d'une autorisation budgétaire préalable pour les dépenses exécutées par OP Trésor.

Rappelons que dans de la vision globale de résolution de la problématique, les approches génériques ci-après ont été retenues par rapport aux différents problèmes en résolution :

- ✓ approche basée sur la transparence dans la gestion des finances publiques pour le problème général ;

- ✓ approche basée sur la notion de l'obligation de compte rendu pour le problème spécifique n°1 ;
- ✓ approche axée sur les outils de justification d'une dépense pour le problème spécifique n°2 ;
- ✓ approche basée sur la portée de l'autorisation budgétaire pour le problème spécifique n°3.

A- Contributions antérieures liées à l'élaboration non optimale du compte administratif de l'Etat

La question de l'élaboration optimale du compte administratif de l'Etat a été précédemment abordée par CAPO-CHICHI (2008) dans ses travaux de recherche de fin de formation au Cycle I de l'ENAM portant sur la problématique de la célérité dans la reddition des comptes annuels de l'Etat. Les pistes qui ont été explorées par notre prédécesseur, même si elles participent d'une certaine manière à l'élaboration optimale du compte administratif de l'Etat, elles ne correspondent pas exactement à notre logique.

En effet, nous voudrions, à travers la présente étude aborder la question de l'élaboration optimale du compte administratif de l'Etat dans le sens de la « transparence dans l'élaboration » et non, dans le sens de la « célérité dans l'élaboration pour une production à bonne date » ; car, le retard dans l'élaboration du compte administratif de l'Etat semble aujourd'hui être corrigé avec la confection des comptes administratifs de l'Etat relatifs aux budgets 2008,2009, et même 2010.

Ainsi, conformément à la thématique liée à notre problème général, nous présenterons ici la notion de la transparence dans la gestion des finances publiques.

Le Budget Général de l'Etat doit être élaboré et exécuté suivant les règles de saine gestion appelées **principes budgétaires**. Leurs modalités d'application sont fixées dans la Loi Organique n°86-021 du 26 septembre

1986 relatives aux Lois de Finances et dans la Directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009, portant Lois de Finances au sein de l'UEMOA. On distingue, les principes budgétaires classiques¹⁶ et les principes budgétaires modernes¹⁷. Au nombre de ces derniers principes figure le **principe de la transparence**.

Le principe de la transparence n'apparaît pas dans les dispositions de la Directive précitée de l'UEMOA ni dans le projet de LOLF du Bénin sur la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats (GBAR). Mais, le principe a fait l'objet d'un Code intitulé **CODE DE TRANSPARENCE dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA** et s'énonce comme suit : « Le Budget Général de l'Etat établi et exécuté doit faire l'objet d'une reddition des comptes et de publication ».

La transparence se réfère à la franchise, à la loyauté et à la clarté dans l'exercice des responsabilités et fonctions assignées. Elle est aussi la qualité de ce qui fait paraître la vérité tout entière sans l'altérer. Une institution transparente est celle qui fait apparaître au grand jour la totalité de ses procédures. La transparence est ce qui est visible, compréhensible par tous par opposition à l'opacité.

Comme le souligne le Code lui-même à la page 4 :

« On entend par transparence des finances publiques, l'information claire du public sur la structure et les fonctions des administrations publiques, les visées de la politique de finances publiques, les comptes du secteur public et les projections budgétaires. La transparence renforce la responsabilité et la crédibilité des autorités face aux partenaires au développement, tout en incitant les populations à adhérer en toute objectivité aux

¹⁶ L'antériorité budgétaire, l'annualité budgétaire, l'universalité budgétaire, l'unité budgétaire, l'équilibre budgétaire, la spécialité des crédits et la séparation des fonctions d'ordonnateur et celle de comptable.

¹⁷ Le principe de la sincérité, le principe de la transparence et le principe de fongibilité asymétrique des crédits.

choix des politiques économiques et financières des gouvernements. ».

Ainsi, une saine gestion des finances publiques repose en réalité sur la transparence qui est adossée aux principes traditionnels d'annualité, d'universalité, d'unité, et de la spécialité, principes qui visent la clarté et la sincérité dans la gestion des finances publiques. C'est pourquoi, **MUZELLEC** (2006) écrit :

« La clarté est à la fois la condition et la conséquence de la sincérité. Cet impératif participe d'un système qui tend à accroître la crédibilité de la politique budgétaire et sa soutenabilité à moyen terme ainsi qu'à éclairer la gestion et les choix de la dépense publique ».

En outre, le Fonds Monétaire International (FMI) précise, dans son « **Manuel sur la transparence des finances publiques** », (2007) que :

« Premièrement, la transparence des finances publiques exige une information exhaustive et fiable sur les activités passées, présentes et futures des administrations publiques pour contribuer à la prise de décision de politique économique et améliorer la qualité de ces décisions. La transparence des finances publiques contribue également à mettre en lumière les risques qui peuvent peser sur les perspectives budgétaires, et peut ainsi favoriser une réaction plus rapide et mieux adaptée à l'évolution des conditions économiques et réduire du coup l'incidence de la gravité des crises.

Deuxièmement, la transparence des finances publiques permet à la société d'obtenir des informations dont elle a besoin pour veiller à ce que les autorités répondent à leurs choix.

Troisièmement, des administrations publiques plus transparentes bénéficient également d'un meilleur accès aux marchés de capitaux

internationaux. La surveillance plus étroite exercée par la société civile et les marchés internationaux vient par ailleurs renforcer le premier objectif en incitant les gouvernements à mener des politiques économiques saines et à assurer une plus grande stabilité financière ».

B- Contributions antérieures liées à la non élaboration par les ministères et institutions de l'Etat, du compte administratif relatif à leur structure respective

La reddition du compte administratif de l'Etat est devenue effective au Bénin depuis 1999, du moins, en ce qui concerne la production et le dépôt dudit compte à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême.

En outre, par la mise en œuvre depuis 2001 du décret n°2000-601 du 29 novembre 2000, portant réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat¹⁸, il revient désormais à chaque ministère ou institution de l'Etat, l'élaboration en fin de gestion de son compte administratif. Chacun de ces comptes devant être transmis à la DGB pour centralisation afin de permettre l'élaboration du compte administratif de l'Etat.

Cependant, nous avons fait le constat que depuis 2001, aucun ministère ni institution de l'Etat n'a pu élaborer le compte administratif relatif à sa structure.

Ainsi, en référence à l'approche générique de résolution liée à ce problème, nous ferons le point des connaissances sur la notion de *l'obligation de compte rendu* dans la gestion moderne des finances publiques.

En effet, dans le discours courant, on interprète souvent la reddition de comptes comme un processus consistant à trouver des coupables et à les punir.

¹⁸ Le décret n°2000-601 du 29 novembre 2000, portant réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat fait des responsables administratifs et financiers (DAF, DRF, DRFM) des ordonnateurs délégués des crédits de leur structure respective (Ministère ou Institution de l'Etat).

Mais au contraire, il faut considérer davantage la reddition de comptes comme une mesure incitative, comme la possibilité de démontrer ses réalisations et sa trésorerie.

Dans cette optique, la reddition de compte fait partie intégrante et est un volet indissociable des relations efficaces qui doivent être établies pour que le travail puisse être exécuté et que les responsabilités puissent être assumées.

« La reddition de compte désigne l'opération qui découle de l'obligation de répondre de l'exercice d'une responsabilité. Elle présuppose l'existence d'au moins deux parties : une partie qui attribue des responsabilités et une autre qui s'engage, en les acceptant, à faire rapport sur la façon dont elle les a assumées. Ainsi, toute reddition de compte comporte l'attribution de responsabilités, le devoir de déclarer le rendement et la surveillance du rendement par un tiers. » **Bureau du vérificateur interne** (2005).

Sidi Sossho DIARRA (2008) explique quant à lui, la reddition des comptes comme étant l'occasion donnée aux citoyens d'apprécier la façon dont les fonds publics sont collectés et dépensés et ainsi, de se faire une idée sur l'efficacité du gouvernement. Pour lui, la reddition des comptes est donc un moyen de renforcer la gestion publique, d'améliorer la qualité des services offerts aux populations et de lutter contre le gaspillage des ressources.

Au Bénin, il est actuellement voté et encore exécuté le budget classique appelé « budget de moyen » à côté du budget de performance appelé « budget programme ».

En effet, la budgétisation par programme a d'abord été une expérience américaine à travers le Planning Programming Budgeting System (PPBS) dans les années 1960, puis française avec la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) des années 1970 et plus récemment avec l'adoption, en 2001 par la France, de la loi organique relative aux lois de finances.

Le Bénin, sous l'impulsion de la Banque Mondiale, s'exerce au « program budgeting » depuis 2000 mais ne dispose pas encore de la loi organique y relative.

Cependant, en 2005, il a été adopté à la faveur du décret n°2005-789 du 29 décembre 2005, le Cadre de Réforme de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats (CaR-GBAR) en attendant le vote du projet de la LOLF béninoise suivant la GBAR.

La GBAR vise essentiellement à :

- inciter les ministères et institutions de l'Etat à utiliser les moyens financiers mis à leur disposition avec un souci d'économie, d'efficacité et d'efficience ;
- élaborer les programmes ministériels qui traduisent, au plan sectoriel, des politiques publiques mises en cohérence avec les missions d'Etat et qui tendent à assurer, à terme, la performance de la gestion publique ;
- évaluer les activités des ministères et institutions de l'Etat, périodiquement et surtout en fin de gestion pour apprécier leurs performances, en mesurant les résultats, en rendant compte des coûts par résultat et en faisant assumer aux gestionnaires leur responsabilité face aux résultats obtenus ;
- tirer des enseignements utiles de l'exécution budgétaire d'une année et prendre en compte les effets de la conjoncture et de l'environnement économiques de cette année pour réviser les projections budgétaires des années suivantes.

Traditionnellement, l'évaluation des résultats d'exécution des opérations budgétaires de l'Etat s'effectue grâce au compte administratif établi par la DGB, le compte de gestion et au projet de loi de règlement élaborés par la

DGTCP ; le taux d'exécution des dépenses publiques base ordonnancement et celui base caisse permettent d'apprécier les résultats financiers par rapport à un objectif cible.

Mais, dans l'approche programmatique d'élaboration du BGE, il faut en plus des comptes annuels établis et le projet de loi de règlement, rédiger un rapport d'évaluation des performances, au niveau de chaque ministère sectoriel, pour apprécier les résultats financiers.

Nous pouvons alors déduire que la reddition des rapports de performances par les ministères ne les dédouane pas de l'élaboration, du compte administratif relatif à leur structure respective.

C- Contributions antérieures liées à la régularisation des OP SIGFiP relatifs aux évacuations sanitaires à l'étranger, uniquement au vu d'une décision de mandatement

Concernant ce problème, la thématique retenue s'inscrit en termes d'outils nécessaires pour la justification d'une dépense publique en particulier celle exécutée par une procédure exceptionnelle.

« Les pièces justificatives des dépenses publiques sont l'ensemble des documents nécessaires pour permettre au Contrôleur Financier, aux comptables publics et autres utilisateurs d'effectuer, chacun dans son domaine de compétences, les contrôles qui leur sont assignés », **Nomenclature des pièces justificatives des dépenses publiques**, (2008).

En effet, face au problème de la régularisation des OP, plusieurs mesures avaient été prises. Ces mesures visaient d'une part, la régularisation à bonne date des OP émis et d'autre part, la limitation des OP.

C'est ainsi que, par 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 de la nomenclature des pièces justificatives, le Ministre chargé des Finances a exigé des bénéficiaires d'OP, la production de pièces justificatives en vue de la régularisation des fonds mis à leur disposition.

Par ailleurs, dans le but d'évaluer l'impact des procédures exceptionnelles sur le budget et les finances béninoises, des consultants de la Banque Mondiale avaient effectué en 2004 une mission au Bénin. Après avoir fait l'état des lieux, les consultants sont parvenus à des constats dont entre autres, le dépôt des comptes de 2001 et 2002 avec des montants importants d'OP non régularisés. Le rapport mentionne que : «...Cette pratique est irrégulière car, les OP doivent être régularisés a posteriori. Elle comporte des risques puisque le comptable ne peut pas exercer son contrôle, et donc ne peut pas vérifier le service fait et les calculs de liquidation... » **Chatelain et cauneau (2004)**.

Les consultants n'ont pas manqué de formuler quelques recommandations dans leur rapport. Ainsi, peut-on lire : « La pratique des OP SIGFiP devrait être en grande partie abandonnée à compter de 2005 dans la mesure où le Ministre chargé des Finances en a réduit la possibilité par trois arrêtés en date du 30 août 2004.... ».

Quant à l'abus, du recours à la procédure exceptionnelle, il a été procédé, par arrêté n°845/MEF/CAB/SGM/DGB/DEB/SOCA du 3 juin 2009 à la réduction des régies et limitation des OP. L'arrêté dispose en son article 1^{er} que : « Le recours à la procédure exceptionnelle de paiement sera limité aux 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 mission à l'intérieur et à l'extérieur ;
- les frais de carburant et lubrifiants.

Par ailleurs, la nomenclature des pièces justificatives d'août 2008, précise les pièces justificatives exigées pour la régularisation des frais d'hospitalisation des fonctionnaires béninois dans les formations hospitalières étrangères. Il s'agit :

- ✓ du mandat de régularisation ;
- ✓ + la décision d'évacuation sanitaire ;
- ✓ + les factures certifiées et liquidées ;
- ✓ + une copie de l'OP.

Enfin, il convient de préciser qu'un comité technique chargé du suivi du recours à l'exécution des dépenses par procédure exceptionnelle d'OP a été mise en place au cabinet du Ministre de l'Economie et des Finances. Ce comité a pour objectifs essentiels :

- ✓ de proposer des solutions pour limiter le recours excessif aux ordres de paiement ;
- ✓ de veiller à la régularisation à bonne date des ordres de paiement ;
- ✓ d'utiliser les moyens coercitifs tels que la suspension de l'accès au SIGFiP à tous les ministères et institutions de l'Etat qui n'auront pas régularisé les OP dont ils ont bénéficié après un délai de deux mois.

D- Contributions antérieures liées à l'inexistence d'une autorisation budgétaire préalable, pour les dépenses exécutées par OP Trésor

Conformément à la thématique liée à ce dernier problème, il s'agira ici de présenter le point des connaissances sur la portée de l'autorisation budgétaire. Mais, avant cela nous allons, en quelques lignes, mieux expliquer le problème en résolution.

En effet, le problème de l'inexistence d'une autorisation budgétaire préalable pour les dépenses exécutées par OP Trésor relève à la fois de la nature et de la non exhaustivité des dépenses devant être exécutées par la procédure d'OP Trésor. Si, par rapport à la nature desdites dépenses, on s'accorde à dire qu'il s'agit de dépenses urgentes et imprévisibles, le type desdites dépenses est quant à lui, laissé à la discrétion du Ministre chargé des Finances.

Ainsi, contrairement aux dépenses exécutées par OP SIGFiP, celles exécutées par OP Trésor ne sont pas prises en compte par le SIGFiP car n'étant pas prévues au BGE. Nous pouvons alors déduire que les dépenses exécutées par la procédure exceptionnelle d'OP Trésor ne sont pas préalablement autorisées par le parlement. Ceci nous permet de dire que la procédure d'OP Trésor constitue « l'exception de l'exception ».

Il convient aussi de préciser que l'une des conséquences de l'inexistence d'une autorisation budgétaire préalable pour les dépenses exécutées par OP Trésor est le rattachement de ces dernières à une gestion postérieure à leur exécution. Ainsi, les OP Trésor, lorsqu'ils arrivent à être régularisés au cours d'une année donnée, leur montant est ajouté à celui des mandats ordonnancés au titre de ladite année, lors de l'élaboration du compte administratif de l'Etat. Or, le projet de loi de règlement qui sera soumis au vote du parlement intègre les données fournies par le compte administratif de l'Etat. En conséquence, si le second fournit des données biaisées, le premier les présentera certainement.

C'est donc au regard de tout ce qui précède que nous avons choisi, pour la résolution du problème, une approche générique basée sur la portée de l'autorisation budgétaire.

En effet, en évoquant la *portée de l'autorisation budgétaire*, on sous entend que la loi de finances n'est pas une loi impérative, ce qui pourrait constituer un paradoxe. Cependant, cette expression signifie que les dispositions qu'elle édicte sont susceptibles de variations ou d'une application souple.

La portée de l'autorisation budgétaire diffère selon qu'elle concerne les dépenses publiques ou les recettes publiques. A l'égard des recettes publiques prévues par la loi de finances, il s'avère nécessaire d'établir une distinction entre les recettes fiscales et les recettes non fiscales.

L'autorisation parlementaire garde toute sa portée en matière de recettes fiscales. Seule, la loi peut fixer l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement de l'impôt¹⁹.

« La loi de finances autorise chaque année, en vertu du principe de l'annualité, la perception des impôts conformément aux dispositions en vigueur. L'obligation d'exécution qui en résulte pour le Gouvernement est stricte. Certes, elle ne donne évidemment pas l'assurance du respect des évaluations de recettes arrêtées par la loi de finances. » **MADJIDI et al. (2007)**.

Ainsi, la portée de l'autorisation budgétaire suppose l'interdiction pour l'exécutif de percevoir des recettes fiscales en l'absence d'accord issu du vote de la loi de finances. L'autorisation dans ce cas est impérative et s'entend seulement comme l'obligation de percevoir les recettes fiscales car des plus ou moins values fiscales peuvent être réalisées et modifier le montant évaluatif des recettes fiscales autorisées dans la loi de finances initiale.

¹⁹ Article 98 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990

Quant aux recettes non fiscales, « elles ressortent quasi exclusivement du pouvoir réglementaire dont la marge de manœuvre est presque totale, quoique limitée de fait par les conséquences que le non respect des évaluations inscrites dans la loi de finances initiale aurait sur l'équilibre budgétaire » **MADJIDI et al. (2007)**.

La portée de l'autorisation budgétaire est très différente pour les dépenses publiques. En ouvrant les crédits, les lois de finances autorisent les dépenses, mais ne créent nulle obligation de dépenser.

Comme le souligne **DEVAUX (2002)** :

« En matière de dépenses publiques, l'autorisation budgétaire a une double signification. D'une part, le montant des dépenses inscrit dans la loi de finances ne peut pas, en principe, être dépassé, la grande majorité des crédits étant limitatifs. D'autre part, l'inscription des crédits dans le texte budgétaire constitue simplement une condition préalable, indispensable pour qu'une dépense puisse être régulièrement exécutée ; autrement dit, l'autorisation de dépenses n'emporte pas obligation de dépenser »

Ainsi, les crédits ne constituent en aucun cas une obligation de dépenser : ils sont facultatifs. L'ordonnateur peut soit effectuer ou non la dépense, soit l'effectuer dans une mesure moindre que le plafond prévu. Ces crédits sont en principe limitatifs, c'est-à-dire que le montant de la dépense ne peut pas être supérieur au montant prévu par les crédits accordés dans la loi de finances.

Cependant, ils ne le sont pas tous. Aux termes des dispositions des articles 42 et 43 de la LOLF du 26 septembre 1986, certains crédits peuvent connaître par nature des modifications : tel est le cas des crédits provisionnels et des crédits évaluatifs dont le principe et les exceptions sont précisés dans la LOLF afin de renforcer le pouvoir de contrôle du Parlement.

Toutefois, « l'exécution budgétaire échappe en grande partie à l'Assemblée, même si elle dispose de moyens de contrôle ; le gouvernement utilise souvent la pratique de la régulation budgétaire pour apporter les modifications au budget sans qu'il ait besoin de saisir le législateur. » **MADJIDI et al. (2007).**

Ces pratiques de l'exécutif dans l'utilisation des crédits budgétaires constituent des dérogations aux principes budgétaires et accordent sans nul doute au gouvernement une assez large liberté dans l'exécution budgétaire : ce qui remet en cause la sincérité de la loi de finances initiale.

Sans en faire ici une description détaillée, nous rappellerons rapidement les différentes techniques auxquelles peut recourir le pouvoir exécutif pour s'écarter de l'autorisation préalable du parlement. Il s'agit entre autres :

- des décrets d'avance ;
- des arrêtés de virement et des décrets de transferts de crédits ;
- des arrêtés de reports de crédits ;
- de l'inscription des fonds de concours, des dons et legs en espèces, au BGE en cours de gestion.

II- Méthodologie adoptée

Nous présenterons ici dans un premier temps la dimension empirique de notre étude et, dans un second temps, nous retiendrons l'approche théorique adaptée à la résolution de la problématique.

A- Approche empirique

La dimension empirique de notre étude vise à mettre en exergue les méthodes d'enquête envisagées à travers les outils de mobilisation des données, leur dépouillement et leur présentation. De ce fait, nous devons :

- déterminer l'objectif de l'enquête ;
- identifier la population mère ainsi que l'échantillon ;
- choisir l'outil de collecte et la technique de dépouillement et de présentation des données.

1- Détermination de l'objectif de l'enquête

L'objectif de l'enquête est de recueillir des informations auprès d'une population cible afin de vérifier les différentes hypothèses formulées. L'enquête nous permettra donc de vérifier si :

- ✓ la non élaboration par les ministères et institutions de l'Etat du compte administratif relatif à leur structure respective se justifie par le manque de volonté des responsables administratifs et financiers ;
- ✓ la régularisation des OP SIGFiP relatifs aux évacuations sanitaires à l'étranger, uniquement au vu d'une décision de mandatement est effectivement due aux difficultés liées à l'obtention des pièces justificatives ;
- ✓ l'inexistence d'une autorisation budgétaire préalable pour les dépenses exécutées par OP Trésor s'explique par la non exhaustivité du Budget Général de l'Etat.

Ainsi, dans le but de répondre à ces interrogations, il convient de définir la population sur laquelle portera l'enquête.

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

Le thème de notre étude étant « *Contribution à une meilleure élaboration du compte administratif de l'Etat* » la population mère sera composée de l'ensemble du personnel de la Direction Générale du Budget, car, la DGB est la structure du MEF qui est chargée entre autres du suivi de l'exécution des dépenses du Budget Général de l'Etat et de l'élaboration du compte administratif de l'Etat.

Cependant, ne pouvant pas interroger la population mère dans sa totalité, l'échantillon choisi pour la réalisation de notre enquête est constitué de quinze (15) individus sélectionnés pour la plupart à la DEB²⁰ par souci de fiabilité des données à recueillir. Nous avons alors :

- 5 agents du SOCA ;
- 3 agents du SDCR ;
- 3 agents du SDCNR ;
- 2 agents de la DPB ;
- 2 personnes ressources.

3- Choix de l'outil de collecte et de la technique de dépouillement et de présentation des données

En raison de la taille de l'échantillon, l'outil choisi pour la collecte des données est le guide d'entretien. Ce dernier nous permettra de structurer nos questions et de tirer le plus d'informations des discussions avec les personnes identifiées.

Les données recueillies auprès des individus de l'échantillon seront dépouillées de façon manuelle puis les résultats issus du dépouillement seront présentés grâce à la méthode du tri à plat suivie d'un histogramme.

²⁰ La DEB est l'une des directions techniques de la DGB chargée entre autres de la liquidation des rappels de soldes et accessoires des agents de l'Etat, de l'ordonnancement de toutes les dépenses du Budget Général de l'Etat et de l'élaboration du compte administratif de l'Etat. La DEB compte environ 30 agents.

La dimension empirique de la méthodologie ainsi présentée, intéressons-nous à présent à l'approche théorique à retenir pour la résolution de la problématique.

B- Approche théorique

L'approche théorique vise à identifier les outils de vérification des hypothèses afin de pouvoir déterminer les causes réelles se trouvant à la base des problèmes spécifiques. Il sera donc présenté pour chaque problème spécifique, la théorie choisie²¹ pour sa résolution et le seuil de décision devant permettre la vérification de l'hypothèse y relative.

1- Choix théorique lié au problème spécifique n°1

Le premier problème spécifique est la non élaboration par les ministères et institutions de l'Etat du compte administratif relatif à leur budget respectif.

a- Normes et repères d'amélioration de la situation liée au PS n°1

L'approche théorique que nous retiendrons ici est celle du **Bureau du vérificateur interne** (Université de LAVAL) selon laquelle : « La reddition de compte désigne l'opération qui découle de l'obligation de répondre de l'exercice d'une responsabilité. Elle présuppose l'existence d'au moins deux parties : une partie qui attribue des responsabilités et une autre qui s'engage, en les acceptant, à faire rapport sur la façon dont elle les a assumées. Ainsi, toute reddition de compte comporte l'attribution de responsabilités, le devoir de déclarer le rendement et la surveillance du rendement par un tiers. ».

²¹ La théorie choisie sera celle développée par un ou plusieurs auteurs. Toutefois, à défaut d'une théorie portée par un auteur, nous formulerons nous même, des normes et repères d'amélioration de chaque situation qui seront appuyés par des seuils de décisions.

b- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au PS n°1

A ce niveau, il sera retenu comme cause réelle, celle qui aura réuni un taux supérieur ou égal à la moyenne des causes.

2- Choix théorique lié au problème spécifique n°2

Le second problème spécifique est la régularisation des OP SIGFiP relatifs aux évacuations sanitaires à l'étranger, uniquement au vu d'une décision de mandatement.

a- Normes et repères d'amélioration de la situation liée au PS n°2

Les normes que nous retiendrons comme outils d'analyse du problème en résolution, sont celles fixées par la nomenclature béninoise des pièces justificatives des dépenses publiques qui énumère les pièces justificatives nécessaires pour la régularisation des frais d'hospitalisation des fonctionnaires béninois dans les formations hospitalières étrangères.

b- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au PS n°2

La cause qui sera retenue après enquête est celle qui se révélera conforme aux opinions émises par la majorité des enquêtés c'est-à-dire la cause qui réunira le plus fort taux.

3- Choix théorique lié au problème spécifique n°3

Le troisième et dernier problème spécifique est l'inexistence d'une autorisation budgétaire préalable pour les dépenses exécutées par OP Trésor.

a- Normes et repères d'amélioration de la situation liée au PS n°3

L'approche théorique d'analyse du problème en résolution résulte du principe de l'antériorité budgétaire selon lequel :

« Le Budget Général de l'Etat doit être élaboré et voté avant la période sur laquelle porte son exécution ».

b- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au PS n°3

En raison de l'importance que revêt la résolution du PS n°3 pour une meilleure élaboration du compte administratif de l'Etat, et même, pour la gestion transparente des finances publiques, il sera retenu ici, comme cause réelle, toute velléité de cause c'est-à-dire toute cause qui aura réuni un taux différent de zéro.

Section II : De l'enquête de vérification des hypothèses **aux conditions de mise en œuvre des solutions**

Cette section sera consacrée d'une part, à la réalisation de l'enquête ainsi qu'à l'analyse des résultats obtenus et, d'autre part, à la formulation des approches de solutions et des conditions de leur mise en œuvre.

Paragraphe 1 : Réalisation de l'enquête et vérification des hypothèses.

La restitution des données issues de la réalisation de l'enquête permettra de vérifier les hypothèses précédemment formulées.

I- Restitution des résultats de l'enquête

En vue de collecter les données sur le terrain, nous avons choisi comme outil de collecte le guide d'entretien.

En effet, le guide d'entretien est un condensé des préoccupations qui seront traitées au cours de la recherche. Il permet d'écouter soi-même les propos, les idées ou opinions des personnes enquêtées et offre ainsi l'occasion à l'agent enquêteur de poser d'éventuelles questions qui lui seraient venues à l'esprit.

Cependant, il convient de souligner que la réalisation de l'enquête ne s'est pas faite sans péripéties. Il s'agit notamment de l'indisponibilité des individus à enquêter et de la réticence de certains à nous fournir les informations. Ces difficultés pourront, dans une certaine mesure, expliquer les limites des données recueillies.

Toutefois, ces limites, à notre avis, n'entachent pas le caractère scientifique des données que nous allons présenter.

A- Présentation des données relatives au problème spécifique n°1.

Pour le problème spécifique n°1 portant sur la non élaboration par les ministères et institutions de l'Etat du compte administratif relatif à leur structure respective, il ressort de nos entretiens les données présentées comme suit :

Tableau n°6 : Présentation des données d'enquête relatives au problème spécifique n°1

(Voir annexe 1)

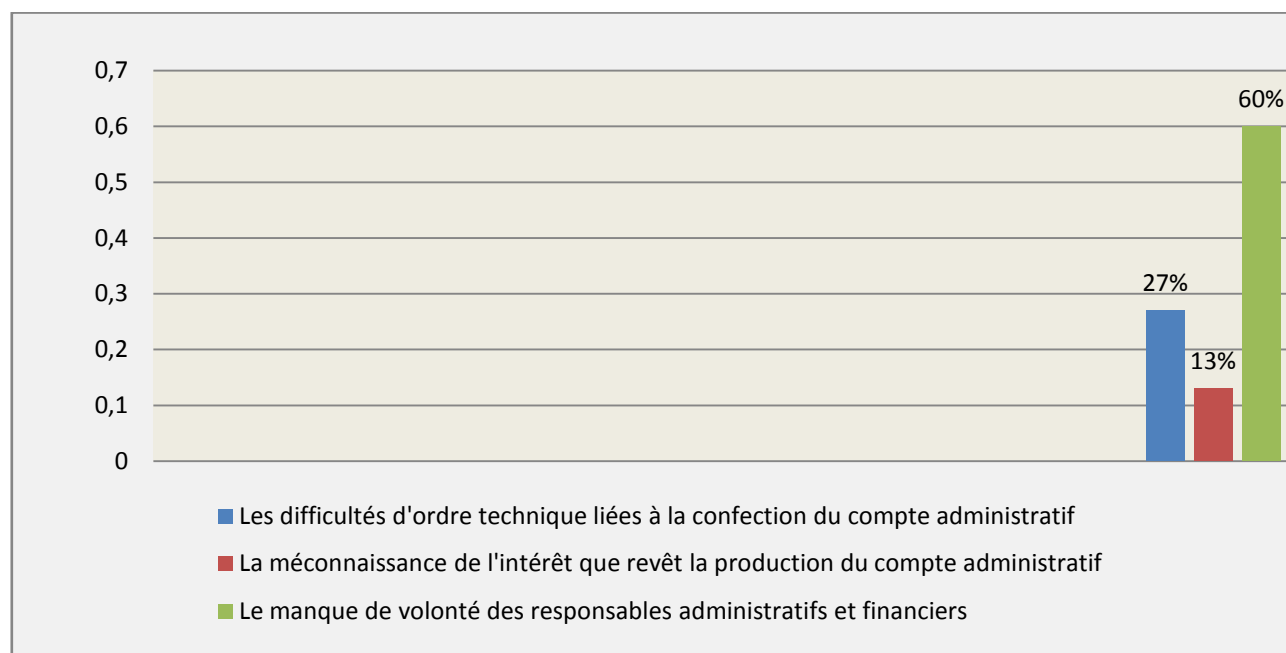


Figure n°1 : Histogramme présentant les causes liées au problème spécifique n°1

La figure n°1 présentée ci-dessus révèle que :

- 27% des enquêtés pensent que le problème est dû aux difficultés d'ordre technique liées à la confection du compte administratif ;
- 13% des enquêtés trouvent que cette situation est due à la méconnaissance de l'intérêt que revêt la production du compte administratif ;
- 60% des enquêtés estiment par contre, que le problème est dû au manque de volonté des responsables administratifs et financiers.

B- Présentation des données relatives au problème spécifique n°2

Pour la vérification de l'hypothèse liée au problème de la régularisation des OP SIGFiP relatifs aux évacuations sanitaires à l'étranger uniquement au vu d'une décision de mandatement, il ressort de l'enquête les données présentées ci-après :

Tableau n°7 : Présentation des données d'enquête relatives au problème spécifique n°2

(Voir annexe 1)

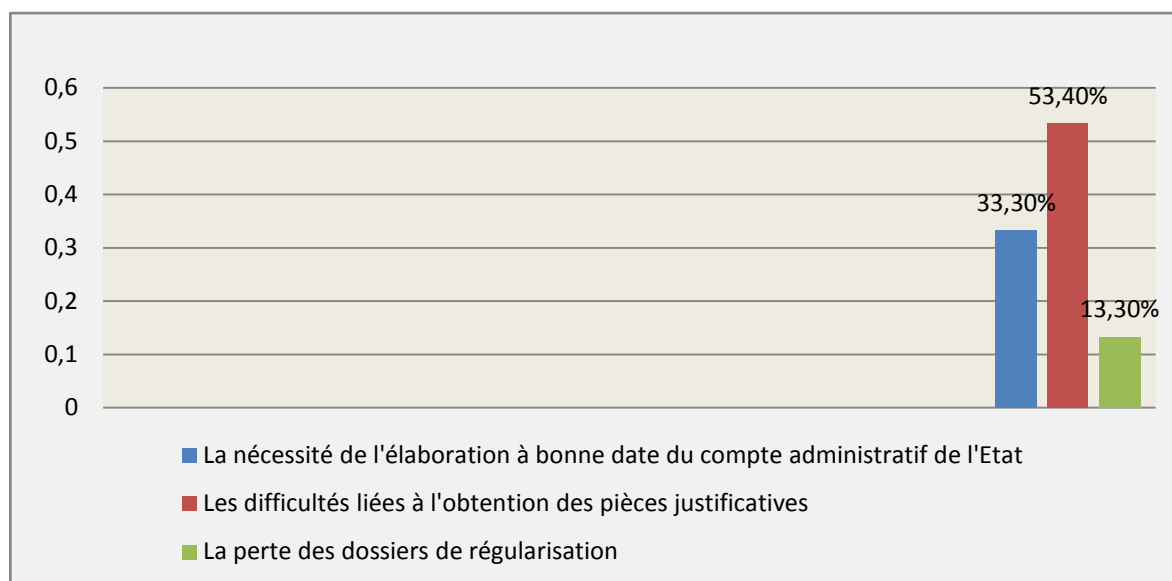


Figure n°2 : Histogramme présentant les causes liées au problème spécifique n°2

La figure n°2 présentée ci-dessus révèle que :

- 33,30% des enquêtés trouvent que le problème s'explique par la nécessité de l'élaboration à bonne date du compte administratif de l'Etat ;
- 53,40% des enquêtés estiment que la situation résulte des difficultés liées à l'obtention des pièces justificatives ;
- 13,30% des enquêtés pensent plutôt que le problème est dû à la perte des dossiers de régularisation.

C- Présentation des données relatives au problème spécifique n°3

En ce qui concerne le problème de l'inexistence d'une autorisation budgétaire préalable pour les dépenses exécutées par OP Trésor, il ressort de l'enquête les données présentées ci-après :

Tableau n°8 : Présentation des données d'enquête relatives au problème spécifique n°3

(Voir annexe 2)

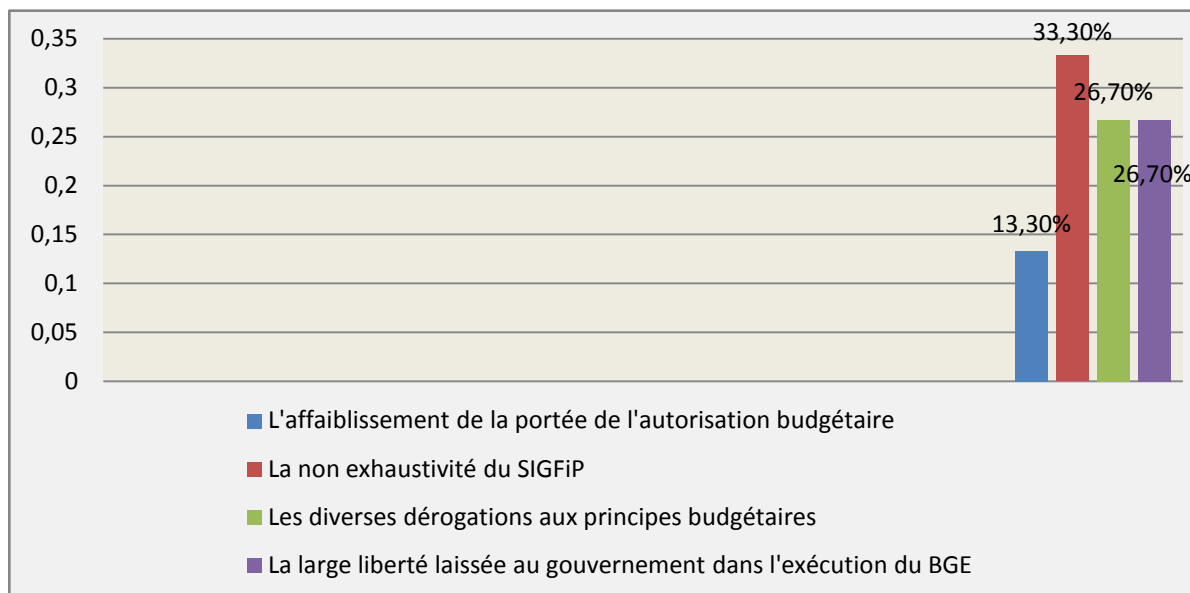


Figure n°3 : Histogramme présentant les causes liées au problème spécifique n°3

La figure n°3 présentée ci-dessus montre que :

- 13,30% des enquêtés trouvent que le problème de l'inexistence d'une autorisation budgétaire préalable pour les dépenses exécutées par OP Trésor s'explique par l'affaiblissement de la portée de l'autorisation budgétaire ;
- 33,30% des enquêtés estiment que le problème résulte plutôt de la non exhaustivité du SIGFiP ;
- 26,70% des enquêtés pensent que le problème est dû aux diverses dérogations aux principes budgétaires ;
- 26,70% des enquêtés relient quant à eux, le problème à la large liberté laissée au gouvernement dans l'exécution du BGE.

II- Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

Nous allons dans cette partie procéder successivement à la vérification des hypothèses et à l'établissement du diagnostic relatif à chaque problème en résolution.

A- Vérification des hypothèses de recherche

Rappelons que, pour identifier les causes réelles se trouvant à la base des problèmes spécifiques, il a été fixé des seuils de décision. Ainsi, nous allons procéder à la vérification des hypothèses en nous référant aux seuils de décision préalablement retenus.

Concernant le problème spécifique n°1, les données issues de l'enquête montrent que 60% des enquêtés relient ce problème au manque de volonté des responsables administratifs et financiers. Or, nous avons fixé comme seuil de décision de retenir comme cause réelle, la cause qui aura réuni un taux supérieur ou égal à la moyenne des causes (33,33%).

Nous pouvons alors conclure que la non élaboration par les ministères et institutions de l'Etat du compte administratif relatif à leur structure respective se justifie par le manque de volonté des responsables administratifs et financiers. L'hypothèse n°1 est donc vérifiée.

En ce qui concerne le problème spécifique n°2, c'est-à-dire la régularisation des OP SIGFiP relatifs aux évacuations sanitaires à l'étranger uniquement au vu d'une décision de mandatement, les données issues de l'enquête révèlent que 53,4% des enquêtés pensent que ce problème est dû aux difficultés liées à l'obtention des pièces justificatives. Or, nous avons initialement retenu de choisir comme cause réelle celle qui réunira le plus fort taux après enquête.

Ainsi, nous pouvons conclure que la régularisation des OP SIGFiP relatifs aux évacuations sanitaires à l'étranger uniquement au vu d'une décision de mandatement est due aux difficultés liées à l'obtention des pièces justificatives. On en déduit alors que l'hypothèse n°2 est aussi vérifiée.

Quant au problème spécifique n°3 relatif à l'inexistence d'une autorisation budgétaire préalable, pour les dépenses exécutées par OP Trésor, l'analyse des données recueillies lors de l'enquête révèle quatre causes se trouvant à la base de ce problème. Il s'agit de :

- ✓ l'affaiblissement de la portée de l'autorisation budgétaire ;
- ✓ la non exhaustivité du SIGFiP ;
- ✓ les diverses dérogations aux principes budgétaires ;
- ✓ la large liberté laissée au gouvernement dans l'exécution du BGE.

Or, nous avons initialement retenu de choisir comme cause réelle toute velléité de cause en raison de l'importance que revêt la résolution du PS n°3 pour une meilleure élaboration du compte administratif de l'Etat, et pour la gestion transparente des finances publiques. Nous pouvons alors conclure a priori que l'hypothèse n°3 n'est pas vérifiée.

Cependant, ces causes, à notre avis, peuvent être regroupées sous une seule thématique à savoir « la non exhaustivité du BGE ». S'il en est ainsi, nous pouvons conclure à nouveau et seulement à cette condition que l'inexistence d'une autorisation budgétaire préalable, pour les dépenses exécutées par OP Trésor s'explique par la non exhaustivité du Budget Général de l'Etat. On en déduit ainsi que l'hypothèse n°3 est vérifiée.

B- Etablissement du diagnostic de l'étude

L'analyse des données d'enquête et la vérification des hypothèses nous ont permis d'identifier les causes réelles se trouvant à la base des problèmes spécifiques retenus. Ceci étant, nous pouvons alors établir les éléments de diagnostic.

Elément de diagnostic n°1 :

On retiendra, à la suite de la vérification de l'hypothèse n°1, que le manque de volonté des responsables administratifs et financiers est la cause réelle de la non élaboration par les ministères et institutions de l'Etat, du compte administratif relatif à leur structure respective.

Elément de diagnostic n°2 :

La vérification de l'hypothèse n°2 permet de retenir définitivement que la régularisation des OP SIGFiP relatifs aux évacuations sanitaires à l'étranger uniquement au vu d'une décision de mandatement est due aux difficultés liées à l'obtention des pièces justificatives.

Elément de diagnostic n°3 :

L'inexistence d'une autorisation budgétaire préalable pour les dépenses exécutées par OP Trésor s'explique de façon globale par la non exhaustivité du Budget Général de l'Etat.

Le diagnostic ainsi établi, il convient à présent de proposer des solutions ainsi que les conditions de leur mise en œuvre pour l'atteinte des objectifs fixés initialement.

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

Il sera question dans ce dernier paragraphe de formuler des recommandations aux divers acteurs concernés après avoir proposé des solutions aux différents problèmes liés à la problématique étudiée.

I- Approches de solutions

Ici, il s'agira pour nous de formuler des propositions de solutions dont la mise en application rigoureuse contribuera certainement à une meilleure élaboration du compte administratif de l'Etat à travers une plus grande transparence dans la gestion des finances publiques.

Ainsi, nos propositions de solutions auront pour but l'éradication des causes réelles se trouvant à la base des différents problèmes spécifiques étudiés.

A- Approches de solutions au problème spécifique n°1

Il importe de rappeler que le problème spécifique n°1 est la non élaboration par les ministères et institutions de l'Etat, du compte administratif relatif à leur structure respective et la cause réelle se trouvant à la base de celui-ci est le manque de volonté des responsables administratifs et financiers. Apporter des solutions à ce problème revient alors à proposer les conditions d'éradication de la cause réelle susmentionnée.

Ainsi, pour la résolution du problème, nous allons envisager deux cas :

1^{er} cas : Avant le vote de la loi organique relative aux lois de finances
suyant la GBAR

Avant le vote de la loi organique relative aux lois de finances suivant la GBAR, nous suggérons que chaque ordonnateur délégué puisse élaborer avec l'appui technique de la Direction Générale du Budget son compte administratif comme l'exige le guide sur l'élaboration du compte administratif de l'Etat.

Toutefois, pour s'assurer de l'élaboration effective desdits comptes administratifs, nous suggérons qu'il soit prévu dans le décret portant nomination des ordonnateurs délégués, des sanctions à leur endroit au cas où, ils ne se conformeraient pas à l'exigence de reddition de comptes.

2^{ème} cas : Après le vote de la loi organique relative aux lois de finances
suyant la GBAR

Nous suggérons le vote sans délai de la loi organique relative aux lois de finances suivant la GBAR car, la mise en application effective de cette dernière doit permettre :

- de faire évoluer le BGE d'une culture de moyen et de procédures à une culture de résultats et de responsabilité ;
- d'améliorer l'efficacité de la dépense publique en responsabilisant les ordonnateurs/gestionnaires de programmes par des engagements de résultats ;
- de renforcer le rôle du parlement dans l'autorisation, le suivi et le contrôle de la dépense publique ;
- d'appréhender l'évolution à moyen terme des finances publiques, en développant les outils de mesure de performances de la situation financière de l'Etat.

En conséquence, le rôle de la DGB doit évoluer vers un rôle de conseil, de régulation et d'assistance, de contrôle plus global de la dépense par l'utilisation des indicateurs de performance pour le suivi et l'évaluation des programmes, et enfin, un rôle de contrôle de la qualité des budgets programmes à travers l'exploitation des rapports de performances dont elle doit recevoir copie.

En outre, l'article 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 dispose en effet que : « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. ».

Ainsi, la meilleure manière pour les citoyens de démontrer l'intérêt qu'ils accordent à la façon dont leurs contributions sont dépensées par l'exécutif, c'est de réclamer les résultats de l'exécution de la loi de finances et de s'appuyer sur ces résultats pour faire leur choix à l'avenir.

Les administrateurs de crédits des ministères et institutions de l'Etat que sont les ministres sectoriels et les présidents d'institutions doivent exiger quant à eux, la production du compte administratif ou du rapport de performance, à défaut de quoi les ordonnateurs délégués pourraient juger que l'effort à fournir est inutile.

B- Approches de solutions au problème spécifique n°2

Il s'agira ici également de formuler des propositions de solutions à travers l'identification des conditions d'éradication de la cause réelle se trouvant à la base du problème en résolution.

En effet, nous avons retenu, à la suite de nos enquêtes, que la régularisation des OP SIGFiP relatifs aux évacuations sanitaires à l'étranger uniquement au vu d'une décision de mandatement est due aux difficultés liées à l'obtention des pièces justificatives.

Ainsi, afin d'obtenir les pièces justificatives nécessaires à la régularisation des OP d'évacuations sanitaires, nous proposons deux options.

La première consiste à créer au sein des ambassades ou des consulats du Bénin, un comité chargé de mener les diligences nécessaires en vue de l'obtention des factures des soins des évacués sanitaires à l'étranger. Ainsi, une fois ces factures collectées, le comité devra reproduire deux copies certifiées desdites factures dont une copie sera remise au patient ou à son accompagnateur et l'autre copie sera conservée dans les archives de l'ambassade. Quant aux factures originales, elles seront transmises à la DGB afin de permettre la régularisation effective des ordres de paiement.

La seconde option concerne la dématérialisation des pièces justificatives des dépenses d'évacuations sanitaires à l'étranger.

En effet, l'article 1316-1 du code civil précise que : « L'écrit sous forme électronique est admis en preuve au même titre que l'écrit sur support papier, sous réserve que puisse être dûment identifiée la personne dont il émane et qu'il soit établi et conservé dans les conditions de nature à en garantir l'intégrité. ».

La démarche de la dématérialisation des pièces justificatives doit donc être favorisée sachant qu'elle ne modifie pas la portée des contrôles du comptable public ni du juge des comptes. Elle doit être faite de manière à permettre à ces derniers de remplir leurs missions dans les conditions au moins équivalentes à celles qui prévalent en environnement papier.

C- Approches de solutions au problème spécifique n°3

La cause que nous devons, a priori, éradiquer ici est celle relative à la non exhaustivité du Budget Général de l'Etat. Mais, la question qui se pose alors, question à laquelle nous ne pouvons d'ailleurs pas échapper, est de savoir si en réalité le Budget Général de l'Etat peut être exhaustif.

Nous répondons par la négative, car pour un Etat sous-développé comme le Bénin et qui aspire à l'émergence, il est évident que son budget ne peut rester figée durant toute son exécution.

En effet, « les nécessités d'une gestion moderne des finances de l'Etat ont incontestablement conduit à un affaiblissement de la portée de l'autorisation parlementaire. Ainsi, le gouvernement dispose d'une kyrielle de techniques pour exécuter le budget. Toutes ces techniques sont destinées à assurer une gestion plus souple, capable de s'adapter rapidement aux inévitables à-coups conjoncturels et aux besoins imprévisibles ou mal prévus. » **MADJIDI et al. (2007).**

Toutefois, il est essentiel que ces techniques soient utilisées strictement dans les conditions décrites par les textes en vigueur en matière budgétaire.

Ainsi, le décret n°2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat dispose en son article 15 que : « Il existe deux types de procédures d'exécution des dépenses publiques : la procédure normale et la procédure exceptionnelle.

La procédure normale comprend les quatre phases d'exécution de la dépense :

- l'engagement ;
- la liquidation ;
- l'ordonnancement et,
- le paiement.

La procédure exceptionnelle comprend deux phases :

- la phase engagement - ordonnancement et,
- la phase paiement. ».

Il ressort de ce qui précède que la procédure exceptionnelle décrite à l'article 15 précité est celle des OP SIGFiP. En conséquence, afin de réduire

les effets du problème de l'inexistence d'une autorisation budgétaire préalable pour les dépenses exécutées par OP Trésor, nous suggérons l'alternative suivante. Il s'agit, d'une part, de la proscription de l'usage de la procédure exceptionnelle d'OP Trésor pour l'exécution des dépenses publiques tel que prévu par le décret n°2005-789 du 29 décembre 2005 portant approbation du Cadre de Réforme de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats.

D'autre part, nous retiendrons avec le professeur DUVAUX (2002) que :

« En principe, les dispositions de la loi de finances relatives tant aux recettes qu'aux dépenses publiques devraient être scrupuleusement respectées par l'exécutif.

Or, contrairement à la stricte obligation d'exécution qui prévaut pour les recettes, les lois de finances ont, pour la mise en œuvre des dépenses publiques, une portée bien différente. Certes, il est évident que la loi de finances ne peut rester figée durant toute son exécution ; des adaptations sont nécessaires. D'ailleurs, dans cette optique, en même temps qu'il réaffirme les principes fondamentaux autour desquels s'organise la valeur de l'autorisation parlementaire, le droit budgétaire contemporain les assortit de dérogations importantes.

C'est ainsi qu'au regard des nombreux assouplissements qui accompagnent les règles d'annualité, d'universalité et de spécialité, le gouvernement n'est soumis qu'à une obligation très relative de respect des prévisions en matière de crédits. Toutefois, malgré leur importance, ces adaptations demeurent limitées. Les dépassements les plus significatifs des dotations budgétaires initiales relèvent normalement du législateur par le biais des lois de finances rectificatives. ».

En conclusion, au cas où les dépenses exécutées par OP Trésor seront admises, elles devront être régularisées par une loi de finances rectificative.

II- Conditions de mise en œuvre des solutions

Il s'agit ici d'identifier les préalables qui permettront d'obtenir la totalité des effets escomptés des solutions proposées.

Ainsi, les conditions de mise en œuvre des solutions sus-proposées seront présentées sous forme de recommandations à l'endroit des acteurs impliqués dans le processus d'élaboration du compte administratif de l'Etat.

A- Recommandations à l'endroit de la DGB et des DRFM des ministères et institutions de l'Etat

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

- ✓ superviser l'exécution des dépenses publiques en général et celles exécutées par procédures d'OP en particulier ;
- ✓ relancer régulièrement les bénéficiaires d'OP émis sur les crédits des charges non réparties dont elle a la gestion ;
- ✓ porter assistance et conseils aux DRFM des ministères sectoriels, en cas de difficultés dans la confection du compte administratif relatif à leur structure respective ;
- ✓ organiser périodiquement des séances de travail, d'information et de formation des régisseurs et autres acteurs bénéficiaires d'OP.

Les DRFM, quant à eux, devront veiller au respect strict des textes en matière d'exécution des dépenses publiques et de régularisation des OP.

B- Recommandations à l'endroit du gouvernement

Le gouvernement devra mettre à la disposition des structures mentionnées ci-dessus, les moyens financiers, matériels et humains nécessaires pour une exécution efficace et efficiente du Budget Général de l'Etat et, pour une plus large diffusion des résultats obtenus à travers la publication des comptes annuels de l'Etat.

Les autorités politico-administratives des ministères et institutions de l'Etat devront, en ce qui les concerne, faire preuve de bonne volonté politique en s'impliquant personnellement, dans l'élaboration régulière et à bonne date des rapports de performance ainsi que du compte administratif relatif à leur structure respective.

CONCLUSION GENERALE

La présentation transparente de l'information sur la performance est un enjeu capital pour deux grandes raisons. Premièrement, elle permet à l'Administration d'une part, de démontrer de façon concrète ses réalisations et d'autre part, de faire des prévisions réalistes et sincères pour la gestion à venir. Deuxièmement, elle permet aux contribuables de savoir à quoi servent les impôts et taxes qu'ils payent et d'en déduire si leurs contributions sont judicieusement dépensées.

En effet, la présente recherche nous a permis de mettre en exergue, les difficultés rencontrées dans la production transparente du compte administratif de l'Etat. Ainsi, le souci de contribuer à une meilleure élaboration dudit compte nous a alors conduit à analyser les différents goulots d'étranglement et à proposer des solutions idoines ainsi que les conditions de leur mise en œuvre effective.

Cependant, l'efficacité dans la gestion des finances publiques est largement tributaire de la qualité des ressources humaines aux différents échelons de responsabilités et d'exécution. Ainsi, pour l'application adéquate des textes financiers, l'Etat doit veiller à mettre l'agent qu'il faut à la place qu'il faut et assurer un recyclage régulier du personnel des services financiers.

Nous ne pensons pas avoir épuisé, et ce définitivement, toutes les préoccupations liées à l'élaboration transparente du compte administratif de l'Etat, d'autres problèmes, pouvant apparaître ultérieurement.

Toutefois, nous restons convaincus que ce travail pourra servir d'ébauche à d'autres recherches sur la production de comptes au sein de l'Administration publique.

En définitive, il est essentiel que le compte administratif de l'Etat et les rapports de performance soient élaborés de manière à répondre aux besoins du lecteur car, l'information publiée ne sera utile que, lorsqu'elle communiquera les éléments requis pour qu'il se fasse une opinion objective sur la performance du gouvernement.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

- Eric DEVAUX, (2002) : « **Finances Publiques** », édition Bréal.
- Laurent LEVENEUR, (2008) « **Code civil** », 27^e édition, Normandie Roto.
- Raymond MUZELLEC, (2006) : « **FINANCES PUBLIQUES** », édition DALLOZ.
- Commission de l'UEMOA, (2000) : « **CODE DE TRANSPARENCE dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA** », bulletins officiels de l'UEMOA.

TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

- Directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009, portant Lois de Finances au sein de l'UEMOA.
- Loi n°90-32 du 11 décembre 1990, portant Constitution de la République du Bénin.
- Loi Organique n°86-021 du 26 septembre 1986 relative aux Lois de Finances.
- Loi n°2004-20 du 17 août 2007, portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour Suprême.
- Décret n°2000-601 du 29 novembre 2000, portant réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat.
- Décret n°2005-789 du 29 décembre 2005, portant application du Cadre de Réforme de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats (Car-GBAR).
- Décret n°2008-111 du 12 mars 2008, portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances.
- Arrêté n°100/MEF/DC/SGM du 18 février 2000, portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Générale du Budget.
- Arrêté n°845/MEF/CAB/SGM/DGB/DEB/SOCA du 3 juin 2009, portant mesures de réduction des régies et limitation des OP.

MEMOIRES

- ASSOGBA K. Carine, (2009) : « **Contribution à l'amélioration du processus de liquidation des droits salariaux des agents civils de l'Etat** », ENEM, AFT, Cycle I.
- CAPO-CHICHI B. Mylène, (2008) : « **Contribution à la célérité dans la reddition des comptes annuels de l'Etat en République du Bénin** », ENAM, AFT, Cycle I.
- do REGO Bouraïma, (2009) : « **Contribution à la réduction du déficit du budget du FNRB** », ENAM, AFT, Cycle I.

AUTRES DOCUMENTS

- Bureau du vérificateur interne, novembre 2005 : « **La reddition de comptes** », Université de LAVAL, Canada.
- CHATELAIN, O. et R. CAUNEAU, (2004) : « **Evaluation des procédures exceptionnelles au Bénin** ».
- DJOSSOU, J. (2010) : « **Techniques de Gestion Budgétaire de l'Etat** », Mimographe, ENAM.
- Fonds Monétaire International (2007) : « **Manuel sur la transparence des finances publiques** », [http : //www.imf.org/external/standards/index.htm](http://www.imf.org/external/standards/index.htm).
- MADJIDI, A. R., S. ALIHA, et E. LEGENRDE (2007) : « **Rapport général sur l'impact de l'exécution du budget et de la loi de finances sur l'économie nationale dans le cadre de la réduction de la pauvreté** », Bénin, Ministère de l'Industrie et du Commerce, Projet d'Appui au Secteur Privé.
- Ministère de l'Economie et des Finances, (août 2008) « **Nomenclature des pièces justificatives des dépenses publiques** », Bénin, p 2.
- Sidi S. DIARRA, (2008) : « **Gouvernance, reddition des comptes, information sur la performance : les structures de contrôle renforce leurs capacités** », in L'INDEPENDENT n°18, novembre 2008.

ANNEXE 1

Tableau n°6 : Présentation des données d'enquête relatives au problème spécifique n°1

Le PS n°1 est la non élaboration par les ministères et institutions de l'Etat du compte administratif relatif à leur structure respective.

Avis	Effectifs	Fréquences	Taux
Les difficultés d'ordre technique liées à la confection du compte administratif	4	0,27	27%
La méconnaissance de l'intérêt que revêt la production du compte administratif	2	0,13	13%
Le manque de volonté des responsables administratifs et financiers	9	0,60	60%
Total	15	1	100%

Source : résultats de nos investigations

Tableau n°7 : Présentation des données d'enquête relatives au problème spécifique n°2

Le PS n°2 est la régularisation des OP SIGFiP relatifs aux évacuations sanitaires à l'étranger, uniquement au vu d'une décision de mandatement.

Avis	Effectifs	Fréquences	Taux
La nécessité de l'élaboration à bonne date du compte administratif de l'Etat	5	0,333	33,3%
Les difficultés liées à l'obtention des pièces justificatives	8	0,534	53,4%
La perte des dossiers de régularisation	2	0,133	13,3%
Total	15	1	100%

Source : résultats de nos investigations

ANNEXE 2

Tableau n°8 : Présentation des données d'enquête relatives au problème spécifique n°3

Le PS n°3 est l'inexistence d'une autorisation budgétaire préalable pour les dépenses exécutées par OP Trésor.

Avis	Effectifs	Fréquences	Taux
L'affaiblissement de la portée de l'autorisation budgétaire	2	0,133	13,3%
La non exhaustivité du SIGFiP	5	0,333	33,3%
Les diverses dérogations aux principes budgétaires	4	0,267	26,7%
La large liberté laissée au gouvernement dans l'exécution du BGE	4	0,267	26,7%
Total	15	1	100%

Source : résultats de nos investigations

ANNEXE 3

CONTEXTURE DU COMPTE ADMINISTRATIF

Codification suivant la nomenclature budgétaire	Libellé des dépenses	Crédits de la gestion	Total des crédits effectivement consommés	Dépenses ordonnancées et acceptées			Dépenses à régulariser				Total des Titres admis en paiement	Taux d'exécution	Solde
				MP émis	Crédits délégués décaissés	Total des dépenses ordon.	OP	BT	OT	Total des dépenses à régulariser			
1	2	3	4	5	6	7=5+6	8	9	10	11= 8+9+10	12= 7+11	13=12/3	14=3-4

NB :

MP → Mandat de Paiement

OP → Ordres de Paiement

BT → Bordereau du Trésor pour salaires payés sans ordonnancement préalable

OT → Ordre de Transfert.

TABLE DES MATIERES

IDENTIFICATION DU JURY	ii
DÉCLARATION D'ENGAGEMENT DE L'AUTEUR	iii
DÉDICACES.....	iv
REMERCIEMENTS	v
LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS.....	vi
LISTE DES TABLEAUX.....	vii
LISTE DES FIGURES.....	viii
RÉSUMÉ	ix
SOMMAIRE.....	xi

INTRODUCTION GENERALE	1
------------------------------------	----------

CHAPITRE 1^{er} : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE, OBSERVATIONS

DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE.....	4
---	----------

<u>Section I</u> : Cadre physique de l'étude et restitution des observations de stage.....	5
--	---

<u>Paragraphe 1</u> : Présentation de la Direction Générale du Budget.....	5
I- Cadre institutionnel de l'étude : le Ministère de l'Economie et des Finance (MEF)	5
A-Mission et attribution.....	5
B-Organisation du Ministère de l'Economie et des Finances.....	6
II- La Direction Générale du Budget (DGB).....	8
A-Attributions.....	8
B-Organisation et fonctionnement de la DGB.....	8
1- La Direction de la Préparation du Budget (DPB).....	9
2- La Direction de l'Exécution du Budget (DEB).....	9
3- La Direction des Dépenses en Capital (DDC).....	9
4- La Direction des Pensions et Rentes Viagères (DPRV).....	10
5- La Direction des Gestion des Ressources (DGR).....	10
6- Le Centre de Formation Professionnelle de l'Administration Centrale des Finances (CFPACF).....	11
<u>Paragraphe 2</u> : Restitution des observations de stage sur le fonctionnement de la Direction Générale du Budget.....	11
I- Etat des lieux sur les activités de la DEB.....	11
A-Restitution des mécanismes de liquidation des droits salariaux des agents civils de l'Etat.....	11
B-Restitution du mécanisme d'élaboration du compte administratif de l'Etat.....	14
I- Etat des lieux sur les activités de la DPRV.....	19
A-Observations de stage sur quelques activités de la DPRV.....	20
B-Inventaire de l'état des lieux.....	23
1- Inventaire des atouts.....	23

2- Inventaire des problèmes.....	24
Section II : Ciblage de la problématique de l'étude.....	25
Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique.....	25
I- Choix de la problématique.....	25
A-Regroupement des problèmes par centre d'intérêt.....	25
B-Choix de la problématique et justification du sujet.....	27
II-Spécification de la problématique.....	29
Paragraphe 2 : Détermination de la vision globale et des séquences de résolution de la problématique spécifiée.....	31
I- Vision globale de résolution de la problématique.....	31
A-Vision globale de résolution du problème général	31
B-Vision globale de résolution des problèmes spécifiques.....	32
II- Séquences de résolution de la problématique spécifiée.....	34
CHAPITRE 2^{ème} : DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE DES SOLUTIONS.....	35
Section I : Cadre théorique et méthodologique de l'étude.....	36
Paragraphe 1 : Objectifs et hypothèses de l'étude.....	36
I- Objectifs de l'étude.....	36
A- Objectif général.....	37
II- Formulation des hypothèses.....	37
A-Causes et hypothèses liées à la problématique choisie.....	37
1- Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°1.....	37
2- Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°2.....	39
3- Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°3.....	42
4- Cause et hypothèse liées au problème général.....	43
B- Tableau de Bord de l'Etude.....	45
Paragraphe 2 : Revue de littérature et méthodologie de recherche liées à l'élaboration optimale du compte administratif de l'Etat.....	46
I- Revue de littérature liée à la problématique choisie.....	46
A- Contributions antérieures liées à l'élaboration non optimale du compte administratif de l'Etat	47
B- Contributions antérieures liées à la non élaboration par les ministères et institutions de l'Etat, du compte administratif relatif à leur structure respective.....	50
C- Contributions antérieures liées à la régularisation des OP SIGFiP relatifs aux évacuations sanitaires à l'étranger, uniquement au vu d'une décision de mandatement.....	53
D- Contributions antérieures liées à l'inexistence d'une autorisation budgétaire préalable, pour les dépenses exécuter par OP Trésor.....	56
II- Méthodologie adoptée.....	59
A- Approche empirique	60
1- Détermination de l'objectif de l'enquête.....	60
2- Identification de la population mère et choix de l'échantillon.....	61

3- Choix de l’outil de collecte et de la technique de dépouillement et de présentation des données	61
B- Approche théorique.....	62
1- Choix théorique lié au problème spécifique n°1.....	62
a- Normes et repères d’amélioration de la situation liée au PS n°1.....	62
b- Seuil de décision pour la vérification de l’hypothèse liée au PS n°1.....	63
2- Choix théorique lié au problème spécifique n°2.....	63
a- Normes et repères d’amélioration de la situation liée au PS n°2.....	63
b- Seuil de décision pour la vérification de l’hypothèse liée au PS n°2.....	63
3- Choix théorique lié au problème spécifique n°3.....	63
a- Normes et repères d’amélioration de la situation liée au PS n°3.....	63
b- Seuil de décision pour la vérification de l’hypothèse liée au PS n°3.....	64

<u>Section II</u> : De l’enquête de vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions.....	64
--	----

<u>Paragraphe 1</u> : Réalisation de l’enquêtes et vérification des hypothèses.....	64
---	----

I- Restitution des résultats de l’enquête.....	64
A- Présentation des données relatives au problème spécifique n°1.....	65
B- Présentation des données relatives au problème spécifique n°2.....	66
C- Présentation des données relatives au problème spécifique n°3.....	67
II- Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.....	68
A- Vérification des hypothèses de recherche.....	68
B- Etablissement du diagnostic.....	70

<u>Paragraphe 2</u> : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre.....	71
---	----

I- Approches de solutions.....	71
A- Approches de solutions au problème spécifique n°1.....	71
B- Approches de solutions au problème spécifique n°2.....	73
C- Approches de solutions au problème spécifique n°3.....	74
II- Conditions de mise en œuvre des solutions.....	77
A-Recommandations à l’endroit de la DGB et des DRFM des ministères et institutions de l’Etat.....	77
B- Recommandations à l’endroit du gouvernement.....	78

CONCLUSION GENERALE	79
----------------------------------	----

BIBLIOGRAPHIE	81
----------------------------	----

ANNEXES

TABLE DES MATIERES