



REPUBLIQUE DU BENIN

ገጽገጽ

VICE-PRIMATURE CHARGÉE DE L'ENSEIGNEMENT  
SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

ገጽገጽ

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

ገጽገጽ

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE

ገጽገጽ



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

Option :

Administration des Finances

Filière :

Administration des Finances et du  
Trésor

ANNEE ACADEMIQUE : 2014-2015

**PROBLEMATIQUE DE L'EXECUTION SATISFAISANTE  
DES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR PAR LA  
DIRECTION GENERALE DU BUDGET**

Réalisé et soutenu par

MARLENE G.B.S. KINDJI

MAITRE DE STAGE

**Pierrot SEGO**

Administrateur des Banques et Institutions  
Financières

DIRECTEUR DE MEMOIRE

**Simon C. GNANSOUNOU**

Professeur Assistant autonome hors  
classe en Monnaie-Finance-Banque

DECEMBRE 2015

**JURY D'ÉVALUATION DU MEMOIRE  
LE 1<sup>ER</sup> DECEMBRE 2015**

**PRESIDENT: Dr Roch Edgard GBINLO**

**VICE-PRESIDENT: M. Camille MIGAN**

**MEMBRE: M. Firmin DANHOUNDO**

## **ENGAGEMENT**

---

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

## **DEDICACE**

A vous nos très chers parents, **Pierrette ADANDE** et **Rogatien KINDJI**, aucun mot au monde ne pourra nous permettre de vous exprimer la profondeur de nos sentiments à votre égard.

Pour votre affection et pour tous les sacrifices consentis en notre réussite sociale, le présent travail est le vôtre.

## **REMERCIEMENTS**

Nous remercions :

- Monsieur le Professeur Coffi Simon GNANSOUNOU, notre Directeur de mémoire qui, en dépit de ses multiples occupations, n'a ménagé aucun effort pour mettre à notre disposition toute l'expertise et le temps nécessaire, en vue de la réalisation effective de ce travail;
- Monsieur Pierrot SEGO, pour son esprit de sacrifice et pour toute l'attention qu'il a accordée à notre travail ;
- Messieurs Bertrand OTEYAMI et Léonide AKPO qui nous ont beaucoup aidée dans nos recherches en mettant à notre disposition les informations nécessaires ;
- Tout le personnel de la Direction Générale du Budget ;
- Tout le personnel de la Recette Générale des Finances de la DGTCP ;
- Nos frères Théonas et Sergino KINDJI pour leur soutien indéfectible ;
- Monsieur Onel LAY pour sa présence, son soutien et toute son attention ;
- Tous ceux qui, d'une manière ou d'une autre, se sont intéressés à notre travail.

## **LISTE DES SIGLES ET ABBREVIATIONS**

<b>BCEAO</b>	: Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
<b>CAS</b>	: Comptes d'Affectation Spéciale
<b>CST</b>	: Comptes Spéciaux du Trésor
<b>DEB</b>	: Direction de l'Exécution du Budget
<b>DGB</b>	: Direction Générale du Budget
<b>DGTCP</b>	: Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
<b>DPB</b>	: Direction de la Préparation du Budget
<b>LDF</b>	: Loi De Finances
<b>LOLF</b>	: Loi Organique relative aux Lois de Finances
<b>MEFPD</b>	: Ministère de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation
<b>OED</b>	: Opérations d'Escortes Douanières
<b>OME</b>	: Opérations Militaires à l'Extérieur
<b>PAR</b>	: Problème A Résoudre
<b>PT</b>	: Perspective théorique
<b>PTF</b>	: Partenaires Techniques Et Financiers
<b>RAMU</b>	: Régime d'Assurance Maladie Universelle
<b>RGF</b>	: Recette Générale des Finances
<b>SIGFiP</b>	: Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
<b>SYDONIA</b>	: Système Douanier Automatisé
<b>TVA</b>	: Taxe sur la Valeur Ajoutée

## **LISTE DES TABLEAUX**

<b>N°</b>	<b>TITRES</b>	<b>PAGES</b>
1	POSSIBILITES DE PAR	<b>16</b>
2	TABLEAU DE BORD DE L'ETUDE	<b>32</b>
3	DECISIONS POSSIBLES DE VERIFICATION DES HYPOTHESES	<b>47</b>
4	ETAT D'EXECUTION DU COMPTE SYDONIA DE 2010 A 2014	<b>71</b>
5	ETAT D'EXECUTION DU COMPTE OME DE 2010 A 2014	<b>71</b>
6	ETAT D'EXECUTION DU COMPTE EDUCATION DE 2010 A 2014	<b>72</b>
7	ETAT D'EXECUTION DU COMPTE OPERATIONS D'ESCORTES DOUANIERES DE 2010 A 2014	<b>72</b>
8	ETAT D'EXECUTION DU COMPTE RAMU DE 2010 A 2014	<b>72</b>
9	ETAT D'EXECUTION DES COMPTES D'AVANCES DE 2010 A 2014	<b>75</b>
10	ETAT D'EXECUTION DES COMPTES DE PRETS DE 2010 A 2014	<b>76</b>
11	PRESENTATION DE LA PROBLEMATIQUE CHOISIE	<b>84</b>
12	DONNEES NUMERIQUES RELATIVES AU PS1	<b>85</b>
13	DONNEES NUMERIQUES RELATIVES AU PS2	<b>85</b>
14	DONNEES NUMERIQUES RELATIVES AU PS3	<b>85</b>

## **LISTE DES FIGURES**

<b>N°</b>	<b>TITRES</b>	<b>PAGES</b>
FIGURE N°1	Causes du déficit récurrent des soldes en fin de gestion des comptes d'affectation spéciale alimentés par des ressources extérieures	<b>49</b>
FIGURE N°2	Causes du non report de soldes à la clôture des comptes d'affectation spéciale	<b>51</b>
FIGURE N°3	Causes du recouvrement non satisfaisant des avances et prêts octroyés par le Trésor aux sociétés publiques	<b>52</b>

## **GLOSSAIRE DE L'ETUDE**

**Budget** : l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses de l'Etat pour une année.

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

**Budget de l'Etat** : l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'Etat ; ensemble des comptes qui décrivent, pour une année civile, toutes les ressources et toutes les charges de l'Etat.

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

**Comptes d'affectation spéciale** : ce sont des comptes qui retracent des opérations qui, par suite d'une disposition de la loi de finances prise sur l'initiative du gouvernement, sont financées au moyen de ressources particulières.

**Comptes d'avances** : ces comptes décrivent les avances que le Ministre en charge des finances est autorisé à consentir dans la limite des crédits ouverts à cet effet.

**Comptes de prêts** : ce sont des comptes qui retracent les concours financiers d'une durée supérieure à un an consentis par l'Etat dans la limite des crédits ouverts à cet effet, soit à titre d'opérations nouvelles, soit à titre de consolidation.

**Comptes Spéciaux du Trésor** : ce sont des comptes ouverts dans les écritures du Trésor pour retracer des opérations de recettes et de dépenses réalisées en dehors du budget général, par des services de l'Etat qui ne sont dotés ni de la personnalité juridique, ni de l'autonomie financière et que gèrent, non des administrations particulières mais, les ministères intéressés.

**Exécution budgétaire** : l'exécution du Budget de l'Etat est la mise en œuvre de principes, règles, mesures et réformes jugés indispensables pour assurer une amélioration de la qualité de la dépense publique. Elle comporte deux phases principales : l'engagement et le paiement.

**Loi de finances** : le texte juridique voté par l'Assemblée Nationale et qui retrace et autorise chaque année, le prélèvement des ressources d'un Etat et la réalisation des charges de l'année suivante.

**Perspective théorique** : la perspective théorique est la démarche scientifique qu'on décide d'adopter pour traiter le problème posé.

**Problématique** : la problématique, en recherche-diagnostic au cycle II est constituée d'une part, du problème à résoudre et d'autre part, de la perspective théorique de réflexion ou de résolution du problème à résoudre.

**Problème à résoudre** : le problème à résoudre (PAR) est l'ensemble des problèmes en résolution ans l'étude, en termes de problème général et de problèmes spécifiques, les problèmes spécifiques étant les manifestations ou les conséquences du problème général.

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

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

## RESUME

Il nous a été donné de constater au cours de notre stage, de nombreux écarts entre la pratique des Comptes Spéciaux du Trésor (CST) au Bénin et la théorie disponible sur le sujet. Les écarts constatés sont relatifs à l'élaboration non performante des CST (PAR n°1), à leur exécution non satisfaisante (PAR n°2) et à l'inefficacité du suivi de l'exécution des dépenses de CST dans le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (PAR n°3).

Ne pouvant réfléchir sur tous ces problèmes, nous avons choisi réaliser notre étude sur le problème à résoudre n°2 de l'exécution non satisfaisante des CST. La complexité de ce problème et la volonté de proposer des solutions pratiques pour sa résolution nous ont amenée à formuler le thème de l'étude ainsi qu'il suit : « Problématique de l'exécution satisfaisante des Comptes Spéciaux du Trésor par la DGB ». Cette problématique est fondée sur les trois problèmes spécifiques (PS) que sont : le déficit récurrent des soldes en fin de gestion des comptes d'affectation spéciale alimentés par des ressources extérieures (PS n°1), le non report des soldes à la clôture des comptes d'affectation spéciale (PS n°2) et le recouvrement non satisfaisant des avances et prêts octroyés par le Trésor aux sociétés publiques (PS n°3).

Basée sur une recherche-diagnostic, la perspective théorique liée au problème général ainsi choisi est relative à une exécution budgétaire satisfaisante.

En matière de diagnostic établi, les problèmes spécifiques 1, 2 et 3 ont été respectivement engendré par le retard dans la libération des ressources extérieures par les Partenaires Techniques et Financiers et aux conditions de jouissance très contraignantes de ces ressources extérieures (PS n°1), l'inadéquation du cadre comptable avec la Loi Organique relative aux Lois de Finances (PS n°2) et le manque de suivi dans l'octroi des avances et prêts par le Trésor et la situation financière non reluisante des sociétés bénéficiaires (PS n°3).

Des solutions ont été proposées dans ce sens et peuvent se résumer au respect nécessaire des textes législatifs et réglementaires instituant les Comptes Spéciaux du Trésor et prévoyant leurs mécanismes de fonctionnement, l'adaptation du plan comptable de l'Etat à la Loi organique relative aux lois de finances et enfin la responsabilisation des sociétés publiques ajoutée à la définition d'un échéancier de remboursement de leurs dettes.

**Mots clés : Comptes Spéciaux du Trésor, exécution budgétaire.**

## SOMMAIRE

<b>TITRES</b>	<b>PAGES</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
<b>Chapitre premier : Cadre général de réalisation de l'étude au MEFPD, observations de stage et choix de la problématique de l'exécution satisfaisante des CST par La DGB</b>	<b>3</b>
<b>Section 1 : Cadre contextuel de l'étude au MEFPD et observations de stage à la DGB</b>	<b>3</b>
<b>Paragraphe 1 : Cadre général de réalisation de l'étude</b>	<b>3</b>
<b>Paragraphe 2 : Observations de stage</b>	<b>12</b>
<b>Section 2 : Choix de la problématique de l'étude</b>	<b>15</b>
<b>Paragraphe 1 : Choix du problème à résoudre et libellé du thème de l'étude</b>	<b>15</b>
<b>Paragraphe 2 : Choix de la perspective théorique de traitement du problème à résoudre et formulation de la problématique de l'étude</b>	<b>22</b>
<b>Chapitre deuxième : Choix et mise en œuvre du cadre théorique et méthodologique de l'étude pour une exécution satisfaisante des Comptes Spéciaux du Trésor par la DGB</b>	<b>26</b>
<b>Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude</b>	<b>26</b>
<b>Paragraphe 1 : Cadre théorique de base, tableau de bord et revue de littérature de l'étude</b>	<b>26</b>
<b>Paragraphe 2 : Choix de la méthodologie et des conditions de vérification des hypothèses de recherche</b>	<b>40</b>
<b>Section 2 : Mise en application de la méthodologie choisie et approches de solutions</b>	<b>46</b>
<b>Paragraphe 1 : Collecte, dépouillement, présentation et analyse des données</b>	<b>49</b>
<b>Paragraphe 2 : Approches de solutions aux problèmes posés et conditions de leur mise en œuvre</b>	<b>56</b>
<b>CONCLUSION</b>	<b>60</b>
<b>REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES</b>	<b>61</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>63</b>
<b>TABLE DES MATIERES</b>	<b>89</b>

## INTRODUCTION

En matière de gestion des finances publiques, si l'importance des principes budgétaires n'est plus à démontrer, il n'en demeure pas moins que leur applicabilité rencontre des résistances compte tenu des exceptions qui leur sont apportées. Ces exceptions juridiquement admises et encadrées peuvent être conjoncturelles ou structurelles. Dans le premier cas, il s'agit d'actes juridiques ayant pour objectif de prendre en compte des opérations qui n'ont pas été envisagées par les prévisions budgétaires initiales (lois de finances rectificatives, décrets d'avances), ou encore d'échelonner une autorisation budgétaire sur plus d'une année (autorisations de programme). Dans le second cas, ce sont des procédés d'individualisation de certaines gestions. Ces techniques peuvent prendre la forme de services de l'Etat s'érigeant en producteurs de biens ou prestataires de services en contrepartie du paiement d'un prix : ce sont les budgets annexes. Elles peuvent également consister à décrire certaines opérations spécifiques de l'Etat de nature différente de celles du budget général ou rapprochant des recettes et dépenses d'une même activité : on est en présence des Comptes Spéciaux du Trésor qui constituent le centre d'intérêt de ce travail.

Les Comptes Spéciaux du Trésor sont des comptes ouverts dans les écritures du Trésor Public, soit en vue d'affecter certaines recettes à certaines dépenses (compte d'affectation spéciale), soit en vue de faire apparaître une sorte de bilan entre des opérations en étroite corrélation (compte de prêts et d'avances). Ce sont des comptes créés par la loi de finances et qui retracent des opérations distinctes de celles du Budget Général de l'Etat. Chercher à savoir plus sur les Comptes Spéciaux du Trésor peut s'avérer légitime. Tout d'abord, la pratique des Comptes Spéciaux du Trésor remonte au début du XIX siècle et s'est affirmée dans le temps. Malgré cela, le domaine des Comptes Spéciaux du Trésor constitue au Bénin une sorte de "terra incognita" (domaine d'activité jusqu'alors inexploré) des finances publiques. Jusqu'en l'an 2000, aucune loi de finances n'a fait cas de création de Comptes Spéciaux du Trésor. Il a fallu le rapport de la chambre des comptes de la Cour Suprême sur le tout premier compte de gestion présenté par le Receveur Général des Finances sur la gestion 1998 pour dénoncer l'exécution d'opérations non autorisées par le parlement qui devaient être retracées dans des Comptes Spéciaux du Trésor. Sur la base des recommandations de la juridiction financière, un certain nombre de Comptes Spéciaux du Trésor sont créés, en régularisation, par la Loi de Finances de 2001. Au-delà de cette

consécration juridique, la pratique des Comptes Spéciaux du Trésor reste encore timide au Bénin et la gestion de ceux qui existent semble ne pas être une préoccupation majeure des acteurs des finances publiques, vu le déphasage entre les dispositions légales et la pratique. Il importe alors de s'interroger sur la réalité de leur fonctionnement, ce qui nous amène à nous demander :

- pourquoi les autorisations des Comptes Spéciaux du Trésor ne sont-elles pas toujours exécutées conformément aux dispositions légales ?
- quelles sont les différentes solutions possibles à la bonne gestion des Comptes Spéciaux du Trésor ?

En nous fondant sur cette série de questions, nous avons choisi d'axer notre réflexion sur le thème : « **Problématique de l'exécution satisfaisante des Comptes Spéciaux du Trésor par la DGB** ».

Deux orientations majeures se sont dessinées au terme de ces interrogations:

- premièrement, nous nous sommes appesantie sur le cadre général de réalisation de l'étude ce qui nous a permis de faire la restitution des résultats de réalisation des activités en termes de performances et de contre-performances obtenues au MEFPD pour aboutir aux observations de stage et au choix de la problématique de l'étude (chapitre premier);
- deuxièmement, nous avons procédé au choix et à la mise en application du cadre théorique et méthodologique de l'étude pour une exécution satisfaisante des Comptes Spéciaux du Trésor par la DGB (chapitre deuxième).

## **CHAPITRE PREMIER : CADRE GENERAL DE REALISATION DE L'ETUDE AU MEFPD, OBSERVATIONS DE STAGE ET CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE DE L'EXECUTION SATISFAISANTE DES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR PAR LA DGB**

Ce chapitre est subdivisé en deux sections. La première présente le cadre contextuel de l'étude au Ministère de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation et les observations de stage à la Direction Générale du Budget ; la seconde est consacrée au choix de la problématique de l'étude.

### **Section 1 : Cadre contextuel de l'étude au MEFPD et observations de stage à la DGB**

Nous avons présenté le cadre général de réalisation de l'étude avant de nous intéresser aux observations de stage.

#### **Paragraphe 1 : Cadre général de réalisation de l'étude**

Dans le cadre général de réalisation de l'étude au Ministère en charge des Finances au Bénin, il est question de la présentation du Ministère de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation (cadre institutionnel de l'étude), la Direction Générale du Budget (cadre physique) et le cadre environnemental composé du microenvironnement et du macro-environnement de la Direction Générale du Budget.

#### **I- Cadre institutionnel de l'étude : le Ministère de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation**

Le Ministère de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation (MEFPD) a été présenté à travers ses missions et attributions d'une part ; son organisation et son fonctionnement d'autre part.

##### **A- Missions et attributions du MEFPD**

Régi par le décret n°2014-757 du 26 décembre 2014 portant ses attributions, son organisation et son fonctionnement, le MEFPD a pour missions de proposer et de mettre en œuvre la politique économique, financière et monétaire de l'Etat. Parmi ses nombreuses

attributions, nous pouvons retenir que, le MEFPD est chargé:

- d'élaborer et de suivre la mise en œuvre de la politique économique et financière du Gouvernement ;
- d'élaborer les programmes de réformes économiques et de coordonner leur exécution;
- d'élaborer les projets de lois de finances ;
- d'assurer la préparation du budget de l'Etat ;
- d'assurer l'exécution et le contrôle des recettes et des dépenses de l'Etat;
- d'assurer le suivi et le contrôle des finances des collectivités publiques.

## **B- Organisation et fonctionnement du MEFPD**

Le Ministère de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation (MEFPD) comprend :

- le Ministre ;
- le Cabinet du Ministre ;
- les services et personnes directement rattachées au Ministre ;
- le Secrétariat Général du Ministère ;
- les Directions Centrales ;
- les Directions Générales ;
- les Organismes sous tutelle.

Le fonctionnement du Ministère est décrit dans les articles 3 et suivants du décret n°2014-757 du 26 décembre 2014 portant ses attributions, organisation et fonctionnement.

Notons que parmi les Directions Générales du Ministère, figure en bonne place la Direction Générale du Budget qui nous a accueillie pour notre stage et constitue par conséquent le cadre physique de réalisation de notre étude.

## **II- Cadre physique de l'étude : la Direction Générale du Budget (DGB)**

Ici, nous avons d'une part procédé à la présentation des missions et attributions de la DGB (A) puis d'autre part, à celle de son organisation et de son fonctionnement (B).

### **A- Missions et attributions de la DGB**

La Direction Générale du Budget, cadre physique de réalisation de notre étude, a pour missions d'élaborer, de mettre en œuvre et de suivre l'exécution du Budget de l'Etat.

A ce titre, elle est chargée:

- d'élaborer le budget de l'Etat ;
- d'exécuter les dépenses réparties de personnel et les dépenses non réparties du budget de l'Etat ;
- de suivre l'exécution des dépenses du budget de l'Etat et des budgets programmes à travers le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFiP) ;
- d'intégrer au budget de l'Etat les projets et les programmes inscrits au Programme d'Investissements Publics en collaboration avec les ministères sectoriels ;
- de concevoir, de mettre en œuvre, de suivre et d'évaluer les réformes budgétaires ;
- d'appuyer et d'assister techniquement les ministères et institutions de l'Etat dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi-évaluation des budgets programmes ;
- d'appliquer le code des pensions de retraite ;
- de former et de recycler le personnel appartenant aux corps de l'Administration Centrale des Finances ;
- d'élaborer le compte administratif du budget de l'Etat en dépenses ;
- d'assurer le traitement informatique des données relatives au budget.

Remarquons que nos observations de stage n'ont pas pu porter sur toutes les activités liées aux attributions de la DGB ; nous les avons orientées sur les activités ci-après :

- l'élaboration du budget de l'Etat ;
- l'exécution des dépenses non réparties du budget de l'Etat ;
- le suivi de l'exécution des dépenses du budget de l'Etat à travers le SIGFiP.

L'élaboration du budget de l'Etat prend en compte l'élaboration du budget général, des budgets annexes et des Comptes Spéciaux du Trésor (CST). Notre étude s'est essentiellement appesantie sur les CST car ils constituent une partie importante du budget de l'Etat mais ne sont pas souvent abordés dans les études. De plus, les mécanismes de leur gestion ont connu assez d'évolutions qui ne sont pas forcément prises en compte dans la pratique au Bénin.

Les Comptes Spéciaux du Trésor sont en effet, des comptes ouverts dans les écritures du Trésor Public, soit en vue d'affecter certaines recettes à certaines dépenses (compte d'affectation spéciale), soit en vue de faire apparaître une sorte de bilan entre des opérations en étroite corrélation (compte de prêts et d'avances). Ce sont des comptes créés par la loi de finances et qui retracent des opérations distinctes de celles du Budget général. Il en existe trois catégories au Bénin : les comptes d'affectation spéciale, les comptes d'avance et les comptes de prêts.

## **B- Organisation et fonctionnement de la DGB**

L'organisation et le fonctionnement de la DGB sont régis par l'arrêté n°0133/MEFPD/DC/SGM/DGB du 16 janvier 2015. Ainsi, la Direction Générale du Budget comprend :

- les structures et personnes directement rattachées au Directeur général du Budget :
  - le Secrétariat Particulier ;
  - l'Assistant du Directeur général ;
  - l'Equipe Technique d'Appui à la Réforme Budgétaire ;
- 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 des Rentes Viagères (DPRV) ;
- la Direction de la Gestion des Ressources (DGR) ;
- la Direction de l'Informatique (DI) ;
- le Centre de Formation Professionnelle de l'Administration Centrale des Finances (CFPACF).

### **1- Le Secrétariat particulier**

Il est chargé :

- de mettre en forme, d'enregistrer , de saisir, d'expédier et de conserver le courrier confidentiel du Directeur général;
- de gérer l'agenda du Directeur général ;
- d'exécuter toutes autres tâches qui lui sont confiées par le Directeur général.

### **2- L'Assistant du Directeur Général du Budget**

Il exécute les missions et tâches que lui confie le Directeur général.

### **3- L'Equipe Technique d'Appui à la Réforme Budgétaire**

Elle est chargée:

- de concevoir l'ensemble de la réforme, en particulier l'échelonnement de la réforme dans le temps et la cohérence des étapes;
- de suivre et de coordonner la mise en œuvre de la réforme ;
- de soutenir et de promouvoir l'amélioration de la capacité d'exécution au niveau central et sectoriel ;

- de contribuer au développement des ressources humaines intervenant dans la chaîne des réformes (compétences, incitations, effectif).

#### **4- La Direction de la Préparation du Budget (DPB)**

Elle est chargée de :

- l'élaboration des lois de finances ;
- l'étude de toutes les questions ou textes susceptibles d'avoir des répercussions sur les finances publiques ;
- l'examen des budgets des collectivités locales en vue de leur approbation par le gouvernement.

#### **5- La Direction des Dépenses en Capital (DDC)**

Elle est chargée de:

- suivre la préparation du budget d'investissements publics ;
- déterminer le financement intérieur du budget d'investissements publics en liaison avec la Direction de la Préparation du Budget et la Direction de la Prévision;
- gérer les dépenses relatives à l'exécution des projets entièrement financés sur le budget de l'Etat, les dépenses afférentes aux contreparties du Bénin dans les projets cofinancés avec les partenaires étrangers et les dépenses relatives aux libérations de la part du capital social des institutions financières internationales et autres institutions internationales.

#### **6- La Direction des Pensions et Rentes Viagères (DPRV)**

La DPRV est chargée de :

- l'élaboration du budget annexe du Fonds National des Retraites du Bénin ;
- l'étude des droits à pension et aux rentes viagères ;
- la liquidation et l'ordonnancement des pensions et des rentes viagères;
- la validation de services auxiliaires et stagiaires ainsi que le rachat des parts contributives ;
- l'étude de toutes les questions et projets de textes relatifs aux pensions et aux rentes viagères ;
- la tenue du fichier des pensionnés ;
- le suivi de l'exécution du budget annexe du Fonds National des Retraités du

Bénin.

### **7- 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 de la compétence du personnel de l'Administration Centrale des Finances.

### **III- Cadre environnemental de l'étude : le microenvironnement et le macro-environnement de la DGB**

Le cadre environnemental de la DGB est composé du microenvironnement (A) et du macro-environnement (B).

#### **A- Le microenvironnement de la DGB**

Environnement immédiat de proximité, le microenvironnement regroupe l'ensemble des acteurs externes immédiatement en contact avec la DGB et qui influencent directement ses activités, notamment celles relatives à gestion des Comptes Spéciaux du Trésor. Nous avons ainsi distingué les structures impliquées dans cette tâche, les fournisseurs, prestataires de services et partenaires de la DGB.

#### **1- Les usagers de la DGB**

Parmi les usagers de la Direction Générale du Budget, ceux qui influencent directement les activités liées à la gestion des CST sont les gestionnaires de crédits des différents comptes d'affectation spéciale et les agents DRFM. Il s'agit des agents:

- de la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI) qui bénéficie du compte d'affectation spéciale SYDONIA ;
- du Ministère des Affaires Etrangères qui bénéficie du CAS « Opérations Militaires à l'Extérieur » ;
- du Ministère de l'Enseignement Maternel et Primaire, bénéficiaire du compte Education ;

- du Ministère de la santé qui bénéficie du CAS RAMU.

On distingue également une autre catégorie d'usagers, les stagiaires envoyés par l'Agence Nationale pour la Promotion de l'Emploi ou par les écoles et facultés dans le cadre de la réalisation de leur mémoire de fin de formation ou celui de leur insertion dans la vie professionnelle.

## **2- Les fournisseurs et prestataires de services de la DGB**

Les fournisseurs et prestataires de services quant à eux sont des personnes physiques ou morales chargées de livrer les fournitures et matériels de bureau, de transports et autres ; ou de mettre leurs prestations au service de la DGB. Il s'agit des agents de:

- la SBEE et la SONEB ;
- MTN, MOOV, ISOCEL ;
- la Poste du Bénin ;
- POSSOTOME et FIFA ;
- l'entreprise ADECHOLA (pour l'entretien quotidien des locaux).

## **3- Les partenaires de la DGB**

La DGB est accompagnée dans ses activités par de partenaires techniques et financiers et de partenaires opérationnels. Les partenaires techniques et financiers sont entre autres : la Coopération allemande GIZ, l'Agence Française de Développement (AFD), la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale (BM).

Comme partenaires opérationnels, nous avons pu distinguer :

- la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) chargée de l'affectation des recettes, du paiement des dépenses de CST et de la tenue de la comptabilité relative à ses opérations ;
- la Direction Générale des Affaires Economiques (DGAE) qui intervient dans les travaux de préparation budgétaire, notamment en ce qui concerne les questions relatives à la conjoncture économique ;
- la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) qui sert d'intermédiaire entre l'Etat et les partenaires financiers en ce qui concerne la mobilisation des ressources extérieures, plus précisément celles alimentant les comptes « Opérations

Militaires à l'Extérieur » et Education.

## **B- Le macro-environnement de la DGB**

Il est constitué de l'ensemble des éléments sur lesquels la DGB n'a aucune emprise. Il s'agit beaucoup plus de facteurs que d'acteurs qui influencent ses activités et auxquels elle doit s'adapter. Nous avons distingué entre autres, l'environnement juridique et réglementaire, l'environnement monétaire et financier puis l'environnement socio-économique.

### **1- L'environnement juridique et réglementaire de la DGB**

Il regroupe les lois, les conventions, les décrets et les règlements régissant la gestion des finances publiques au Bénin. Ainsi, la DGB doit se conformer aux dispositions de :

- la directive n°01/2009/CM/UEMOA portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA ;
- la directive n°06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances au sein de l'UEMOA ;
- la directive n°08/2009/CM/UEMOA portant nomenclature budgétaire au sein de l'UEMOA ;
- la directive n°10/2009/CM/UEMOA portant Tableau des Opérations Financières de l'Etat au sein de l'UEMOA ;
- la loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin ;
- la loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances ;
- les lois de finances de chaque année ;
- le décret n°2000-60 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat ;
- le décret n°2014-757 du 26 décembre 2014 portant Attributions, Organisation et Fonctionnement du Ministère de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation ;
- l'arrêté n°1264/MF/DC/CTF du 30 Décembre 1997 relatif à la mise en application du manuel de procédures d'exécution des dépenses publiques et de nomenclature des pièces justificatives ;
- l'arrêté n°0133/MEFPD/DC/SGM/DGB du 16 janvier 2015 portant Attributions, Organisation et Fonctionnement de la Direction Générale du Budget.

L'observation de ces normes permettra de garantir un cadre transparent et performant de gestion des finances publiques au Bénin.

## **2- L'environnement monétaire et financier de la DGB**

L'environnement monétaire et financier de la DGB renvoie à l'environnement monétaire et financier du Bénin en général. Cet environnement est caractérisé par une politique monétaire conduite par la BCEAO (car le Bénin est un pays membre de l'UEMOA au sein duquel, il n'y a pas de politique monétaire à l'échelle nationale) et qui vise de façon explicite, la stabilité des prix. La monnaie du pays, le franc CFA, émise par la BCEAO, est liée à l'euro par un taux de change fixe (1euro=655,957FCFA), qui implique le maintien d'une discipline monétaire.

En 2014, la politique monétaire a été accommodante, dans le contexte d'inflation basse au Bénin (taux annuel de -0,2% en 2014 selon la BCEAO). La BCEAO a maintenu à un niveau fixe, le taux d'intérêt minimum de soumission aux opérations d'appels d'offres d'injection de liquidités, établi à 2,5% en septembre 2013, ainsi que le taux d'intérêt au guichet de prêt marginal (3,5%). La masse monétaire s'est accrue de 8,5% du fait de la hausse des crédits à l'économie. Les refinancements de la Banque Centrale ont progressé de 20,5%, permettant de combler les déficits de liquidité bancaire.

Le secteur financier quant à lui, était, au 31 juillet 2014, composé de quatorze banques, avec une forte concentration autour de quatre établissements principaux. Ces quatre grandes banques représentent 72% des parts de marché et 70% du bilan total du secteur. Selon les données de la BCEAO, le taux de bancarisation se situe à 11,96% en 2012 et atteint 49% si l'on tient compte des institutions de micro finance. Le Bénin est le deuxième pays de l'UEMOA, après le Togo, ayant le taux d'accès le plus élevé (27%) aux systèmes financiers décentralisés.

## **3- L'environnement socio-économique de la DGB**

La croissance économique est estimée en 2014 à 5,5%, contre 5,6% en 2013. Elle a été tirée de la production agricole et des services, deux secteurs qui pèsent plus de 85% du PIB. Le taux moyen d'inflation dans l'UEMOA est de 3,9% 2,4% 1,5% et 0,2% respectivement en 2011, 2012, 2013 et 2014. La baisse des prix à la consommation d'une année à l'autre est liée à la détente des prix des produits alimentaires et énergétiques importés ainsi que des produits locaux notamment les céréales et les tubercules.

Les perspectives économiques en 2015 s'inscrivent dans un contexte marqué par la volonté du gouvernement d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement

(OMD) et la mise en œuvre du Programme d'Investissements Structurants (PIS). La croissance économique est projetée à 5,6% en 2015 et 6% en 2016. Elle dépend de l'accélération des réformes visant à améliorer le climat des affaires et la chaîne de la dépense publique, notamment le système de passation des marchés publics.

Sur le plan social, la réduction des disparités régionales représente un défi pour le Bénin. Le développement équilibré et durable de l'espace national constitue l'un des cinq axes prioritaires de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP) en cours.

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

Nous avons ici, restitué les mécanismes de fonctionnement de la DGB en termes d'éléments d'échecs et de succès liés à la réalisation de ses activités notamment celles liées à la gestion des Comptes Spéciaux du Trésor. La restitution a été faite en deux points :

- les états des lieux (à l'interne et à l'externe) sur les activités de la DGB;
- le bilan des observations de stage.

### **I- Etats des lieux sur les activités de la Direction Générale du Budget**

Nos observations de stage ont porté sur les activités suivantes :

- activité n°1 : l'élaboration des Comptes Spéciaux du Trésor ;
- activité n°2 : l'exécution des Comptes Spéciaux du Trésor ;
- activité n°3 : le suivi de l'exécution des dépenses des Comptes Spéciaux du Trésor dans le SIGFiP.

#### **A- Etat des lieux à l'interne sur les activités de la DGB**

Les observations ont été faites activité par activité et s'inscrivent dans l'optique d'une élaboration performante des Comptes Spéciaux du Trésor. **Ces observations figurent en annexe 2.**

#### **B- Etat des lieux à l'externe sur les activités de la DGB**

L'Etat des lieux à l'externe a été fait par rapport à chaque activité ciblée et porte sur le microenvironnement et le macro-environnement de la Direction Générale du Budget. Les observations y relatives figurent également en **annexe 2.**

## **II- Bilan des observations de stage**

L'inventaire des constats significatifs faits dans l'observation des activités de la DGB (annexe 2), nous permet de distinguer les atouts (forces et opportunités) et les problèmes (faiblesses et menaces).

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

Les atouts identifiés sont au nombre de dix et se présentent activité par activité, ainsi qu'il suit :

#### **1- Au niveau de l'élaboration des CST**

- (1) Respect de la législation en matière d'élaboration de CST (force) ;
- (2) affectation effective de recettes spécifiques pour l'alimentation des CST (force) ;
- (3) participation des stagiaires à l'exécution d'activités secondaires (opportunité) ;
- (4) bonne fourniture du réseau internet à la DGB (opportunité).

#### **2- Au niveau de l'exécution des CST**

- (5) Respect de la séparation des fonctions d'ordonnateurs et de comptable (force) ;
- (6) existence d'un partenariat de qualité entre la DGB et les institutions internationales (opportunité) ;
- (7) existence d'une réglementation satisfaisante en matière d'exécution des CST (opportunité) ;
- (8) existence d'un climat monétaire et financier favorable à une bonne gestion des finances publiques (opportunité) ;
- (9) tendance baissière du taux d'inflation (opportunité).

#### **3- Au niveau du suivi de l'exécution des dépenses de CST dans le SIGFiP**

- (10) Suivi effectif des dépenses de CST dans le SIGFiP (force).

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

Les problèmes identifiés sont au nombre de quatorze et se présentent ainsi qu'il suit, activité par activité :

### **1- Au niveau de l'élaboration des CST**

- (1) Dotation non performante de la DGB en personnel (faiblesse) ;
- (2) transmission tardive à la DGB, des informations liées à l'ouverture des CST (menace) ;
- (3) faible implication des responsables financiers des ministères bénéficiant de CST, dans les travaux liés à l'ouverture annuelle des CST (menace) ;
- (4) faible appropriation de la LOLF par les agents de la DGB (menace).

### **2- Au niveau de l'exécution des CST**

- (5) Non perception d'intérêt au titre des avances et prêts octroyés par le Trésor (faiblesse);
- (6) déficit récurrent des soldes en fin de gestion des comptes d'affectation spéciale alimentés par des ressources extérieures (faiblesse) ;
- (7) exécution non autorisée des dépenses de personnel sur les comptes d'affectation spéciale (faiblesse) ;
- (8) non report des soldes à la clôture des comptes d'affectation spéciale (faiblesse) ;
- (9) recouvrement non satisfaisant des avances et prêts octroyés par le Trésor aux sociétés publiques (faiblesse) ;
- (10) morosité économique avec une faiblesse généralisée du pouvoir d'achat des agents économiques (menace) ;
- (11) pertes de change dans les transactions avec les PTF (menace).

### **3- Au niveau du suivi de l'exécution des dépenses de CST dans le SIGFiP**

- (12) Fermetures fréquentes du SIGFiP (faiblesse) ;
- (13) inexistence de rapports d'exécution mensuels et trimestriels des CST (faiblesse) ;
- (14) inefficacité des prestations de la SBEE à la DGB (menace).

Après la présentation du cadre contextuel de l'étude au MEFPD et des observations de stage à la DGB, nous avons procédé au choix de la problématique de l'étude.

## **Section 2 : Choix de la problématique de l'étude**

Cette section est consacrée d'une part au choix du problème à résoudre et au libellé du thème de l'étude ; d'autre part, au choix de la perspective théorique de traitement du problème à résoudre et à la formulation de la problématique de l'étude.

### **Paragraphe 1 : Choix du problème à résoudre et libellé du thème de l'étude**

#### **I- Choix et spécification du problème à résoudre**

##### **A- CHOIX DU PROBLEME A RESOUDRE**

Nous avons procédé à ce niveau, à un regroupement par centre d'intérêt des problèmes identifiés lors de nos observations de stage pour aboutir à une synthèse des problèmes à résoudre (PAR) possibles.

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

Les centres d'intérêts identifiés s'assimilent aux activités du cadre physique de l'étude et se présentent comme suit :

- Centre d'intérêt N°1 : l'élaboration des Comptes Spéciaux du Trésor (Activité n°1)
- Centre d'intérêt N°2 : l'exécution des Comptes Spéciaux du Trésor (Activité n°2)
- Centre d'intérêt N°3 : le suivi de l'exécution des Comptes Spéciaux du Trésor (Activité n°3)

La synthèse de ces différents problèmes (général et spécifiques) est consignée dans le tableau n°1 de la page suivante et met en évidence les PAR possibles de l'étude.

##### **2- Processus du choix du problème à résoudre (PAR)**

L'examen des différents problèmes identifiés lors de l'état des lieux nous a permis de dégager les trois PAR que sont :

- le problème d'élaboration non performante des Comptes Spéciaux du Trésor (PAR1);
- le problème d'exécution non satisfaisante des CST (PAR2) ;
- le problème d'inefficacité du suivi de l'exécution des dépenses de CST dans le SIGFiP (PAR3).

**TABLEAU N°1 : Possibilités de PAR**

N°	CENTRES D'INTERET	ANGLES D'OBSERVATION	PROBLEMES A RESOUDRE		LIBELLES DES PAR
			PROBLEMES SPECIFIQUES	PROBLEMES GENERAUX	
1	<b>Elaboration des CST (CI 1)</b>	Performance	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dotation non performante de la DGB en personnel;</li> <li>- transmission tardive à la DGB des informations liées à l'ouverture des CST;</li> <li>- faible implication des responsables financiers des ministères bénéficiant de CST, dans les travaux liés à l'ouverture annuelle des CST ;</li> <li>- faible appropriation de la LOLF par les agents de la DGB.</li> </ul>	Elaboration non performante des CST (PG1)	Problème de l'élaboration non performante des CST (PAR1)
2	<b>Exécution des CST (CI 2)</b>	Satisfaction	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Non perception d'intérêt au titre des avances et prêts octroyés par le Trésor ;</li> <li>- déficit récurrent des soldes en fin de gestion des comptes d'affectation spéciale alimentés par des ressources extérieures ;</li> <li>- exécution non autorisée des dépenses de personnel sur les comptes d'affectation spéciale ;</li> <li>- non report des soldes à la clôture des comptes d'affectation spéciale ;</li> </ul>	Exécution non satisfaisante CST (PG2)	Problème de l'exécution non satisfaisante des CST (PAR2)

			<ul style="list-style-type: none"> <li>- recouvrement non satisfaisant des avances et prêts octroyés par le Trésor aux sociétés publiques;</li> <li>- morosité économique avec faiblesse généralisée du pouvoir d'achat des agents économiques;</li> <li>- pertes de change dans les transactions avec les PTF.</li> </ul>		
<b>3</b>	<b>Suivi de l'exécution des dépenses de CST dans le SIGFiP (CI 3)</b>	Efficacité	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fermetures fréquentes du SIGFiP ;</li> <li>- inexistence de rapports d'exécution mensuels et trimestriels des CST ;</li> <li>- inefficacité des prestations de la SBEE à la DGB.</li> </ul>	Inefficacité du suivi de l'exécution des dépenses de CST dans le SIGFiP (PG3)	Problème de l'inefficacité du suivi de l'exécution des dépenses de CST dans le SIGFiP (PAR3)

SOURCE : Inventaire des problèmes issus de nos observations de stage

La résolution du PAR d'élaboration non performante des Comptes Spéciaux du Trésor est gage d'un renforcement des capacités du personnel de la DGB et d'une meilleure organisation du travail à la Direction Générale du Budget. Il est urgent de résoudre ce problème mais cela ne constitue pas pour nous une priorité en ce sens que des dispositions sont déjà prises par la Direction pour remédier à ces insuffisances.

La résolution du PAR d'exécution non satisfaisante des CST garantit le respect des principes budgétaires dans l'utilisation des ressources publiques à des fins de satisfaction des besoins d'intérêt général. Ce problème est tout aussi urgent que prioritaire. Il est urgent en ce sens qu'il permettra d'arrêter l'hémorragie financière qu'entraîne la mauvaise gestion des deniers publics, et constitue pour nous une priorité dans la mesure où aucune disposition n'est prise jusqu'à ce jour, pour améliorer l'exécution des CST, composantes non négligeables du Budget de l'Etat mais souvent inexplorées par les études.

La résolution du PAR de l'inefficacité du suivi de l'exécution des dépenses de CST dans le SIGFiP permettra un meilleur contrôle de l'utilisation des deniers publics et de facto une bonne reddition des comptes. Ce problème est tout aussi urgent que les précédents mais pour nous n'est pas la priorité.

Eu égard à l'urgence et à la priorité qu'il présente, **nous avons choisi mener nos réflexions sur le PAR2 lié à l'exécution non satisfaisante des CST.**

Rappelons que le problème à résoudre ainsi retenu comporte comme problème général et problèmes spécifiques les éléments ci-après :

**Problème général (PG)**

Exécution non satisfaisante des Comptes Spéciaux du Trésor (PG).

**Problèmes spécifiques (PS)**

- Non perception d'intérêt au titre des avances et prêts octroyés par le Trésor (PSa) ;
- déficit récurrent des soldes en fin de gestion des comptes d'affectation spéciale alimentés par des ressources extérieures (PSb);

- exécution non autorisée des dépenses de personnel sur les comptes d'affectation spéciale (PSc) ;
- non report des soldes à la clôture des comptes d'affectation spéciale (PSd) ;
- recouvrement non satisfaisant des avances et prêts octroyés par le Trésor aux sociétés publiques (PSe);
- morosité économique avec une faiblesse généralisée du pouvoir d'achat (PSf);
- pertes de change dans les transactions avec les PTF (PSg).

L'étape suivante de notre étude a consisté à préciser les contours du problème à résoudre. Il s'agit de la spécification du problème à résoudre (**PAR**).

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

La spécification du problème à résoudre passe d'abord par la précision des contours du PAR choisi et finit par l'élagage de problèmes spécifiques non indispensables.

#### **1- Précision des contours du PAR choisi**

Le problème à résoudre choisi renseigne sur les contre-performances réalisées par le MEFFPD dans l'exécution des Comptes Spéciaux du Trésor.

Les Comptes Spéciaux du Trésor servent à décrire certaines opérations spécifiques de l'Etat de nature différente de celles du budget général ou rapprochant des recettes et dépenses d'une même activité. Au Bénin, on en distingue trois catégories : les comptes d'affectation spéciale, les comptes d'avances et les comptes de prêts. L'exécution des opérations relatives à ces comptes doit respecter des règles particulières comme l'affectation de recettes spécifiques pour leur alimentation, leur exécution en équilibre (comptes d'affectation spéciale), la production d'intérêt et leur remboursement total avant expiration du délai (comptes d'avances et de prêts). La non observance de ces mesures particulières crée inévitablement des déséquilibres au niveau du budget de l'Etat et sur les finances publiques en général. Nous nous demandons alors si c'est leur caractère spécial qui les expose à des abus ou si la réponse se trouve dans la souplesse constatée dans leur gestion (contrôle parlementaire assoupli, reports de crédits).

**Le problème (général) qui se pose est celui de l'exécution non satisfaisante des Comptes Spéciaux du Trésor par le MEFPD.** La résolution de ce problème se fera par la recherche des conditions favorables à la meilleure gestion des crédits budgétaires affectés à cette catégorie d'opérations.

## **2- Elagage de problèmes spécifiques**

Dans le cadre de réalisation de notre travail, il ne nous est pas paru pertinent de faire une étude exhaustive et mécanique de tous les problèmes spécifiques liés au PAR choisi. Nous avons ainsi procédé à l'élimination des problèmes spécifiques qui ne méritent pas ou ne méritent plus d'être résolus par la présente étude. L'outil d'analyse utilisé pour élaguer ces problèmes spécifiques non désirés tient compte des principes ci-après :

- on ne résout pas plusieurs fois le même problème spécifique dans une étude ;
- on ne résout pas un problème spécifique ne présentant aucune complexité ;
- on ne résout pas un problème spécifique ne relevant pas de son domaine de formation ;
- on ne résout pas un problème spécifique déjà résolu de façon satisfaisante par une étude antérieure.

Au regard de ces quatre principes, nous avons retenu dans le cadre de notre étude les problèmes spécifiques (**PS**) ci-après :

**PS1** : le déficit récurrent des soldes en fin de gestion des comptes d'affectation spéciale (PSb);

**PS2** : le non report des soldes à la clôture des comptes d'affectation spéciale (PSd) ;

**PS3** : le recouvrement non satisfaisant des avances et prêts octroyés par le Trésor aux sociétés publiques (PSe).

La réflexion sur ces trois problèmes spécifiques nous a permis d'orienter le choix du thème et de la problématique de l'étude.

## **C- Libellé du thème choisi : le sujet de l'étude**

### **1- Rappel du PAR choisi et spécifié**

Il convient de rappeler que nous avons choisi parmi les problèmes à résoudre possibles, celui relatif à **l'exécution des Comptes Spéciaux du Trésor**. Ce PAR, après spécification, se libelle comme suit :

#### **a- Problème général (PG)**

Exécution non satisfaisante des Comptes Spéciaux du Trésor (PG).

#### **b- Problèmes spécifiques (PS)**

**PS1** : le déficit récurrent des soldes en fin de gestion des comptes d'affectation spéciale ;

**PS2** : le non report des soldes à la clôture des comptes d'affectation spéciale ;

**PS3** : le recouvrement non satisfaisant des avances et prêts octroyés par le Trésor.

### **2- Libellé du thème choisi**

Puisque le PAR retenu est lié à l'exécution non satisfaisante des Comptes Spéciaux du Trésor par la DGB, nous pouvons libeller le thème de notre étude comme suit :

« **Problématique de l'exécution satisfaisante des Comptes Spéciaux du Trésor par la DGB** ». Cette étude se donne donc la préoccupation majeure de mener des recherches en vue de rendre satisfaisante l'exécution des Comptes Spéciaux du Trésor.

## **Paragraphe 2 : Choix de la perspective théorique de traitement du problème à résoudre et formulation de la problématique de l'étude.**

La perspective théorique de l'étude a été présentée par rapport au problème général identifié d'une part et en tenant compte des problèmes spécifiques en résolution d'autre part.

## **I- Choix de la perspective théorique de traitement du problème à résoudre**

### **A- Perspective théorique de traitement du problème général**

Le problème général qui se pose est celui de l'exécution non satisfaisante des Comptes Spéciaux du Trésor par la DGB. Réfléchir sur ce PAR revient à orienter nos recherches sur la thématique ou perspective théorique générale de l'exécution budgétaire. En tenant compte de l'angle d'observation liée à la satisfaction, cette thématique générale devient : **l'exécution budgétaire satisfaisante** ; thématique générale pouvant se subdiviser en trois sous thématiques ou perspectives théoriques spécifiques. Il s'agit de :

- la gestion équilibrée des comptes de l'Etat ;
- la sincérité budgétaire appliquée aux comptes de l'Etat ;
- le recouvrement satisfaisant des créances de l'Etat.

### **B- Perspectives théoriques de traitement des problèmes spécifiques**

Nous avons identifié pour chacun des trois problèmes spécifiques, l'approche générique sans nom et sans auteur, c'est-à-dire le cœur scientifique autour duquel s'est articulée plus tard la revue de littérature.

#### **1- Perspective théorique de traitement du Problème Spécifique (PS) 1: le déficit récurrent des soldes en fin de gestion des comptes d'affectation spéciale alimentés par des ressources extérieures**

Le déficit est la situation dans laquelle les dépenses effectuées sont supérieures aux recettes constatées, ce qui engendre naturellement un déséquilibre. C'est pour éviter ce genre de situations que la loi prévoit qu'en cours d'année, le total des dépenses engagées au titre d'un compte d'affectation spéciale n'excède pas le total des recettes constatées, sauf pendant les trois mois suivant sa création. L'exécution récurrente en déficit des comptes d'affectation spéciale ne peut donc que soulever des interrogations, puisqu'elle contribue à l'inefficacité de l'exécution des Comptes Spéciaux du Trésor. Il serait donc opportun d'exécuter les dépenses à hauteur des crédits disponibles, en vue d'obtenir des soldes satisfaisants en fin de gestion des comptes d'affectation spéciale. Sur ce, **la perspective théorique spécifique**

retenue est basée, comme annoncé dans la perspective théorique générale, sur la gestion équilibrée des comptes de l'Etat.

**2- Perspective théorique de traitement du problème spécifique (PS) 2: le non report des soldes à la clôture des comptes d'affectation spéciale**

Tout comme le budget général, l'exécution des CST doit respecter les grands principes des finances publiques au nombre desquels figure en bonne place, le principe de sincérité qui implique l'exhaustivité, la cohérence et l'exactitude des informations financières fournies par l'Etat. Le report des soldes à la clôture de certains comptes permet de connaître la situation exacte et exhaustive de ces comptes. Le non report contribuerait ainsi à fausser les résultats en fin d'exécution, d'autant plus que ces soldes sont pour la plupart déficitaires. Il faudrait donc penser à prendre en compte les déficits des années antérieures en vue d'aboutir à une exécution satisfaisante des Comptes Spéciaux du Trésor.

**Comme présenté plus haut, la perspective théorique spécifique retenue est celle axée sur la sincérité budgétaire appliquée aux comptes de l'Etat.**

**3- Perspective théorique de traitement du Problème Spécifique (PS) 3 : le recouvrement non satisfaisant des avances et prêts octroyés par le Trésor aux sociétés publiques**

Les avances et les prêts constituent pour l'Etat des moyens d'intervention dans le domaine socio-économique. Ce sont les remboursements mensuels qui vont venir alimenter à nouveau ces comptes et permettre de nouveaux prêts et avances. Il importe donc d'évaluer la capacité financière des bénéficiaires avant l'octroi des avances et prêts du Trésor mais également de prendre les mesures idoines en cas de non remboursement, dans le souci de rendre satisfaisant le recouvrement. **La perspective théorique retenue est donc celle relative au recouvrement satisfaisant des créances de l'Etat.**

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

Prenant en compte la double réalité de la notion de problématique (problème à résoudre et perspective théorique), la problématique d'une recherche-diagnostic peut se formuler de manière structurée ou de façon homogène.

### **A- Présentation de la problématique structurée**

Formuler la problématique de l'étude revient ici, à rappeler le problème à résoudre choisi (PAR) et la perspective théorique y relative : c'est la présentation structurée ou non homogénéisée de la problématique (voir détails en **annexe 3**).

### **B- Présentation de la problématique homogénéisée**

La problématique homogénéisée ou globale qui découle de l'exercice précédent est formulée de la manière suivante : **Problématique de l'exécution satisfaisante des Comptes Spéciaux du Trésor par la Direction Générale du Budget.**

L'exécution des Comptes Spéciaux du Trésor, de façon générale, paraît aujourd'hui non satisfaisante, au regard des dysfonctionnements qu'on y enregistre.

Pour atteindre la satisfaction désirée, il faut parvenir à mettre en interaction les outils de résolution des divers problèmes spécifiques relatifs :

- au déficit récurrent des soldes en fin de gestion des comptes d'affectation spéciale alimentés par des ressources extérieures (thématique de la gestion équilibrée des comptes de l'Etat) ;
- au non report des soldes à la clôture des comptes d'affectation spéciale (thématique de la sincérité budgétaire appliquée aux comptes de l'Etat) ;
- au recouvrement non satisfaisant des avances et prêts octroyés par le Trésor aux sociétés publiques (thématique du recouvrement satisfaisant des créances de l'Etat).

Résoudre ces problèmes consiste donc à définir les conditions d'amélioration de l'exécution des Comptes Spéciaux du Trésor, dans le respect simultané des thématiques ou perspectives théoriques (PT) sus énoncées.

## **CHAPITRE DEUXIEME: CHOIX ET MISE EN ŒUVRE DU CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE POUR UNE EXECUTION SATISFAISANTE DES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR PAR LA DGB**

Le présent chapitre est subdivisé en deux sections : la première est consacrée au cadre théorique et méthodologique de l'étude ; la seconde est relative aux enquêtes et aux approches de solutions

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

Nous avons abordé dans un premier paragraphe le cadre théorique de base, le tableau de bord de l'étude et la revue de littérature. Le choix de la méthodologie et les conditions de vérification des hypothèses ont été présentés dans un second paragraphe.

#### **Paragraphe1 : Cadre théorique de base, tableau de bord et revue de littérature de l'étude**

Nous avons successivement abordé dans cette partie, le cadre théorique de base de la recherche, le tableau de bord de l'étude et la revue de littérature.

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

Ici, nous avons présenté les objectifs et les hypothèses de l'étude.

##### **A- Objectifs de l'étude**

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

Avant d'arriver à ces objectifs, rappelons que le problème général de l'étude est l'exécution non satisfaisante des Comptes Spéciaux du Trésor. Les problèmes spécifiques y associés sont :

- le déficit récurrent des soldes en fin de gestion des comptes d'affectation spéciale alimentés par des ressources extérieures (PS1);
- le non report des soldes à la clôture des comptes d'affectation spéciale (PS2) ;
- le recouvrement non satisfaisant des avances et prêts octroyés par le Trésor aux sociétés publiques (PS3).

## **1- Objectifs de développement**

Nous avons ici présenté des déclarations d'intention en termes de résolution de chaque problème suivant un objectif général et des objectifs spécifiques.

### **a- Objectif général de développement (OGD)**

Cet objectif est de **proposer les conditions d'une exécution satisfaisante des Comptes Spéciaux du Trésor.**

### **b- Objectifs spécifiques de développement (OSD)**

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

- **conseiller** les conditions d'une limitation du déficit des comptes d'affectation spéciale (OSD1);
- **suggérer** les conditions d'un report satisfaisant des soldes à la clôture des comptes d'affectation spéciale (OSD2);
- **envisager** les conditions d'un recouvrement satisfaisant des avances et prêts octroyés par le Trésor aux sociétés publiques (OSD3).

## **2- Objectifs de recherche**

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

**a- Objectif général de recherche (OGR)**

Il s'agit ici de **déterminer les conditions d'une exécution satisfaisante des Comptes Spéciaux du Trésor.**

**b- Objectifs spécifiques de recherche (OSR)**

Les objectifs spécifiques de recherche se libellent comme suit :

- **rechercher** les conditions d'une limitation du déficit des comptes d'affectation spéciale (OSR1);
- **identifier** les conditions d'un report satisfaisant des soldes à la clôture des comptes d'affectation spéciale (OSR2);
- **définir** les conditions d'un recouvrement satisfaisant des avances et prêts octroyés par le Trésor aux sociétés publiques (OSR3).

**3- Résultats attendus de l'étude**

Les résultats attendus de l'étude se présentent en termes général et spécifiques.

**a- Résultat général attendu (RGA)**

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

**Au terme de l'étude, les conditions d'une exécution satisfaisante des Comptes Spéciaux du Trésor sont déterminées et proposées.**

**b- Résultats spécifiques attendus (RSA)**

Ces résultats spécifiques se présentent comme suit :

- par rapport au PS1 : à la fin de l'étude, les conditions d'une limitation du déficit des comptes d'affectation spéciale sont recherchées et conseillées (RSA1);
- par rapport au PS2 : à l'issue de l'étude, les conditions d'un report satisfaisant des soldes à la clôture des comptes d'affectation spéciale sont identifiées et suggérées (RSA2);

- par rapport au PS3 : aux termes de l'étude, les conditions d'un recouvrement satisfaisant des avances et prêts octroyés par le Trésor aux sociétés publiques sont définies et envisagées (RSA3).

## **B- Causes et hypothèses de l'étude**

Une hypothèse est une réponse provisoire à une interrogation formulée par rapport à un élément de la problématique. Cette interrogation se pose de la manière suivante : « qu'est-ce qui selon vous peut justifier ou expliquer le problème Pi ? ». De manière précise, nous avons identifié à partir des problèmes spécifiques, les causes éventuelles. La cause la plus plausible (c'est-à-dire celle qui semble mieux expliquer le problème) a été retenue pour la formulation de chaque hypothèse.

### **1- Causes et hypothèse liées aux problèmes spécifiques**

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

Le problème spécifique n°1 est celui relatif au déficit récurrent des soldes en fin de gestion des comptes d'affectation spéciale alimentés par des ressources extérieures. Rappelons que les comptes dont il s'agit sont ceux alimentés essentiellement par les ressources extérieures (comptes « opérations militaires à l'extérieur » et « Education »).

Nous avons identifié trois causes possibles à ce problème, rangées par ordre croissant d'importance :

- la mauvaise affectation des recettes provenant des partenaires techniques et financiers ;
- la mauvaise gestion des ressources affectées pour alimenter ces comptes ;
- le retard dans la libération des ressources extérieures par les PTF ;
- les conditions de jouissance très contraignantes des ressources extérieures.

La mauvaise affectation des recettes provenant des partenaires techniques et financiers pourrait être la cause à l'origine du déficit récurrent des soldes en fin de gestion des comptes d'affectation spéciale. Mais elle ne nous paraît pas être la cause fondamentale

car cet état de chose pourrait être corrigé lors des différents contrôles de gestion ou lors de l'établissement de la Balance générale des comptes de l'Etat.

Le retard dans la libération des ressources extérieures par les PTF et les conditions de jouissance très contraignantes de ces ressources semblent justifier le problème. Cependant, nous ne saurions imputer l'entière responsabilité de cette anomalie aux partenaires techniques et financiers. Cette cause ne sera donc pas retenue.

Il apparaît alors évident que c'est la mauvaise gestion des ressources affectées à l'alimentation des comptes d'affectation spéciale alimentés par des ressources extérieures qui est à l'origine du déficit récurrent des soldes en fin de gestion de ces comptes. Cette mauvaise gestion pourrait s'apparenter à l'exécution des dépenses non prévues au budget de l'Etat d'une part, et par les dépassements des dotations budgétaires dans l'exécution des dépenses.

De ce fait, nous pouvons retenir que **le déficit récurrent des soldes en fin de gestion des comptes d'affectation spéciale alimentés par des ressources extérieures est dû à la mauvaise gestion des ressources affectées pour alimenter ces comptes (hypothèse n°1).**

#### **b- Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°2**

Suite à nos réflexions sur le problème spécifique n°2 relatif au non report des soldes à la clôture des comptes d'affectation spéciale, trois causes probables ont été dégagées, que sont :

- la non appropriation par les agents du Trésor, des dispositions de la LOLF ;
- l'inadéquation du cadre comptable avec la LOLF ;
- la faible volonté d'application des dispositions de la LOLF par les agents du Trésor.

La non appropriation par les agents du Trésor, des dispositions de la LOLF semble expliquer le problème de non report des soldes à la clôture des CAS. Mais à y voir de plus près, cette cause n'est pas la plus plausible car des séances de formation sont organisées à l'endroit des agents du Trésor pour éviter cette situation. Nous abandonnons donc cette cause.

Pour ce qui est de l'inadéquation du cadre comptable avec la LOLF, cette cause ne saurait nullement être retenue car toutes les mesures devraient être mise en œuvre pour respecter les dispositions de la LOLF. Cette cause est ainsi rejetée.

La faible volonté d'application des dispositions de la LOLF par les agents du Trésor se révèle ainsi être la cause la plus évidente.

Nous pouvons donc formuler l'hypothèse n°2 de la manière suivante : **la faible volonté d'application des dispositions de la LOLF par les agents du Trésor est à l'origine du non report des soldes à la clôture des comptes d'affectation spéciale (hypothèse n°2).**

### **c- Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°3**

A l'issue de l'analyse du problème spécifique n°3 relatif au recouvrement non satisfaisant des avances et prêts octroyés par le Trésor aux sociétés publiques, nous avons pu distinguer également trois causes probables à savoir :

- le non engagement de poursuites à l'encontre des débiteurs ;
- le manque de suivi dans l'octroi des avances et prêts ;
- la situation financière non reluisante des sociétés bénéficiaires.

Le problème du recouvrement non satisfaisant des avances et prêts octroyés par le Trésor aux sociétés publiques pourrait être justifié par le non engagement de poursuites à l'encontre des débiteurs. Mais à notre avis, cette cause ne justifie pas pleinement le problème en ce sens que d'une part, elle est déjà prise en compte par la deuxième cause liée au manque de suivi dans l'octroi des avances et prêts ; et d'autre part, même si des poursuites étaient engagées contre ces sociétés, le Trésor ne pourrait recouvrer totalement les montants octroyés tant que les sociétés bénéficiaires continuent de présenter une situation financière non reluisante.

Il s'ensuit donc que le recouvrement non satisfaisant des avances et prêts octroyés par le Trésor aux sociétés publiques est dû au manque de suivi dans l'octroi des avances et prêts et à la situation financière non reluisante des sociétés bénéficiaires.

L'hypothèse n°3 peut donc être formulée ainsi qu'il suit : **le recouvrement non satisfaisant des avances et prêts octroyés par le Trésor aux sociétés publiques s'explique par le manque de suivi dans l'octroi des avances et prêts par le Trésor et par la situation financière non reluisante de ces sociétés bénéficiaires (hypothèse n°3).**

## **2- Causes et hypothèse liées au problème général**

Les causes et hypothèses spécifiques ne sont rien d'autres que les manifestations de la cause et de l'hypothèse générales. Et, n'ayant pas identifié une cause générique qui prenne en compte toutes les causes spécifiques identifiées, nous n'avons pas pu formuler une cause générale et par conséquent une hypothèse générale.

### **II- Tableau de bord de l'étude**

Le tableau de bord de l'étude est un outil récapitulatif des principaux repères de la recherche effectuée. Il sert également de repères à l'évolution future de l'étude en termes de la méthodologie à adopter, de la revue de littérature, du diagnostic puis de la solution à proposer. Il est constitué de la problématique choisie, des problèmes spécifiques retenus, des objectifs, des causes supposées et des hypothèses de l'étude ; et se présente dans le tableau n°2.

### **III- Revue de littérature**

La revue de littérature est un exercice de lecture de la documentation mobilisée afin de faire le point des connaissances antérieures sur les problèmes en résolution en termes d'outils de mobilisation et d'analyse des données. Elle prend en compte les quatre préalables suivants :

- le rappel du problème ;
- le rappel de l'objectif lié au problème ;
- le rappel de l'hypothèse liée au problème ;
- l'identification de la thématique générale liée au problème.

La détermination des théories spécifiques qui répondent à ces préalables constitue la revue de littérature proprement dite.

Nous avons exposé le point des contributions antérieures en rapport avec le problème général avant de présenter la revue de littérature liée à chaque problème spécifique.

**TABLEAU N°2 : TABLEAU DE BORD DE L'ETUDE**

NIVEAU D'ANALYSE		PROBLEME A RESOUDRE*	OBJECTIFS DE RECHERCHE	CAUSES SUPPOSEES	HYPOTHESES
NIVEAU GENERAL		<b><u>Problème général :</u></b> Exécution non satisfaisante des Comptes Spéciaux du Trésor	<b><u>Objectif général :</u></b> Déterminer les conditions d'une exécution satisfaisante des Comptes Spéciaux du Trésor	-	-
N I V E A U  S P E C I F I Q U E S	1	<b><u>Problème spécifique 1 :</u></b> Le déficit récurrent des soldes en fin de gestion des comptes d'affectation spéciale alimentés par des ressources extérieures	<b><u>Objectif de recherche 1 :</u></b> Rechercher les conditions d'obtention en fin de gestion, de soldes satisfaisants des comptes d'affectation spéciale	<b><u>Cause spécifique 1 :</u></b> Mauvaise gestion des ressources affectées pour alimenter ces comptes	<b><u>Hypothèse spécifique 1 :</u></b> Le déficit récurrent des soldes en fin de gestion des comptes d'affectation spéciale alimentés par des ressources extérieures est dû à la mauvaise gestion des ressources affectées pour alimenter ces comptes
	2	<b><u>Problème spécifique 2 :</u></b> Le non report des soldes à la clôture des comptes d'affectation spéciale	<b><u>Objectif de recherche 2 :</u></b> Identifier les conditions d'un report satisfaisant des soldes à la clôture des comptes d'affectation spéciale	<b><u>Cause spécifique 2 :</u></b> La faible volonté d'application des dispositions de la LOLF par les agents du Trésor	<b><u>Hypothèse spécifique 2 :</u></b> La faible volonté d'application des dispositions de la LOLF par les agents du Trésor est à l'origine du non report des soldes à la clôture des comptes d'affectation spéciale
	3	<b><u>Problème spécifique 3 :</u></b> Le recouvrement non satisfaisant des avances et prêts octroyés par le Trésor aux sociétés publiques	<b><u>Objectif de recherche 3 :</u></b> Définir les conditions d'un recouvrement satisfaisant des avances et prêts octroyés par le Trésor aux sociétés publiques	<b><u>Cause spécifique 3 :</u></b> Le manque de suivi dans l'octroi des avances et prêts par le Trésor et la situation financière non reluisante des sociétés bénéficiaires	<b><u>Hypothèse spécifique 3 :</u></b> Le recouvrement non satisfaisant des avances et prêts octroyés par le Trésor aux sociétés publiques s'explique par le manque de suivi dans l'octroi des avances et prêts par le Trésor et par la situation financière non reluisante des sociétés bénéficiaires

\*problème de l'exécution non satisfaisante des Comptes Spéciaux du Trésor par la DGB

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

## **A- Revue de littérature sur le problème général de l'exécution non satisfaisante des Comptes Spéciaux du Trésor**

Notre objectif général étant de déterminer les conditions d'une exécution satisfaisante des Comptes Spéciaux du Trésor, nous avons choisi comme base de recherche la thématique générale de l'exécution budgétaire.

L'exécution budgétaire ou du budget de l'Etat obéit à un certain nombre de principes ou de règles qui visent à garantir que cette exécution se réalisera au plus près de la volonté exprimée par le Parlement, tout en offrant aux gestionnaires une certaine souplesse. Au nombre de ces principes figurent en bonne place l'équilibre, l'annualité, l'unité, l'universalité, la spécialité et la sincérité budgétaires. On distingue également le principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable.

Mais les Comptes Spéciaux du Trésor présentent cette particularité d'être affranchis de certains principes budgétaires dont principalement l'universalité et l'annualité. Le non-respect de l'universalité se manifeste par la contraction entre recettes et dépenses et la méconnaissance de l'annualité se traduit par les reports de crédits (TRAORE, M.).

Derrière la description d'opérations à caractère exceptionnel, la compensation entre recettes et dépenses occupe une place de choix dans les raisons qui ont poussé le législateur à opter pour la présentation de ces comptes hors budget. C'est ainsi que PAYSANT fait référence à la nécessité d'une tenue extrabudgétaire de ces opérations étayée par le non-respect du principe d'universalité. Si, toutefois cet aménagement à la règle du produit brut ne vaut que pour une partie des CST, il en existe un autre qui s'érige en principe dans la gestion de tous les comptes dits spéciaux : les reports de crédits.

La première approche proposée par la plupart des auteurs est basée sur l'aspect temporaire des CST. Il en est ainsi de DUVERGER, M. qui atteste : « *certaines dépenses publiques ont un caractère purement apparent : il ne s'agit pas de véritables dépenses, mais de sorties provisoires de fonds destinés à rentrer d'eux-mêmes dans les caisses de l'Etat (...)* ». Il faut cependant remarquer que le caractère provisoire n'est pas toujours aussi avéré qu'on le pense. Comme le défendent les professeurs GAUDEMET et MOLINIER : « *le caractère temporaire d'une sortie de fonds est parfois douteux, on prétend qu'il ne s'agit que d'une avance qui sera suivie d'un remboursement, mais si le remboursement ne vient pas, l'avance devient une véritable dépense* ».

Les CST n'ayant pas pour seule vocation de retracer des opérations à caractère provisoire, ils peuvent parfois décrire des mouvements de fonds de nature identique aux opérations budgétaires ; d'où leur caractère définitif. Dans ce cas de figure, leur particularité trouve son fondement d'une part, dans le financement au moyen des ressources particulières. Cette catégorie de CST se rapproche des budgets annexes par le procédé mais au moment où les activités de ces derniers sont financées par l'exploitation industrielle et commerciale du service, les comptes d'affectation spéciale disposent comme ressources de diverses contributions, taxes ou redevances.

D'autre part, les fondements de la particularité des CST sont à rechercher dans la gestion d'activités industrielles et commerciales tout comme les budgets annexes, à la seule différence que la gestion est ici accessoire. C'est ce que rend DIOP, M. en ces termes : « *la formule du compte spécial a été utilisée pour déroger aux règles trop strictes de la comptabilité publique, pour l'enregistrement d'opérations à caractère industriel et commercial effectuées par des services publics non dotés de la personnalité morale.* »

Malgré ces particularités, suivant les dispositions de l'article 40 de la loi n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances en République du Bénin en son alinéa premier ; « *sous réserve des règles particulières énoncées aux articles 41 à 46, les opérations des Comptes Spéciaux du Trésor sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que les opérations du budget général* ».

## **B- Revue de littérature sur les problèmes spécifiques**

Elle se fera par rapport à chaque problème spécifique.

### **1- Point des connaissances sur le problème du déficit récurrent des soldes en fin de gestion des comptes d'affectation spéciale alimentés par des ressources extérieures**

Dans le but de rechercher les conditions d'obtention en fin de gestion, de soldes satisfaisants des comptes d'affectation spéciale, nous avons choisi pour base de recherche la thématique d'une **gestion équilibrée des comptes de l'Etat**, en vue de vérifier l'hypothèse selon laquelle « le déficit récurrent des soldes en fin de gestion des comptes d'affectation spéciale alimentés par des ressources extérieures est dû à la mauvaise gestion des ressources affectées pour alimenter ces comptes ».

Un budget est dit en équilibre si les recettes sont égales aux dépenses. Un déficit budgétaire est la situation dans laquelle les recettes de l'Etat (hors remboursement d'emprunt) sont inférieures à ses dépenses (hors emprunt) au cours d'une année. C'est un solde négatif. Ce déficit est donc financé par des emprunts, ce qui peut augmenter la dette de l'Etat. Il se différencie du déficit public, car il n'englobe pas le solde des recettes et des dépenses des autres administrations publiques (collectivités territoriales et organismes de sécurité sociale notamment).

L'article 41 de la loi n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances en République du Bénin prévoit en son alinéa 4 qu' « *en cours d'année, le total des dépenses engagées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées, sauf pendant les trois mois suivant sa création. Durant cette période, le découvert ne peut être supérieur à un montant fixé par la loi de finances créant le compte.* ».

Selon TRAORE, M., il existe une difficulté d'associer le procédé des CST à la règle orthodoxe de l'équilibre censé le régir. En effet, en théorie, les comptes devraient se solder d'eux-mêmes avec le temps. Mais la pratique montre une disproportion entre ce qu'il coûte à l'Etat d'entretenir isolément le budget d'une activité, et ce que cette même activité génère en retour. Pour condenser ses propos, l'auteur invoque les rapports de la Commission française qui y dénonce souvent des équilibres artificiels. Il soutient que les déficits créés peuvent provenir des dispenses, d'imprévus ou de mauvaise gestion. C'est pour remédier à cela que l'Etat vient en aide à ces comptes sous forme de dotations budgétaires.

## **2- Revue de littérature sur le non report des soldes à la clôture des comptes d'affectation spéciale**

Notre objectif étant d'identifier les conditions d'un report satisfaisant des soldes à la clôture des comptes d'affectation spéciale, nous avons eu pour base de recherche, la thématique **de la sincérité budgétaire appliquée aux comptes de l'Etat** ; le non report des soldes à la clôture constituant une entrave à la sincérité des comptes de l'Etat présentés dans les lois de finances. L'hypothèse en attente de confirmation ici, se libelle ainsi qu'il suit : « la faible volonté d'application des dispositions de la LOLF par les agents du Trésor est à l'origine du non report des soldes à la clôture des comptes d'affectation spéciale ».

Pour BOUVIER, M. et BARILARI, A. (la Loi Organique portant Loi de Finances et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat, LGDJ, 2010), la Loi Organique de 2001, déjà, est soucieuse d'assurer une meilleure transparence financière comme un principe budgétaire

et comptable ainsi que selon une exigence de sincérité des lois de finances. Ainsi, le principe de sincérité apparaît comme un principe de plein rang du droit budgétaire incontestablement dégagé par la jurisprudence, formalisé, à l'article 32 de la Loi Organique relative aux Lois des Finances en France (LOLF du 1er août 2001). Cet article dispose que : « *les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler* ».

Pour ESCLASSAN, M-C dans la Revue Française de Finances Publiques n°111-septembre 2010, il existe un lien étroit entre sincérité et gouvernance financières ; les deux sont étroits et profonds car le besoin d'une information fiable, et donc sincère, est essentiel dans les conceptions de la gouvernance des systèmes quels qu'ils soient. L'exigence de la sincérité associe celle de la transparence. La logique de performance et de résultat qui imprègne désormais la plupart des systèmes financiers publics conduit à mettre l'accent sur la place fondamentale de l'information dans la gouvernance financière publique. Dans cette perspective, la qualité de l'information, et notamment sa fiabilité, revêt une importance capitale. Les règlements européens sont les sources principales du principe de sincérité budgétaire en matière communautaire. Dans son paragraphe 3, le règlement n°1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 prévoit que l'établissement et l'exécution du budget doivent respecter les quatre principes traditionnels du droit budgétaire. Il y ajoute également cinq autres principes au rang desquels figurent les principes de vérité et de transparence qui traduisent la sincérité budgétaire, le principe de vérité signifiant l'imputation de toute recette et de toute dépense sur une ligne budgétaire. La transparence, est, selon Kopits, G. et Craig, J. (rapport FMI 2012 Bénin) qui l'ont posé pour le FMI, un principe polyvalent dont l'un des aspects fondamentaux est « l'accès du public à l'information ». Ceci exprime l'importance de la publication d'informations complètes sur les finances publiques selon un calendrier dûment spécifié. De même, le principe a été motivé par une influence croissante des normes internationales relatives à la transparence et à la bonne gouvernance budgétaires.

Dans l'espace UEMOA, la consécration du principe de sincérité a été faite par la directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant loi de finances au sein de l'UEMOA. Selon l'article 30 de cette directive, « *les prévisions de ressources et de charges de l'Etat doivent être sincères. Elles doivent être effectuées avec réalisme et prudence, compte tenu des informations disponibles au moment où le projet de loi de finances est établi.* ». Le principe ainsi évoqué peut être défini comme l'obligation de présenter des

comptes ou un budget reflétant une image sincère et fidèle de la situation et des perspectives économiques et patrimoniales nationales au regard des informations dont dispose le gouvernement au moment de leur élaboration. Le principe de sincérité interdit de sous-estimer les charges ou de surestimer les ressources présentées dans la loi de finances et fait obligation de ne pas dissimuler des éléments financiers ou patrimoniaux.

**L'article 10 de la directive n°09/CM/UEMOA portant plan comptable de l'Etat (PCE)** dispose également que « *la comptabilité générale de l'Etat respecte le principe de transparence. Elle fournit une description adéquate, régulière, sincère, claire, précise et complète des événements, opérations et situations se rapportant à l'exercice* ». L'article 22 de la même directive dispose que « *la balance générale des comptes est établie obligatoirement à la fin de chaque mois et en fin d'exercice. Elle doit faire apparaître, pour chaque compte :*

- *le solde débiteur ou créditeur en début d'exercice ;*
- *le cumul des mouvements débiteurs et le cumul des mouvements créditeurs de la période ;*
- *le solde débiteur ou créditeur à la date considérée».*

Au Bénin, la loi n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances a consacré le principe de la sincérité en son article 8 alinéas 2 qui dispose « *Les prévisions de ressources et de charges de l'Etat sont sincères. Elles sont effectuées avec réalisme et prudence, compte tenu des informations disponibles au moment où le projet de loi de finances est établi* ». Par ailleurs, l'article 80 énonce l'aspect selon lequel, la Comptabilité Générale de l'Etat est sincère et reflète une image fidèle du patrimoine et de la situation financière de l'Etat. Le principe de la sincérité est donc un principe à la fois budgétaire et comptable.

Il ressort de ce développement que des dispositions doivent être prises afin que les soldes à la clôture des comptes d'affectation spéciale soient reportés pour rendre plus sincères le patrimoine et la situation financière de l'Etat.

### **3- Contributions antérieures sur le recouvrement non satisfaisant des avances et prêts octroyés aux sociétés publiques**

Dans le but de définir les conditions d'un recouvrement satisfaisant des avances et prêts octroyés par le Trésor aux sociétés publiques, nous sommes partis de l'hypothèse selon

laquelle « le recouvrement non satisfaisant des avances et prêts octroyés par le Trésor aux sociétés publiques s'explique par le manque de suivi dans l'octroi des avances et prêts par le Trésor et par la situation financière non reluisante des sociétés bénéficiaires ». Notre thématique de recherche est liée à ce niveau, au **recouvrement satisfaisant des créances de l'Etat**.

Le LAROUSSE 2010 définit le recouvrement comme « une opération qui consiste à obtenir le paiement d'une dette ou d'une créance ».

Dans sa formation des cadres de ministère des finances et/ou de l'économie, de Magistrature et de juristes d'entreprise, sur le thème : « L'Etat, les entreprises publiques et le recouvrement des créances », TCHANTCHOU, H. affirme que « l'Etat, entité d'autorité et de souveraineté ne se soumet pas aisément aux règles ordinaires de recouvrement de créances élaborés par l'OHADA. Et cela, qu'il soit dans une posture de créancier ou de débiteur ». Suivant un vocabulaire emprunté au droit français issu du Décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant régime général sur la comptabilité publique, les créances de l'Etat, par exemple sont de plusieurs catégories : les impôts, les recettes domaniales, les amendes et les condamnations pécuniaires assimilées, et les « autres créances ». Ces dernières, d'origine encore plus diverses, sont connues sous l'appellation générique de créances ordinaires, ou créances non fiscales, ou « créances étrangères à l'impôt et aux domaines ». Elles peuvent résulter de la loi, des décisions administratives, des décisions juridictionnelles ou même des contrats. La procédure de constatation et de mise en recouvrement des créances de l'Etat demeure grandement administrative. L'existence et l'exigibilité desdites créances sont constatées dans des documents divers institués par des textes hétérogènes : ordres de recette, arrêtés de débet, états exécutoires, rôles, avis de mise en recouvrement, titres divers... Ces documents sont souvent soumis à des règles variées tant pour leur émission que pour leur recouvrement.

Nous pouvons donc classer dans la catégorie des « autres créances », les avances et prêts octroyés par le Trésor aux sociétés publiques en attente de remboursement. La Loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances dispose en son article 44 que « toute avance non remboursée à l'expiration du délai, fait l'objet, selon les possibilités du débiteur :

- soit d'une décision de recouvrement immédiat ou, à défaut de recouvrement, de poursuites effectives engagées dans un délai de trois mois ;

- soit d'une autorisation de consolidation sous forme de prêt du Trésor assorti d'un transfert à un compte de prêts ;
- ou de la constatation d'une perte latente à imputer aux résultats du budget général ».

Toujours dans le même sens, l'article 45 de la même loi dispose que « tout prêt non remboursé à l'échéance fait l'objet :

- soit d'une décision de recouvrement immédiat ou, à défaut, de poursuites effectives engagées dans un délai de trois mois ;
- soit de la constatation d'une perte par un versement immédiat, de même montant, du budget général au compte spécial »

FRÉCON, J-C. dans son rapport d'information sur « Les avances aux services de l'État et aux organismes gérant des services publics » explique que ces avances et prêts visent à répondre à des situations d'urgence, pour assurer la continuité de l'action publique ou mettre en œuvre une mesure de façon accélérée, ou à couvrir provisoirement un besoin de trésorerie imprévu. Il dénonce les abus faits quant à l'usage de ce mécanisme de financement et recommande entre autres :

- de définir une doctrine sur les conditions d'octroi des avances par le Trésor, précisant notamment leur taux d'intérêt, leur durée et les ressources permettant leur remboursement ;
- de mettre en place des dispositifs contractuels (comme les conventions de gestion) pour s'assurer du remboursement des avances suivant l'échéancier prévu ;
- d'établir une procédure d'avis de l'Agence France Trésor lors de l'instruction de la demande d'avance et en cas de modification du plan initial (renouvellement, rééchelonnement, constat de perte probable).

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

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

## **I- Choix des outils empiriques de l'étude**

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

- fixé les objectifs de l'enquête ;
- identifié le cadre de l'enquête et la population-mère ;
- défini l'échantillon et le centre d'intérêt du questionnaire ;
- retenu les méthodes de dépouillement et de présentation des données.

### **A- Objectifs de l'enquête et identification du cadre de l'enquête et de la population-mère**

#### **1- Objectifs de l'enquête**

L'objectif général de notre enquête est de vérifier les hypothèses précédemment formulées. A ce titre, nous verrons si :

- le déficit récurrent des soldes en fin de gestion des comptes d'affectation spéciale alimentés par des ressources extérieures est dû à la mauvaise gestion des ressources affectées pour alimenter ces comptes ;
- la faible volonté d'application des dispositions de la LOLF par les agents du Trésor est à l'origine du non report des soldes à la clôture des comptes d'affectation spéciale ;
- le recouvrement non satisfaisant des avances et prêts octroyés par le Trésor aux sociétés publiques s'explique par le manque de suivi dans l'octroi des avances et prêts par le Trésor et par la situation financière non reluisante des sociétés bénéficiaires.

#### **2- Identification du cadre de l'enquête et de la population-mère**

Le cadre de réalisation de notre enquête est composé de la Direction Générale du Budget et de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique. Vu que l'ensemble des problèmes spécifiques portés par la problématique de notre étude relève de la gestion des Comptes Spéciaux du Trésor, notre population mère est uniquement composée des agents ou cadres opérationnels de ces deux directions.

## **B- Echantillonnage et centre d'intérêt du questionnaire**

### **1- Echantillonnage**

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

Afin de mobiliser les données, nous avons donc procédé à une enquête par sondage adressée à **un échantillon de trente agents** représentant la population mère.

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

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

- nous imprégner des causes du déficit récurrent des soldes en fin de gestion des comptes d'affectation spéciale alimentés par des ressources extérieures ;
- comprendre les raisons du non report des soldes à la clôture des comptes d'affectation spéciale ;
- connaître les motifs du recouvrement non satisfaisant des avances et prêts octroyés par le Trésor aux sociétés publiques.

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

### **1- Technique de dépouillement**

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

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

Les résultats de nos enquêtes ont été présentés par la méthode de tri à plat, compte tenu de leurs caractères qualitatifs.

## **II- Choix des approches théoriques de l'étude**

Nous avons ici, précisé l'approche théorique retenue pour la résolution de chacun des problèmes spécifiques identifiés.

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

Pour réfléchir sur le problème du déficit récurrent des soldes en fin de gestion des comptes d'affectation spéciale, nous avons retenu **l'approche de Moussa TRAORE suivant laquelle les déficits créés peuvent provenir des dispenses, d'imprévus ou de mauvaise gestion**. Il est prévu, pour remédier à cela que l'Etat vienne en aide à ces comptes sous forme de dotations budgétaires. En effet, en matière de comptes d'affectation spéciale ( bien que les CST dussent fonctionner uniquement sur la base des ressources que prévoit le texte constitutif), le législateur peut prévoir des subventions ; c'est ce que stipule également l'alinéa 2 de l'article 41 de la LOLF béninoise en ces termes : « une subvention du budget général ne peut compléter les recettes d'un compte d'affectation spécial que si elle est au plus égale à dix pour cent du total des prévisions de dépenses ».

### **B- Présentation de la théorie retenue pour la résolution du PS2**

Nous retenons ici la théorie basée sur **l'article 10 de la directive n°09/CM/UEMOA portant Plan Comptable de l'Etat (PCE)** qui dispose que « la comptabilité générale de l'Etat respecte le principe de transparence. Elle fournit une description adéquate, régulière, sincère, claire, précise et complète des événements, opérations et situations se rapportant à l'exercice ». Selon l'article 22 de la même directive, « la balance générale des comptes est établie obligatoirement à la fin de chaque mois et en fin d'exercice. Elle doit faire apparaître, pour chaque compte :

- le solde débiteur ou créditeur en début d'exercice ;
- le cumul des mouvements débiteurs et le cumul des mouvements créditeurs de la période ;
- le solde débiteur ou créditeur à la date considérée».

Ici, aucune cause n'a été retenue comme justifiant le problème du non report des soldes à la clôture des comptes d'affectation spéciale et aucune solution n'a été proposée pour sa résolution ; vu qu'aucune étude antérieure n'a abordé le problème. Nous avons ainsi choisi de retenir pour la suite de notre réflexion, la cause principale par nous identifiée. Il s'agit de la faible volonté d'application des dispositions de la LOLF par les agents du Trésor. Comme solutions à ce problème, nous pouvons proposer la responsabilisation des acteurs concernés et la sensibilisation des agents du Trésor sur l'évolution de la comptabilité publique, afin que les habitudes classiques soient abandonnées au profit des méthodes modernes de comptabilisation, qui favorisent mieux la reddition des comptes.

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

Pour résoudre le problème du recouvrement non satisfaisant des avances et prêts octroyés par le Trésor aux sociétés publiques, nous retenons **la théorie de Jean-Claude FRÉCON qui recommande entre autres :**

- de définir une doctrine sur les conditions d'octroi des avances par le Trésor, précisant notamment leur taux d'intérêt, leur durée et les ressources permettant leur remboursement ;
- de mettre en place des dispositifs contractuels (comme les conventions de gestion) pour s'assurer du remboursement des avances suivant l'échéancier prévu ;
- d'établir une procédure d'avis de l'Agence France Trésor lors de l'instruction de la demande d'avance et en cas de modification du plan initial (renouvellement, rééchelonnement, constat de perte probable).

Pour cet auteur, le recouvrement des avances et prêt octroyés par le Trésor aux sociétés publiques n'est pas effectif parce qu'il s'agirait en réalité de subventions déguisées.

### **III- Conditions générales de vérification des hypothèses**

Pour vérifier les hypothèses en recherche-diagnostic, l'on observe généralement trois étapes :

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

#### **A- Conditions de confirmation ou d'infirmerie théoriques des hypothèses causales**

Une hypothèse causale  $H(P_j)$  liée au problème  $P$  de rang  $j$ , se présente comme suit :

$[H(P_j) \exists C_{si} \rightarrow P_j]$  avec  $C_{si} = \overline{C_s \theta}$  ou  $C_{si} = C_s \theta$  et avec la théorie  $\theta(P_j)$  retenue comme approche de réflexion sur le problème  $P_j$  ; théorie susceptible d'amener le chercheur à envisager la cause  $C_s \theta$  comme source de  $P_j$  à l'opposé de la cause  $C_{si} = \overline{C_s \theta}$  effectivement intégrée à l'hypothèse par le chercheur.

Il faut, dans ce contexte faire le parallèle entre la cause supposée  $\overline{Cs \theta}$  proposée par le chercheur dans l'hypothèse et la cause  $Cs \theta$  proposable par la théorie  $\theta (P_j)$  liée au problème  $P$  indice  $j$ . S'il y a équivalence entre ces deux causes, on peut conclure que l'hypothèse est théoriquement confirmée. Dans le cas contraire, elle sera théoriquement infirmée.

Soit :

- $Cs_i = Cs \theta$  : hypothèse théoriquement confirmée ;
- $Cs_i \neq Cs \theta$  : hypothèse théoriquement infirmée.

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

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

Si le nombre de causes supposées  $Cs_i$  est  $n$  avec  $n = 3$  et le poids de chaque cause est  $PCs_i$  avec  $PCs_i \leq 100\%$ , deux résultats sont envisageables pour une cause  $Cs_\alpha$  (cause supposée de rang  $\alpha$ ) : la confirmation statistique ou l'infirmité statistique de l'hypothèse causale.

#### **1- Cas de la confirmation statistique par rapport à $H(P_j) \Xi Cs_\alpha \rightarrow P_j$**

La cause  $Cs_\alpha$  répondra à une confirmation statistique si son poids  $PCs_\alpha$  est statistiquement significatif, c'est-à-dire si  $PCs_\alpha$  est supérieur ou égal à la moyenne des poids de toutes les causes supposées  $Cs_i$ , soit :

$$PCs_\alpha \geq \frac{\sum_{i=1}^n PCs_i}{n}$$

#### **2- Cas de l'infirmité statistique par rapport à $H(P_j) \Xi Cs_\alpha \rightarrow P_j$**

La cause  $Cs_\alpha$  répondra à une infirmité statistique si :

$$PCs_\alpha < \frac{\sum_{i=1}^n PCs_i}{n}$$

**C- Tableau lié aux décisions possibles de vérification d'une hypothèse**

**1- Repères pour la construction du tableau**

⇒ **Forme générale d'une hypothèse H(Pj) à caractère causal :**

$$H(P_j) \Xi C_{si} \rightarrow P_j$$

avec  $j = 1 ; 2 ; 3$  et  $4$  soit un problème général et trois problèmes spécifiques au plus ;

et  $i = 1 ; 2$  et  $3$  soit trois causes supposées  $C_{s\alpha}$  ;  $C_{s\beta}$  et  $C_{s\delta}$  ;

puis  $C_{\omega}$  = autre cause que les trois causes supposées  $C_{s\alpha}$  ;  $C_{s\beta}$  et  $C_{s\delta}$ .

⇒ **Forme spécifique liée au choix de l'apprenant**

$$H(P_j) \Xi C_{si} \rightarrow P_j$$

avec  $P_j \in \{PG, PS1, PS2, PS3\}$

et  $i = \alpha$

soit  $H(P_j) \Xi C_{si} \rightarrow P_j$

⇒ **Forme spécifique liée à la cause proposable par la théorie  $\theta(P_j)$**

$$H(P_j) \Xi C_{si} \rightarrow P_j$$

avec  $P_j \in \{PG, PS1, PS2, PS3\}$

**2- Principe de décision**

Le résultat statistique ou empirique l'emporte sur le résultat théorique.

**3- Présentation du tableau**

Voir tableau n°3.

**Section 2 : Mise en application de la méthodologie choisie et approches de solutions**

Dans la présente section, nous avons procédé à la vérification des hypothèses à travers la réalisation de l'enquête et nous en avons présenté les résultats. Des approches de solution ont été émises à l'endroit de notre structure d'accueil de stage de même que les conditions de leur mise en œuvre

**TABLEAU N°3 : DECISIONS POSSIBLES DE VERIFICATION DES HYPOTHESES**

CAS POSSIBLES	RESULTATS THEORIQUES	RESULTATS STATISTIQUES		DÉCISIONS * ED(Pj) $\Xi$ Cr $\rightarrow$ Pj
		Par rapport à C $\alpha$	Par rapport aux autres causes C $\delta$	
<b>1<sup>er</sup> Cas</b> Confirmation théorique de C $\theta$ et confirmation statistique de C $\alpha$	Confirmation théorique (C $\alpha$ = C $\theta$ )	Confirmation statistique de C $\alpha$  $PC_{C\alpha} \geq \frac{\sum_{i=1}^n PC_{Ci}}{n}$	Confirmation statistique de C $\beta$	Hypothèse partiellement confirmée ED(Pj) $\Xi$ (Cr = C $\alpha$ +C $\beta$ ) $\rightarrow$ Pj
			Confirmation statistique de C $\delta$	Hypothèse partiellement confirmée ED(Pj) $\Xi$ (Cr = C $\alpha$ +C $\delta$ ) $\rightarrow$ Pj
			Confirmation statistique de C $\beta$ et C $\delta$	Hypothèse partiellement confirmée ED(Pj) $\Xi$ (Cr = C $\alpha$ +C $\beta$ +C $\delta$ ) $\rightarrow$ Pj
			Infirmation statistique des autres causes C $\delta$	Hypothèse confirmée ED(Pj) $\Xi$ (Cr = C $\alpha$ ) $\rightarrow$ Pj
<b>2<sup>ème</sup> Cas</b> Infirmation théorique de C $\theta$ et confirmation statistique de C $\alpha$	Infirmation théorique (C $\alpha \neq$ C $\theta$ )	Confirmation statistique de C $\alpha$  $PC_{C\alpha} \geq \frac{\sum_{i=1}^n PC_{Ci}}{n}$	Confirmation statistique de C $\beta$	Hypothèse partiellement confirmée ED(Pj) $\Xi$ (Cr = C $\alpha$ +C $\beta$ ) $\rightarrow$ Pj
			Confirmation statistique de C $\delta$	Hypothèse partiellement confirmée ED(Pj) $\Xi$ (Cr = C $\alpha$ +C $\delta$ ) $\rightarrow$ Pj
			Confirmation statistique de C $\beta$ et C $\delta$	Hypothèse partiellement confirmée ED(Pj) $\Xi$ (Cr = C $\alpha$ +C $\beta$ +C $\delta$ ) $\rightarrow$ Pj
			Infirmation statistique des autres causes C $\delta$	Hypothèse confirmée ED(Pj) $\Xi$ (Cr = C $\alpha$ ) $\rightarrow$ Pj
<b>3<sup>ème</sup> Cas</b> Confirmation théorique de C $\theta$ et	Confirmation théorique (C $\alpha$ = C $\theta$ )	Infirmation statistique de C $\alpha$	Confirmation statistique de C $\beta$	Hypothèse infirmée ED(Pj) $\Xi$ (Cr = C $\beta$ ) $\rightarrow$ Pj
			Confirmation statistique de C $\delta$	Hypothèse infirmée ED(Pj) $\Xi$ (Cr = C $\delta$ ) $\rightarrow$ Pj

infirmation statistique de $C_{s\alpha}$		$PC_{s\alpha} < \frac{\sum_{i=1}^n PC_{si}}{n}$	Confirmation statistique de $C_{s\beta}$ et $C_{s\delta}$	Hypothèse infirmée $ED(P_j) \Xi (Cr = C_{s\beta} + C_{s\delta}) \rightarrow P_j$
			Infirmation des autres causes $C_{si}$ au profit d'une autre cause $C_{s\omega}$	Hypothèse infirmée $ED(P_j) \Xi (Cr = C_{s\omega}) \rightarrow P_j$
<b>4<sup>ème</sup> Cas</b> Infirmation théorique de $C_{s\theta}$ et infirmation statistique de $C_{s\alpha}$	Infirmation théorique  ( $C_{s\alpha} \neq C_{s\theta}$ )	$PC_{s\alpha} < \frac{\sum_{i=1}^n PC_{si}}{n}$	Confirmation statistique de $C_{s\beta}$	Hypothèse infirmée $ED(P_j) \Xi (Cr = C_{s\beta}) \rightarrow P_j$
			Confirmation statistique de $C_{s\delta}$	Hypothèse infirmée $ED(P_j) \Xi (Cr = C_{s\delta}) \rightarrow P_j$
			Confirmation statistique de $C_{s\beta}$ et $C_{s\delta}$	Hypothèse infirmée $ED(P_j) \Xi (Cr = C_{s\beta} + C_{s\delta}) \rightarrow P_j$
			Infirmation des autres causes $C_{si}$ au profit d'une autre cause $C_{s\omega}$	Hypothèse infirmée $ED(P_j) \Xi (Cr = C_{s\omega}) \rightarrow P_j$

**ED(Pj)=** Élément de diagnostic de la cause réelle

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

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

### **I- Collecte des données**

Nos principales sources d'information furent : les documents consultés, les agents de la DGB et de la DGTCP. Ces sources nous ont permis de réaliser une enquête que nous avons d'abord pris le soin de préparer.

#### **A- Préparation de l'enquête**

Etant donné que la réussite de toute activité nécessite une bonne préparation, le suivi de mener une enquête bien organisée nous a conduit à élaborer un guide d'entretien et un questionnaire.

Le guide d'entretien comporte des questions en rapport avec notre étude et a servi de document de base aux entretiens que nous avons eus avec les responsables à divers niveaux de la DGB et de la DGTCP. Quant au questionnaire, il nous a permis de recueillir l'avis des différents agents impliqués dans la gestion des Comptes Spéciaux du Trésor.

#### **B- Réalisation de l'enquête**

L'enquête a consisté, dans un premier temps, à prendre rendez-vous avec certains cadres de la DGB et de la DGTCP afin de recueillir leur avis sur les questions qui fondent notre problématique et ce, sur la base du guide d'entretien. Par la suite, nous avons distribué un questionnaire aux agents chargés de l'exécution des Comptes Spéciaux du Trésor. Ces derniers ont été priés de répondre aux questions.

Nous avons rencontré des difficultés lors de la réalisation de notre enquête. Ces difficultés sont relatives, d'une part à l'indisponibilité de certains enquêtés et d'autre part, à la rétention d'informations par d'autres, au risque de dénoncer certaines pratiques internes.

### **II- Dépouillement et présentation des données**

Une fois les données recueillies, nous avons procédé à leur dépouillement et à leur présentation, par problème spécifique.

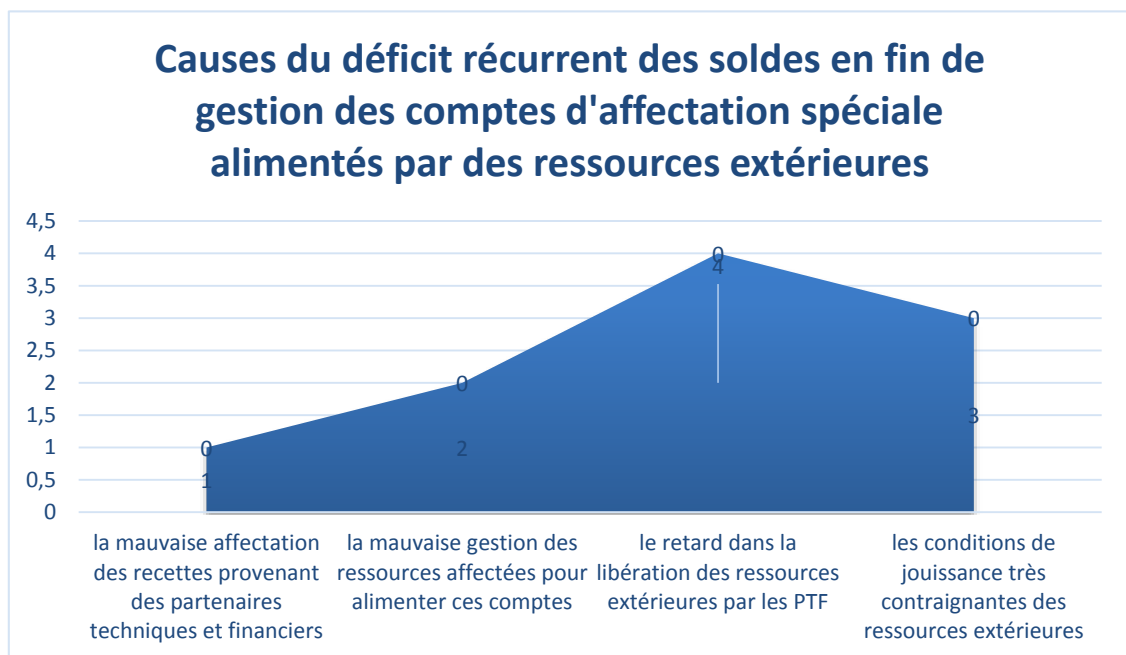
**A- Présentation des données et des grandes tendances liées au PS1**

**1- Présentation graphique des données**

Afin de vérifier l'hypothèse relative au **déficit récurrent des soldes en fin de gestion des comptes d'affectation spéciale alimentés par des ressources extérieures**, la question suivante a été posée : « qu'est-ce qui justifie le déficit récurrent des soldes en fin de gestion des comptes d'affectation spéciale alimentés par des ressources extérieures ? ». Les données numériques relatives au questionnaire figurent dans le **tableau n°12 de l'annexe 4**.

Le graphique n°1 illustre bien les résultats d'enquête liés au PS1.

Graphique n°1 : causes du déficit récurrent des soldes en fin de gestion des comptes d'affectation spéciale alimentés par des ressources extérieures



**Sources** : tableau n°12 de l'annexe 4

**2- Grandes tendances liées au PS1**

Les résultats de nos enquêtes résumés dans le tableau n°12 nous indiquent ce qui suit :

- 3 personnes, soit 10% des enquêtés justifie le déficit récurrent des soldes en fin de gestion des comptes d'affectation spéciale alimentés par des ressources extérieures, par la mauvaise affectation des recettes provenant des partenaires techniques et financiers ;

- 6 personnes, soit 20% des enquêtés considèrent que le problème se justifie par la mauvaise gestion des ressources affectées pour alimenter ces comptes ;
- Pour 12 personnes soit encore 40% des enquêtés, c'est le retard dans la libération des ressources extérieures par les PTF par les PTF qui est à la base du déficit récurrent des soldes en fin de gestion des comptes d'affectation spéciale alimentés par des ressources extérieures ;
- Pour 9 autres personnes, soit 30% des enquêtés, le problème est dû aux conditions de jouissance très contraignantes des ressources extérieures.

## **B- Présentation des données et des grandes tendances liées au PS2**

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

Afin de vérifier l'hypothèse relative au non report des soldes à la clôture des comptes d'affectation spéciale, la question suivante a été posée : « qu'est-ce qui explique le non report des soldes à la clôture des comptes d'affectation spéciale ? ». Les données numériques relatives au questionnaire figurent dans le **tableau n°13 de l'annexe 4**.

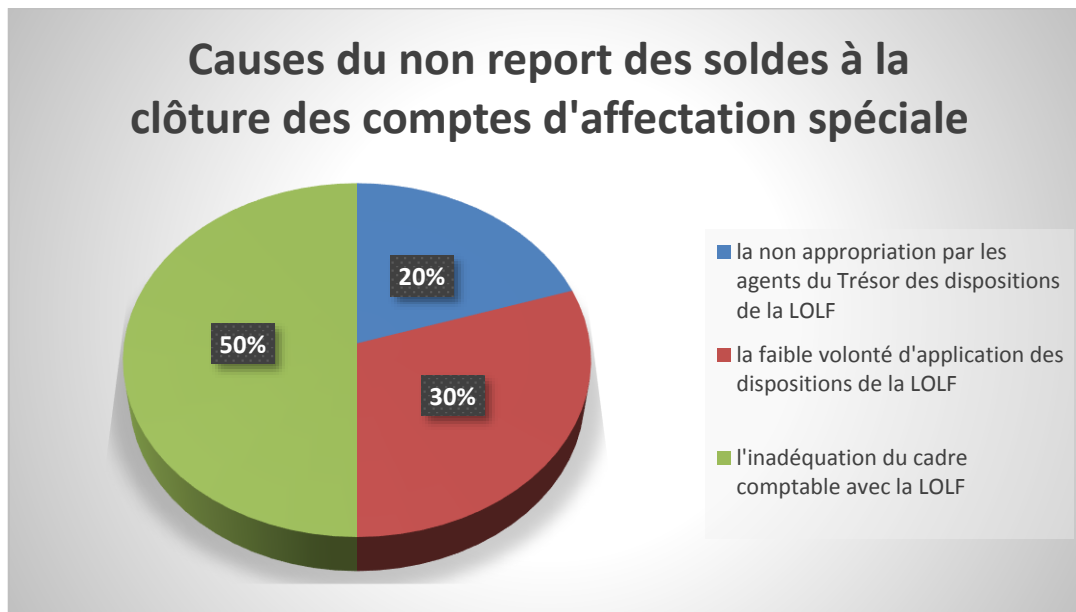
Le graphique n°2 illustre bien les résultats d'enquête liés au PS2.

### **2- Grandes tendances liées au PS2**

A l'issue du dépouillement des données d'enquête recueillies sur le problème spécifique n°1 et consignées dans le tableau n°14, nous pouvons constater que :

- 6 personnes, soit 20% des enquêtés ont choisi la non appropriation par les agents du Trésor, des dispositions de la LOLF, comme cause du problème du non report des soldes à la clôture des comptes d'affectation spéciale ;
- 9 personnes, soit 30% des enquêtés soutiennent que c'est la faible volonté d'application des dispositions de la LOLF qui est à la base du problème ;
- 15 personnes trouvent que c'est plutôt l'inadéquation du cadre comptable avec la LOLF qui explique le non report des soldes à la clôture des comptes d'affectation spéciale.

Graphique n°2 : causes du non report des soldes à la clôture des comptes d'affectation spéciale



**Sources** : tableau n°13 de l'annexe 4

### **C- Présentation des données et des grandes tendances liées au PS3**

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

Afin de vérifier l'hypothèse relative au recouvrement non satisfaisant des avances et prêts octroyés par le Trésor aux sociétés publiques, la question suivante a été posée : « qu'est-ce qui est à la base du recouvrement non satisfaisant des avances et prêts octroyés par le Trésor aux sociétés publiques? ». Les données numériques relatives au questionnaire figurent dans le tableau n°14 de l'annexe 4.

Le graphique n°3 illustre bien les résultats d'enquête liés au PS3.

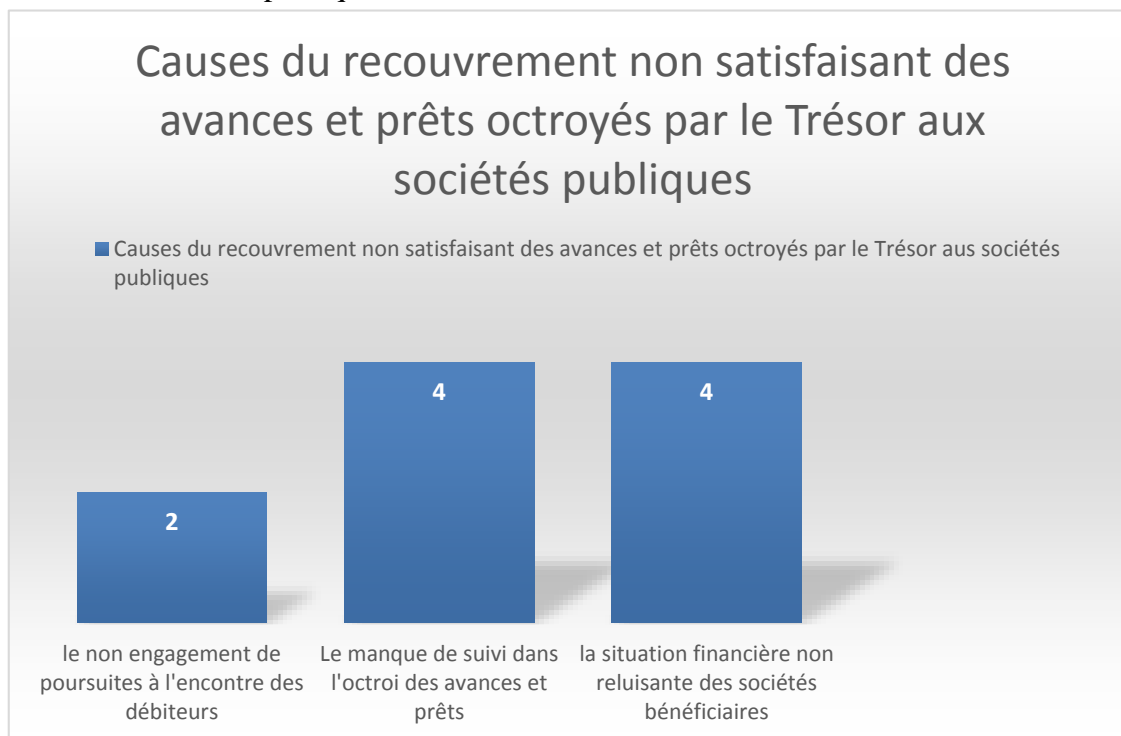
#### **2- Grandes tendances liées au PS3**

Des données issues du tableau n°14, il ressort que :

- 6 personnes, soit 20% des enquêtés ont mis l'accent le non engagement de poursuites à l'encontre des débiteurs comme source du problème spécifique n°3 ;
- 12 personnes, soit 40% des enquêtés optent pour le manque de suivi dans l'octroi des avances et prêts comme source du recouvrement non satisfaisant des avances et prêts octroyés par le Trésor aux sociétés publiques ;

- 12 autres personnes, soit également 40% des enquêtés pensent plutôt que le problème est dû à la situation financière non reluisante des sociétés bénéficiaires.

**Graphique n°3** : causes du recouvrement non satisfaisant des avances et prêts octroyés par le Trésor aux sociétés publiques.



**Sources** : tableau n°14 de l'annexe 4

### **III- Analyse des données : établissement du diagnostic**

L'analyse des données s'est faite par rapport à chaque problème spécifique.

#### **A- Analyse des données liées au PS1**

Rappelons que nous avons formulé l'hypothèse n°1 de la manière suivante : « le déficit récurrent des soldes en fin de gestion des comptes d'affectation spéciale alimentés par des ressources extérieures est dû à la mauvaise gestion des ressources affectées pour alimenter des comptes ». Cette hypothèse met en évidence la mauvaise gestion comme cause supposée du déficit récurrent des soldes en fin de gestion des comptes d'affectation spéciale. L'approche de Moussa TRAORE retenue va dans la même logique et considère le déficit des comptes d'affectation spéciale comme le résultat de dispenses, d'imprévus ou de mauvaise gestion. Nous constatons ainsi que la cause retenue est en relation avec la théorie. Dans cette situation et comme nous l'avons retenu au niveau des conditions de vérification

des hypothèses, nous pouvons retenir que **la présente hypothèse est confirmée théoriquement** sous réserve des enquêtes de terrain.

Pour la vérification statistique, nous rappelons après calcul que la moyenne des poids des causes supposées est de 25% (quatre causes possibles ayant été identifiées pour le problème spécifique n°1). En nous référant au seuil de décision, nous remarquons que la cause retenue dans l'hypothèse n'a réuni qu'un poids total de 20%. Par contre, deux causes supposées ont enregistré un poids supérieur à la moyenne des poids des causes supposées. Il s'agit du retard dans la libération des ressources extérieures par les PTF (40%) et des conditions de jouissance très contraignantes des ressources extérieures (30%). Dès lors, nous pouvons déduire que **statistiquement, l'hypothèse n°1 est partiellement confirmée.**

Il s'en suit donc que **l'hypothèse n°1 est confirmée partiellement.** L'élément de diagnostic se présente alors comme suit : **le déficit récurrent des soldes en fin de gestion des comptes d'affectation spéciale alimentés par des ressources extérieures est dû au retard dans la libération des ressources extérieures par les PTF et aux conditions de jouissance très contraignantes de ces ressources extérieures.**

#### **B- Analyse des données liées au PS2**

Rappelons ici que l'hypothèse est : « **la faible volonté d'application des dispositions de la LOLF par les agents du Trésor est à l'origine du non report des soldes à la clôture des comptes d'affectation spéciale** ». La cause mise en évidence par cette hypothèse est la même que celle déterminée par la théorie retenue. Il s'agit de la faible volonté d'application des dispositions de la LOLF par les agents du Trésor. Dans cette situation et comme nous l'avons retenu au niveau des conditions de vérification des hypothèses, nous pouvons affirmer que **l'hypothèse n°2 est confirmée théoriquement** sous réserve des enquêtes de terrain.

Au niveau des résultats des enquêtes, rappelons que la moyenne des causes ici est de 33,33% (trois causes ayant été identifiées). La cause utilisée dans notre hypothèse a réuni à elle seule un poids total de 30% contre celui de 60% accordée à la cause relative à l'inadéquation du cadre comptable avec la LOLF. **L'hypothèse n°2** suivant laquelle la faible volonté d'application des dispositions de la LOLF par les agents du Trésor est à l'origine du non report des soldes à la clôture des comptes d'affectation spéciale **est donc statistiquement infirmée.**

Il en résulte que **l'hypothèse n°2 est infirmée** et le diagnostic établi est alors le suivant : **l'inadéquation du cadre comptable avec la LOLF est à l'origine du non report des soldes à la clôture des comptes d'affectation spéciale.**

### **C- Analyse des données liées au PS3**

L'hypothèse n°3 formulée est la suivante : « le recouvrement non satisfaisant des avances et prêts octroyés par le Trésor aux sociétés publiques s'explique par le manque de suivi dans l'octroi des avances et prêts par le Trésor et par la situation financière non reluisante des sociétés bénéficiaires ». Ces causes n'ont pas de lien avec l'esprit de la théorie de Jean-Claude FRÉCON retenue et suivant laquelle le recouvrement des avances et prêts est non satisfaisant parce qu'il s'agirait en réalité de subventions déguisées. Il en découle que notre hypothèse est **théoriquement infirmée** sous réserve des enquêtes de terrain.

Statistiquement, les causes utilisées dans l'hypothèse ont réuni chacune, un poids total de 40%, nettement supérieur à la moyenne des poids des causes supposées calculée (33,33% pour trois causes retenues). Ainsi, suivant les statistiques, **l'hypothèse n°3** selon laquelle « le recouvrement non satisfaisant des avances et prêts octroyés par le Trésor aux sociétés publiques s'explique par le manque de suivi dans l'octroi des avances et prêts par le Trésor et par la situation financière non reluisante des sociétés bénéficiaires » **est partiellement confirmée.**

En rapprochant la confirmation théorique à la confirmation statistique, nous pouvons conclure que **l'hypothèse n°3 est partiellement confirmée.** Nous pouvons alors retenir comme diagnostic établi **que le recouvrement non satisfaisant des avances et prêts octroyés par le Trésor aux sociétés publiques s'explique par le manque de suivi dans l'octroi des avances et prêts par le Trésor et par la situation financière non reluisante des sociétés bénéficiaires.**

Après la collecte, le dépouillement, la présentation et l'analyse des données, nous avons proposé des solutions aux problèmes posés et les conditions de leur mise en œuvre.

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

« Apporter solutions à un problème c'est proposer des conditions d'éradication des causes réelles se trouvant à la base du problème ». Ainsi nous avons proposé dans la présente section quelques approches de solutions pour enrayer les causes relatives aux problèmes spécifiques identifiés tout au long de nos travaux de recherche, ainsi que les conditions de leur mise en œuvre.

### **I- Approches de solutions aux problèmes posés**

Des approches de solutions ont été formulées pour chacun des problèmes en résolution.

#### **A- Approches de solutions pour le problème du déficit récurrent des soldes en fin de gestion des comptes d'affectation spéciale alimentés par des ressources extérieures**

Suivant le diagnostic établi, le déficit récurrent des soldes en fin de gestion des comptes d'affectation spéciale alimentés par des ressources extérieures est dû au retard dans la libération des ressources extérieures par les PTF et aux conditions de jouissance très contraignantes de ces ressources extérieures.

Pour corriger le retard dans la libération des ressources extérieures, il faut :

- **parvenir, sous peu, à l'application des principes de la Déclaration de Paris de 2005** dont l'objectif principal est de réformer les modalités d'acheminement de l'aide pour augmenter son efficacité, notamment en matière de réduction de la pauvreté et des inégalités, de consolidation de la croissance, de renforcement des capacités et de progression vers les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ;
- solliciter un allègement des conditionnalités de jouissance des ressources extérieures auprès des bailleurs de fonds ;
- prendre toutes les dispositions pour satisfaire aux conditionnalités des premiers décaissements conclus lors des négociations tout en veillant à une transmission à temps des pièces justificatives (sincères) des dépenses effectuées.

**B- Approches de solutions pour le problème du non report des soldes à la clôture des comptes d'affectation spéciale**

Il a été diagnostiqué que l'inadéquation du cadre comptable avec la LOLF est à la base du non report des soldes à la clôture des comptes d'affectation spéciale. Pour remédier à ce problème il urge de mettre en adéquation le cadre comptable avec l'esprit de la LOLF en mettant en pratique les dispositions de l'arrêté n°0410/MEFPD/DC/SGM/DGTCP/SP portant Plan Comptable de l'Etat et suivant lesquelles il n'y a plus de réflexion des comptes de l'Etat, ce qui devrait favoriser le report des soldes à la clôture des Comptes d'affectation spéciale.

**C- Approches de solutions pour le problème du recouvrement non satisfaisant des avances et prêts octroyés par le Trésor aux sociétés publiques**

Conformément au diagnostic établi, le recouvrement non satisfaisant des avances et prêts octroyés par le Trésor aux sociétés publiques s'explique par le manque de suivi dans l'octroi des avances et prêts par le Trésor et par la situation financière non reluisante des sociétés bénéficiaires. La résolution de ce problème doit nécessairement passer par la mise sur pied d'un comité spécial de suivi des avances et prêts accordés par le Trésor aux sociétés publiques qui se donnera pour mission :

- la réelle évaluation des possibilités de remboursement des sociétés, avant l'octroi des avances et prêts ;
- la tenue d'un bordereau de développement des avances et prêts octroyés et la notification d'un échéancier de paiement aux sociétés bénéficiaires ;
- la responsabilisation des dirigeants des sociétés bénéficiaires afin de permettre une bonne utilisation des fonds en vue d'un bon rendement des sociétés, ce qui pourra permettre le remboursement des avances reçues ;
- l'engagement de poursuites à l'encontre des responsables concernés en cas de non-respect des délais réglementaires de paiement.

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

La mise en œuvre des solutions proposées permettra, de façon certaine, à la DGB de veiller à une meilleure exécution des Comptes Spéciaux du Trésor.

Dans le souci d'une application effective des solutions proposées, nous avons formulé des suggestions par rapport à la résolution de chaque problème spécifique.

**A- Suggestions liées au problème spécifique n°1**

**Pour le problème spécifique n°1**, nous suggérons :

- au Ministre en charge des finances, de veiller à la vulgarisation des principes de la Déclaration de Paris de 2005 à tous les acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques ;
- qu'il soit rappelé aux PTF, lors de la négociation des accords de financement, le principe de l'alignement suivant lequel les donateurs font reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement.

Il convient de préciser que toutes ces mesures ne seraient efficaces que si chaque acteur au développement prend conscience de sa part de responsabilité, dans une logique de transparence financière et de gestion axée sur les résultats.

**B- Suggestions liés au problème spécifique n°2**

**En ce qui concerne le problème spécifique n°2**, il s'agira :

- pour le Ministre en charge des Finances, de veiller à l'application des dispositions du nouveau plan comptable favorisant le report des soldes à la clôture des comptes d'affectation spéciale ;
- pour le Directeur général du Trésor et de la Comptabilité Publique, de prendre les dispositions nécessaires pour plus d'efficacité dans la tenue de la comptabilité. Il doit veiller à l'application rigoureuse des dispositions de la LOLF et par conséquent, tout mettre en œuvre pour l'obtention d'un cadre comptable en adéquation avec les dispositions de la nouvelle Loi organique relative aux lois de finances.

**C- Suggestions liées au problème spécifique n°3**

**Pour la résolution du problème spécifique N°3**, nous suggérons :

- la mise en place au niveau du Ministère de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation, d'une cellule rattachée au Ministre, chargée

d'étudier toutes les décisions d'octroi de prêts, de définir les modalités d'octroi des prêts puis d'élaborer des projets de convention entre le Ministre des finances et les bénéficiaires. La convention doit comporter entre autres, le montant, le taux d'intérêt, la durée de remboursement, le tableau d'amortissement avec les échéances de remboursement. Cette cellule sera composée uniquement d'auditeurs externes. Ce n'est qu'après ce préalable que les dépenses de prêts et avances seront engagées par le DGB sur le SIGFIP ;

- la révision du système de rémunération des dirigeants des sociétés d'Etat dans une logique de gestion axée sur les résultats ;
- dans le cas où le Trésor serait amené à décaisser directement les fonds au titre d'un prêt ou d'une avance, les agents doivent exiger la présentation par les bénéficiaires, des conventions de prêts ou d'avances.

Pour finir, nous suggérons au Parlement, de faire du contrôle de la gestion des Comptes Spéciaux du Trésor, une priorité afin d'apprécier dans quelle mesure ses autorisations sont respectées par l'Exécutif.

## CONCLUSION

La pratique des Comptes Spéciaux du Trésor est aujourd'hui monnaie courante dans divers Etats africains. Le Bénin, à l'instar des autres pays de la sous-région, recourt le plus souvent à ces comptes pour la réalisation des programmes d'actions intéressant les domaines social et éducatif. Cependant de nombreux problèmes subsistent à leur pratique dans notre pays. Ne pouvant tous les aborder, nous avons choisi focaliser notre attention sur :

- le déficit récurrent des soldes en fin de gestion des comptes d'affectation spéciale alimentés par des ressources extérieures ;
- le non report des soldes à la clôture des comptes d'affectation spéciale ;
- le recouvrement non satisfaisant des avances et prêts octroyés par le Trésor aux sociétés publiques.

Dans le souci de contribuer à une exécution satisfaisante des Comptes Spéciaux du Trésor par la DGB, nous avons établi un diagnostic. Ainsi, il s'est avéré, après analyse des différents problèmes spécifiques, que d'abord, le déficit récurrent des soldes en fin de gestion des comptes d'affectation spéciale alimentés par des ressources extérieures est dû au retard dans la libération des ressources extérieures par les PTF et aux conditions de jouissance très contraignantes de ces ressources extérieures. Le non report des soldes à la clôture des comptes d'affectation spéciale s'explique quant à lui par l'inadéquation du cadre comptable avec la LOLF. Enfin, Le recouvrement non satisfaisant des avances et prêts octroyés par le Trésor aux sociétés publiques s'est révélé être la conséquence du manque de suivi dans l'octroi des avances et prêts par le Trésor et de la situation financière non reluisante des sociétés bénéficiaires.

A l'issue de ce diagnostic, des propositions de solutions ont été faites pour améliorer la situation observée sur le terrain. Elles peuvent se résumer au respect des textes législatifs et réglementaires instituant les Comptes Spéciaux du Trésor et prévoyant leurs mécanismes de fonctionnement, au respect par les Partenaires Techniques et financiers de la Déclaration de Paris sur l'aide publique au développement, l'adaptation du plan comptable de l'Etat à la Loi organique relative aux lois de finances afin de favoriser le report des soldes à la clôture des Comptes d'affectation spéciale pour une présentation plus sincère du budget ; et enfin la responsabilisation des sociétés publiques et la définition d'un échéancier de remboursement de leurs dettes.

## **REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES**

- Assemblée Nationale (1986) : « Loi Organique n°86-021 du 26 Septembre 1986 relative aux Lois de Finances » ; mimographe.
- Assemblée Nationale (2013) : « Loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances » ; mimographe.
- AZIAGNIKOUDA, C. (2007) : « Contribution à l'amélioration de la gestion des Comptes Spéciaux du Trésor au Bénin », ENAM, Cycle II, AFT ; mimographe.
- BOUVIER, M. et BARILARI, A. (2010) : « Loi Organique portant Loi de Finances et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat, LGDJ, Paris.
- Chambre des comptes / Cour Suprême (2013) : « Rapport sur l'exécution de la loi de finances », (Déclaration Générale de Conformité) ; mimographe.
- Conseil des Ministres de l'UEMOA (2009) : « directive n°06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances au sein de l'UEMOA ; mimographe.
- ESCLASSAN, M-C. (2010): « Principe de la sincérité », Revue Française de Finances Publiques n°111-septembre 2010, Paris.
- FRÉCON, J-C. (2014) : « Les avances aux services de l'État et aux organismes gérant des services publics » ; Rapport d'information n°602 au nom de la Commission des Finances, Paris.
- GAUDEMET, M.P. et MOLINIER J. (1996) : « Finances Publiques, Budget/Trésor » 7e édition, MONTCHRESTIEN, Tome 1, Paris ; mimographe.
- GNANSOUNOU, S. (2014) : « Cours photocopié de méthodologie de la réalisation du mémoire professionnel au cycle II » ; ENAM, Bénin, mimographe.
- Ministère des Finances (2010) : « Arrêté 2000 n°1430/MEF/DC/SGM/DGTCP/RGF du 29 décembre 2000 portant Plan Comptable de l'Etat adapté aux normes de l'UEMOA » ; mimographe.
- Ministère de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation (2015) : « Arrêté n°0410/MEFPD/DC/SGM/DGTCP/SP du 2 février 2015 portant Plan Comptable de l'Etat » ; mimographe.
- Présidence de la République (2000) : « Décret n°2000-60 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat » ; mimographe.

- Présidence de la République (2014) : « Décret n°2014-757 du 26 décembre 2014 portant Attributions, Organisation et Fonctionnement du Ministère de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation » ; mimographe.
- TCHANTCHOU, H. (2013) : « L'Etat, les entreprises publiques et le recouvrement des créances » ; E.R.SU.MA, Porto-Novo, Bénin ; mimographe.
- TRAORE, M. (2009) : « Les Comptes Spéciaux du Trésor » ; Mémoire de DEA, Université Gaston Berger de Saint-Louis, Sénégal ; mimographe.

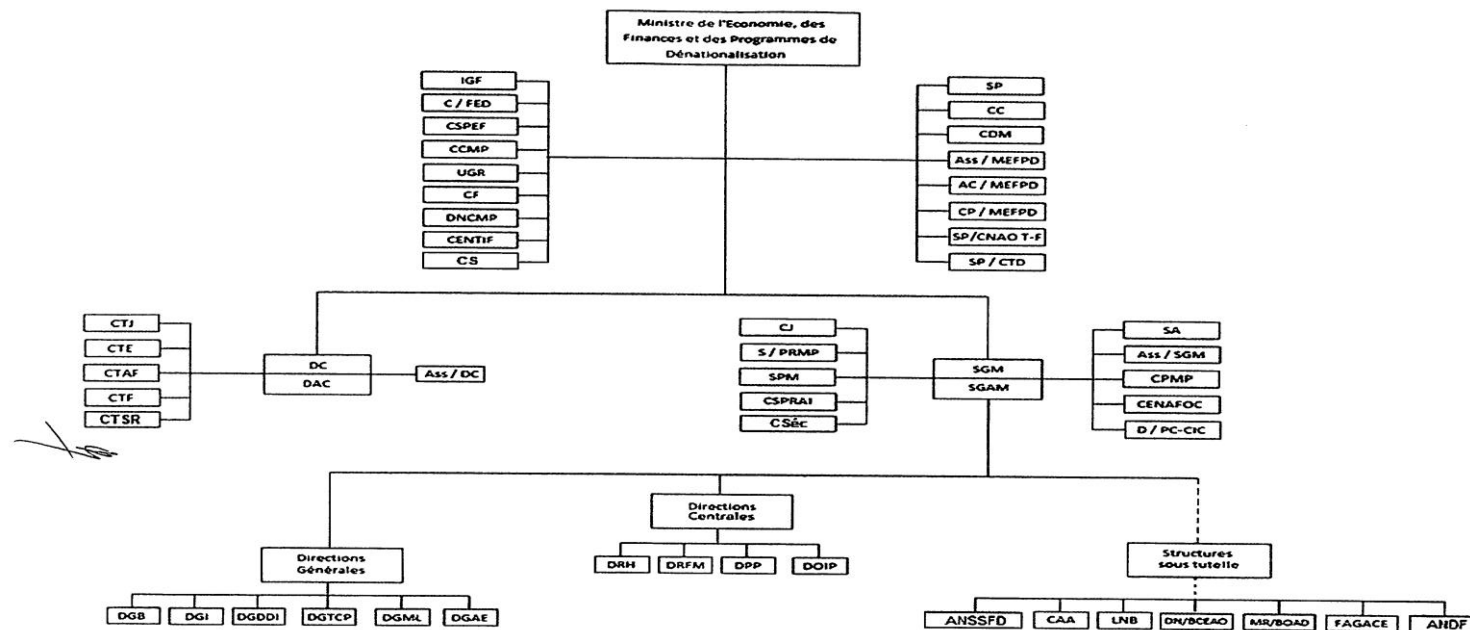
## ANNEXES

### LISTE DES ANNEXES

N°	TITRE	PAGE
1	ORGANNIGRAMME DU MEFPD	63
2	ETAT DES LIEUX A L'INTERNE ET A L'EXTERNE SUR LES ACTIVITES DE LA DGB	66
3	FORMULATION DE LA PROBLEMATIQUE CHOISIE	82
4	RESULTATS DES ENQUETES	84
5	GUIDE D'ENTRETIEN	86
6	QUESTIONNAIRE D'ENQUÊTE	87

**ANNEXE N°1 : ORGANNIGRAMME DU MEFPD**

ORGANIGRAMME DU MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DES PROGRAMMES DE DENATIONALISATION



0/0

**Sources** : décret n°2014-757 du 26 décembre 2014 portant attributions, organisation et fonctionnement du MEFPD

SIGLES ET ABREVIATIONS

<b>AC/MEFPD</b>	Attaché de Cabinet du Ministre de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation
<b>Ass/MEFPD</b>	Assistant du Ministre de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation
<b>ANDF</b>	Agence Nationale du Domaine et du Foncier
<b>ANSSFD</b>	Agence Nationale de Surveillance des Systèmes Financiers Décentralisés
<b>Ass/SGM</b>	Assistant du Secrétaire Général du Ministère
<b>C/FED</b>	Cellule d'Appui à l'Ordonnateur National du Fonds Européen de Développement
<b>CAA</b>	Caisse Autonome d'Amortissement
<b>CC</b>	Cellule de Communication
<b>CCMP</b>	Cellule de Contrôle des marchés Publics
<b>CDM</b>	Chargé de Mission
<b>CENAFOC</b>	Centre National de Formation Comptable
<b>CENTIF</b>	Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières
<b>CF</b>	Contrôle Financier
<b>CJ</b>	Cellule Juridique
<b>CP/MEFPD</b>	Chargé de Protocole du Ministre de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation
<b>CS</b>	Cellule Spécialisée
<b>CSéc</b>	Cellule de Sécurité
<b>CSPEF</b>	Cellule de Suivi des Politiques Economiques et Financières
<b>CSPRAI</b>	Cellule Sectorielle de Pilotage de la Réforme Administrative et Institutionnelle
<b>CT</b>	Conseillers Techniques
<b>D/PC-CIC</b>	Direction du Palais des Congrès et du Centre International de Conférences de Cotonou
<b>DAC</b>	Directeur Adjoint de Cabinet
<b>DC</b>	Directeur de Cabinet
<b>DGAE</b>	Direction Générale des Affaires Economiques
<b>DGB</b>	Direction Générale du Budget
<b>DGDDI</b>	Direction Générale des Douanes et Droits Indirects

*ctt*

*g*

<b>DGI</b>	Direction Générale des Impôts
<b>DGML</b>	Direction Générale du Matériel et de la Logistique
<b>DGTCP</b>	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
<b>DNCMP</b>	Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics
<b>DOIP</b>	Direction de l'Organisation de l'Informatique et du Pré-archivage
<b>DPP</b>	Direction de la Programmation et de la Prospective
<b>DRFM</b>	Direction des Ressources Financières et du Matériel
<b>DRH</b>	Direction des Ressources Humaines
<b>FAGACE</b>	Fonds Africain de Garantie et de Coopération Economique
<b>IGF</b>	Inspection Générale des Finances
<b>LNB</b>	Loterie Nationale du Bénin
<b>MEFPD</b>	Ministre de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation
<b>MR/BOAD</b>	Mission Résidente de la Banque Ouest-Africaine de Développement
<b>PRMP</b>	Personne Responsable des Marchés Publics
<b>SA</b>	Secrétariat Administratif
<b>SGAM</b>	Secrétaire Général Adjoint du Ministère
<b>SGM</b>	Secrétaire Général du Ministère
<b>SP</b>	Secrétariat Particulier
<b>SP/CNAO-TF</b>	Commission Nationale d'Appui à l'Obtention de Titres Fonciers
<b>SP/CTD</b>	Secrétariat Permanent de la Commission Technique de Dénationalisation
<b>SPM</b>	Service de Protocole du Ministère
<b>UGR</b>	Unité de Gestion de la Réforme du Système de Gestion des Finances Publiques



eto

## **ANNEXE N°2 : ETAT DES LIEUX A L'INTERNE ET A L'EXTERNE SUR LES ACTIVITES DE LA DIRECTION GENERALE DU BUDGET**

### **A- ETAT DES LIEUX A L'INTERNE SUR LES ACTIVITES DE LA DIRECTION GENERALE DU BUDGET**

Nos observations de stage ont porté sur les activités suivantes :

- activité n°1 : l'élaboration des Comptes Spéciaux du Trésor ;
- activité n°2 : l'exécution des Comptes Spéciaux du Trésor ;
- activité n°3 : le suivi de l'exécution des dépenses des Comptes Spéciaux du Trésor dans le SIGFiP.

#### **1- Observations sur l'élaboration des Comptes Spéciaux du Trésor**

**Les observations faites ici s'inscrivent dans l'optique d'une élaboration performante des Comptes Spéciaux du Trésor.**

##### **a- Constat significatif n°1**

Les Comptes Spéciaux du Trésor constituent la troisième partie du budget de l'Etat, ce qui inscrit leur élaboration dans le même cadre réglementaire que celui de l'élaboration du budget de l'Etat. Il s'agit principalement de la loi organique n°86-021 du 26 septembre 1986 renforcée par celle n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances qui dispose en son article 40 que « *sous réserve des règles particulières énoncées aux articles 41 à 46, les opérations des comptes spéciaux sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que les opérations du budget général* ». Les CST sont donc élaborés au même moment que l'élaboration du budget de l'Etat, à travers les étapes suivantes :

- la fixation du cadre macroéconomique ;
- la centralisation des propositions budgétaires ;
- l'arbitrage budgétaire ;
- l'élaboration des documents de présentation du budget de l'Etat.

Nous apprécions ainsi à juste titre, le **respect rigoureux de la législation en matière d'élaboration des CST.**

**CNS°1 : respect rigoureux de la législation en matière d'élaboration des CST (force).**

**b- Constat significatif n°2**

L'élaboration des CST doit également respecter des règles bien définies : il s'agit d'une part de la description d'opérations à caractère exceptionnel (opérations temporaires ou définitives) et d'autre part, de l'existence d'une corrélation entre les recettes et les dépenses qu'elles retracent. Au Bénin, les deux catégories de CST ouverts, respectent ces règles. En effet, pour ce qui est de la description d'opérations à caractère exceptionnel, les comptes d'avances et de prêts décrivent des opérations à caractère temporaire tandis que les comptes d'affectation spéciale retracent des opérations à caractère définitif.

En ce qui concerne la corrélation entre recettes et dépenses elle se traduit par l'affectation de certaines recettes à certaines dépenses et par l'auto-provisionnement des comptes. L'auto-provisionnement des comptes se perçoit dans le fonctionnement des comptes d'avances et de prêts: ici, ce sont les dépenses qui se chargent de générer les recettes.

L'affectation de certaines recettes à certaines dépenses, se perçoit dans la prévision par la loi de finances de chaque année, des ressources destinées à servir exclusivement et uniquement au règlement des dépenses prévues par chaque compte spécial. Par exemple, le compte SYDONIA qui retrace l'ensemble des ressources affectées à la Douane pour son équipement et son fonctionnement, est alimenté par les redevances informatiques par 0,5556% de la TVA perçue au cordon douanier ; le compte « Opérations Militaires à l'Extérieur » retrace l'ensemble des dons des institutions internationales affectées au Ministère de la Défense Nationale pour l'assistance au maintien de la paix dans les pays en guerre. Tout ceci atteste de l'**affectation effective de recettes spécifiques pour alimenter les CST.**

**CSN°2 : affectation effective de recettes spécifiques pour alimenter les CST (force).**

**c- Constat significatif n°3**

Nous avons cependant, relevé une **dotation non performante de la DGB en personnel** en ce sens que l'effectif du personnel de la Direction n'est pas proportionnel à l'ampleur des objectifs à atteindre. Les agents disponibles sont souvent débordés dans l'accomplissement de leurs tâches, ce qui n'est pas sans conséquences sur l'élaboration à bonne date des Comptes Spéciaux du Trésor.

**CSN°3: dotation non performante de la DGB en personnel (faiblesse).**

## **2- Point sur l'exécution des Comptes Spéciaux du Trésor**

**Les constats faits ici, s'inscrivent dans l'optique d'une exécution satisfaisante des CST.**

### **a- Constat significatif n°4**

Etant donné qu'il existe une différence de taille entre les opérations retracées par les CST et celles du budget général, il est tout à fait admissible que les deux types de comptes soient gérés de manière différente. Mais comme le dispose l'article 40 de la Loi Organique relative aux Lois de Finances, « *les opérations des CST sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que les opérations du budget général, sous réserve des règles particulières énoncées aux articles 41 à 46* ». Ainsi, l'exécution des opérations de CST est identique à l'exécution des opérations du budget général et doit se conformer au principe de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable. Dans la pratique, l'exécution des dépenses de CST met effectivement en jeu deux acteurs qui se distinguent l'un de l'autre : d'une part, l'ordonnateur (le MEFPD ou le DGB) et d'autre part, le comptable (le RGF) ; ce qui témoigne du **respect de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable.**  
**CSN°4 : respect de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable (force).**

### **b- Constat significatif n°5**

Les fonctions d'ordonnateur sont reconnues au Ministre en charge des Finances, ordonnateur principal unique des recettes et des dépenses du budget général, des Comptes Spéciaux du Trésor ainsi que l'ensemble des opérations de trésorerie. Il peut déléguer ses pouvoirs dans des conditions prévues par voie réglementaire. Ainsi, conformément aux dispositions de l'article 17 de l'Arrêté n°013/ MEFPD/DC/SGM/DGB portant AOF de la DGB, c'est le Directeur de l'Exécution du Budget (DEB) qui est chargé de l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement des dépenses non réparties du budget de l'Etat.

Ainsi, les dépenses des comptes d'affectation spéciale sont engagées, liquidées et ordonnancées par le DGB, ordonnateur délégué des dépenses du budget de l'Etat. Leur paiement est fait par le Service de la Trésorerie de la DGTCP, sur la base de mandat de paiement dûment émis par l'Ordonnateur. Les avances et les prêts quant à eux, sont payés sur la base de conventions (prêts aux députés), de décret (prêts aux Ambassadeurs, aux Conseillers de la Cour Suprême) ou de Décision ministérielle (prêts aux Inspecteurs) par ordre de paiement interne (OP Trésor). Mais il nous a été donné de constater qu'aucun intérêt n'est perçu au titre des avances et prêts consentis par le Trésor, en violation des dispositions

des articles 32 et 33 de la Loi Organique relative aux Lois de Finances n°86-021 du 26 septembre 1986 renforcées par les dispositions des articles 44 et 45 de la Loi Organique relative aux Lois de Finances n°2013-14 du 27 septembre 2013, suivant lesquelles « les avances et les prêts du Trésor sont productifs d'intérêt à un taux qui ne peut être inférieur au taux moyen des bons du Trésor ». Nous déplorons ainsi la **non perception d'intérêt au titre des avances et prêts octroyés par le Trésor**.

**CSN°5 : non perception d'intérêt au titre des avances et prêts octroyés par le Trésor (faiblesse).**

**c- Constat significatif n°6**

D'autres insuffisances ont été relevées dans l'exécution des CST. Afin de les faire ressortir, nous avons présenté dans les tableaux 1 à 5, l'état d'exécution de chaque compte d'affectation pour les gestions 2010 à 2014.

Soulignons avant tout, que trois comptes d'affectation spéciale ont été ouverts par lois de finances 2010 à 2013. Il s'agit du compte SYDONIA, du compte « Education » et du compte « Maintien de la paix » ou « Opérations militaires à l'extérieur ». La Loi de Finances 2014 a autorisé en plus de ces comptes, les comptes RAMU et « Opérations d'Escortes Douanières ».

Le tableau n°4 relatif au compte SYDONIA retrace l'ensemble des ressources affectées à la Douane pour son équipement et son fonctionnement. Il est alimenté par 0,5556% de la TVA perçue au cordon douanier et par la totalité des ressources issues de la redevance informatique. Les recettes affectées chaque année ont suffi à couvrir les dépenses effectuées, ce qui donne pour chaque année ciblée, un solde positif en fin de gestion.

Quant au tableau n°5, concernant le compte « Opérations Militaires à l'Extérieur », il retrace l'ensemble des dons des institutions internationales affectés au Ministère Chargé de la Défense Nationale pour l'assistance au maintien de la paix dans les pays en guerre.

Sauf en 2011, où la gestion du compte OME a enregistré un solde positif, les gestions 2010, 2012, 2013 et 2014 ont connu des soldes déficitaires.

Pour ce qui est du tableau n°6, il retrace l'ensemble des appuis budgétaires des partenaires techniques et financiers affectés au Ministère de l'Enseignement Maternel et Primaire, à travers le compte « Education ». Ce compte a enregistré des soldes déficitaires sur toutes les années, de 2010 à 2014.

Le tableau n°7 est relatif au compte « Opérations d'Escortes Douanières » (OED).

Rappelons que ce compte a été ouvert par la LDF 2014 qui n'a prévu aucune recette spécifique pour son alimentation. Cette anomalie a été corrigée par la loi de finances 2015 qui a affecté pour l'alimentation du compte 53,7% des ressources issues de l'escorte douanière, ce qui n'a pas empêché l'exécution en déficit enregistrée pour la gestion 2014.

Le tableau n°8 retrace l'exécution du compte RAMU. Tout comme le compte OED, le compte RAMU a été ouvert par LDF 2014 et aucune recette spécifique n'a été affectée pour son alimentation, d'où son exécution en déficit. Mais la LDF 2015 est venue corriger cette situation en affectant au compte 45% du produit de la taxe à l'embarquement, 17,80% du produit de la redevance sur les communications GSM et 2,68% du produit des droits d'accises.

Tableau n°4 : Etat d'exécution du compte SYDONIA de 2010 à 2014 (en millions de francs CFA)

Gestion	Recettes	Dépenses	Solde
2010	1 405	918	<b>487</b>
2011	2 812	1 038	<b>1 174</b>
2012	2 954	2 091	<b>863</b>
2013	3 226	2 186	<b>1 040</b>
2014	3 258	1 668	<b>1 590</b>

*Sources : PLR, SIGFiP : Etats d'exécution des CST*

Tableau n°5 : Etat d'exécution du compte « Opérations Militaires à l'Extérieur » de 2010 à 2014 (en millions de francs CFA)

Gestion	Recettes	Dépenses	Solde
2010	7 715	10 119	<b>-2 204</b>
2011	10 540	7 395	<b>3 145</b>
2012	10 268	11 614	<b>-1 346</b>
2013	9 818	14 092	<b>-4 274</b>
2014	9 998	12 212	<b>-2 214</b>

*Sources : PLR, SIGFiP : Etats d'exécution des CST*

**Tableau n°6** : Etat d'exécution du compte «Education» de 2010 à 2014 (en millions de francs CFA)

Gestion	Recettes	Dépenses	Solde
2010	14 845	15 912	<b>-1 067</b>
2011	0	23 423	<b>-23 423</b>
2012	0	25 488	<b>-25 488</b>
2013	6 960	12 148	<b>-5 188</b>
2014	2 227	4 800	<b>-2 573</b>

Sources : PLR, SIGFiP : Etats d'exécution des CST

**Tableau n°7** : Etat d'exécution du compte « Opérations d'Escortes Douanières » de 2010 à 2014 (en millions de francs CFA)

Gestion	Recettes	Dépenses	Solde
2010	ND	ND	<b>ND</b>
2011	ND	ND	<b>ND</b>
2012	ND	ND	<b>ND</b>
2013	ND	ND	<b>ND</b>
2014	0	10 084	<b>-10 084</b>

ND = Non disponible

Sources : PLR, SIGFiP : Etats d'exécution des CST

**Tableau n°8** : Etat d'exécution du compte « RAMU» de 2010 à 2014 (en millions de francs CFA)

Gestion	Recettes	Dépenses	Solde
2010	ND	ND	<b>ND</b>
2011	ND	ND	<b>ND</b>
2012	ND	ND	<b>ND</b>
2013	ND	ND	<b>ND</b>
2014	5 408	0	<b>5 408</b>

Sources : PLR, SIGFiP : Etats d'exécution des CST

La lecture des tableaux 4 à 8 nous permet de constater et de déplorer le **déficit récurrent des soldes en fin de gestion des comptes d'affectation spéciale alimentés par des ressources extérieures**. En effet, à l'exception des comptes SYDONIA et RAMU dont les soldes en fin de gestion sont positifs, la gestion des comptes d'affectation spéciale a enregistré globalement des déficits sur les années considérées. Cette situation viole l'article 41 alinéa 4 de la LOLF n°2013-14 du 27 septembre 2013 qui dispose qu' « *en cours d'année, le total des dépenses engagées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées, sauf pendant les trois mois suivant sa création* ».

**CSN°6: déficit récurrent des soldes en fin de gestion des comptes d'affectation spéciale alimentés par des ressources extérieures (faiblesse).**

**d- Constat significatif n°7**

De plus, la lecture des *états d'exécution des dépenses par ministères et nature économique* produits par SIGFiP, en ce qui concerne les CST pour les gestions 2010 à 2014, indique que des dépenses de personnel sont payées sur presque tous les comptes d'affectation spéciale, sans qu'aucune disposition ne le prévoit, ce qui viole les dispositions de l'article 40 alinéa 2 de la LOLF suivant lesquelles « *sauf dérogations prévues par une loi de finances, il est interdit d'imputer directement à un compte spécial du Trésor des dépenses résultant du paiement des traitements ou des indemnités à des agents de l'Etat ou d'autres organismes publics* ». Il convient donc de souligner **l'exécution non autorisée des dépenses de personnel sur les comptes d'affectation spéciale**.

**CSN°7 : exécution non autorisée des dépenses de personnel sur les comptes d'affectation spéciale (faiblesse).**

**e- Constat significatif n°8**

Par ailleurs, les situations des comptes d'affectation spéciale SYDONIA, *Opérations militaires à l'étranger* et *Education*, à l'instar de celles des années précédentes, n'ont pas pris en compte les soldes à la clôture des exercices antérieurs. Ceci constitue une violation de l'article 40 alinéa 3 de la LOLF qui dispose : « *Sauf dispositions contraires prévues par une loi de finances, le solde de chaque compte spécial est reporté d'année en année* ». Cette situation pose le problème du **non report des soldes à la clôture des comptes d'affectation spéciale**.

**CSN°8 : non report des soldes à la clôture des comptes d'affectation spéciale (faiblesse).****f- Constat significatif n°9**

Les comptes d'avances et de prêts constituent la deuxième catégorie de Comptes Spéciaux du Trésor ouverts par loi de finances au Bénin.

Les comptes d'avances sont crédités des avances consenties aux différents bénéficiaires et sont débités des remboursements attendus sur ces avances. Les différents bénéficiaires des avances de l'Etat, de 2010 à 2014 sont :

- la SONAPRA, pour le démarrage de la campagne cotonnière ;
- la Centrale de Sécurisation de Paiement et de Recouvrement (CSPR) pour la gestion financière de la culture du Coton ;
- l'Office National de Sécurité Alimentaire (ONASA) pour la prévention de la pénurie alimentaire ;
- la Société Nationale de Commercialisation des Produits Pétroliers (SONACOP) pour la gestion financière des produits pétroliers ;
- la Société Béninoise d'Énergie Électrique (SBEE) pour la prévention de la pénurie d'énergie électrique ;
- les collectivités locales pour le renforcement de leurs capacités financières.

Les comptes de prêts quant à eux sont crédités des prêts consentis aux différents bénéficiaires et sont débités des remboursements attendus sur ces prêts. Les différents bénéficiaires de ces prêts, de 2010 à 2014 sont :

- la SONAPRA, au titre de la gestion des intrants agricoles dans le cadre de la lutte contre la crise alimentaire ;
- le Complexe Textile du Bénin (COTEB) pour le financement du fonds de roulement ;
- la Société des Industries Textiles du Bénin (SITEX) pour le financement du fonds de roulement ;
- la Compagnie Béninoise des Textiles (CBT) pour le financement du fonds de roulement ;
- l'Organisation Commune Bénin Niger (OCBN) pour la restructuration de l'entreprise ;

- les Députés pour leur équipement ;
- les Conseillers de la Cour Suprême pour leur équipement ;
- les Ambassadeurs nouvellement affectés pour leur équipement ;
- les Inspecteurs des finances pour leur équipement ;
- les hauts fonctionnaires de l'Etat pour leur équipement en matériels roulants, notamment les Directeurs à qui l'Etat ne fournirait pas de véhicules de service.

Les tableaux n°9 et n°10 retracent l'exécution des comptes d'avances et de prêts.

Tableau n°9 : Etat d'exécution des comptes d'avances de 2010 à 2014 (en millions de francs CFA)

Gestion	Recettes	Dépenses	Solde
2010	3 225	30 367	<b>-27 142</b>
2011	2 452	19 627	<b>-17 175</b>
2012	3 047	5 792	<b>-5 745</b>
2013	5 080	3 000	<b>2 080</b>
2014	1 654	3 000	<b>-1 346</b>

*Sources : PLR, SIGFiP : Etats d'exécution des CST*

Nos investigations nous ont révélé que les diverses sociétés bénéficiaires des avances du Trésor ne remboursent pas pour la plupart dans le délai, les avances obtenues, au mépris des dispositions de l'article 32 de la LOLF 86-021 (renforcée par les dispositions de l'article 44 de la LOLF 2013-14) qui stipule que la durée des avances ne peut excéder deux ans ou quatre ans en cas de renouvellement dûment autorisé à l'expiration de la deuxième année. Le même article précise les dispositions à prendre en cas de non remboursement à l'expiration du délai. Cependant, aucune des dispositions prévues par la LOLF n'a été mise en œuvre.

Aussi, avons-nous constaté que malgré le non remboursement des avances précédentes et en l'absence d'autorisations nouvelles par LDF, d'autres avances ont été octroyées à ces sociétés.

Le remboursement des prêts octroyés aux députés et aux inspecteurs des finances est effectif et intervient dans le délai dans la mesure où une retenue à la source est effectuée sur leur rémunération mensuelle. Quant aux prêts accordés aux autres bénéficiaires (les sociétés

publiques), leur remboursement n'est pas toujours effectif, et s'il intervient, ce n'est pas dans les délais, d'où les soldes négatifs que présente le tableau n°10.

Tableau n°10: Etat d'exécution des comptes de prêts de 2010 à 2014 (en millions de francs CFA)

Gestion	Recettes	Dépenses	Solde
2010	12	206	<b>-194</b>
2011	17	431	<b>-414</b>
2012	498	1 764	<b>-1 266</b>
2013	877	5	<b>872</b>
2014	38	50	<b>-12</b>

Sources : PLR, SIGFiP : Etats d'exécution des CST

Les observations faites sur les comptes de prêts rejoignent donc en partie celles faites sur les comptes d'avances et témoignent du **recouvrement non satisfaisant des avances et prêts octroyés par le Trésor aux sociétés publiques**.

**CSN°9 : recouvrement non satisfaisant des avances et des prêts octroyés par le Trésor aux sociétés publiques (faiblesse).**

### **3- Constats sur le suivi de l'exécution des dépenses des CST dans le SIGFiP**

Les observations faites ici s'inscrivent dans la logique d'un suivi efficace des dépenses de CST dans le SIGFiP

#### **a- Constat significatif n°10**

Conformément aux dispositions de l'article 1<sup>er</sup> du décret n°2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du Budget de l'Etat, l'applicatif informatique dénommé Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFiP) est destiné à gérer les prévisions et l'exécution de l'ensemble des dépenses et des recettes du budget de l'Etat et donc des CST. Nous avons constaté que toutes les dépenses relatives aux CST sont rigoureusement retracées dans le Système, ce qui atteste **du suivi effectif des dépenses de CST dans le SIGFiP**.

**CSN°10 : suivi effectif des dépenses de CST dans le SIGFiP (force).**

**b- Constat significatif n°11**

Par ailleurs, même si les dispositions du décret n° 2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat (BGE) sont respectées en ce qui concerne le suivi de l'exécution des opérations de CST, il a été remarqué que le SIGFiP est souvent fermé, ce qui ne favorise pas le chargement à bonne date des crédits relatifs aux CST. Nous soulignons ainsi, à juste titre, le problème des **fermetures fréquentes du SIGFiP**.

**CSN°11 : fermetures fréquentes du SIGFiP (faiblesse).**

**c- Constat significatif n°12**

Il a été également constaté l'**inexistence de rapports d'exécution mensuels et trimestriels des CST**. En effet, les documents accompagnant la lettre de notification des crédits pour la gestion du budget de l'Etat prévoient que le suivi de l'exécution des dépenses de CST dans le SIGFiP soit sanctionné par la production dans le Système des situations mensuelles et trimestrielles puis des rapports trimestriels d'exécution des CST. Mais il nous a été donné de constater que les états d'exécution ne sont produits qu'en fin de gestion en ce qui concerne les CST, ce qui ne favorise pas le suivi de leur exécution.

**CSN°12 : inexistence de rapports d'exécution mensuels et trimestriels des CST (faiblesse).**

**B- ETAT DES LIEUX A L'EXTERNE SUR LES ACTIVITES DE LA DGB**

L'état des lieux à l'externe nous a permis d'observer les effets du microenvironnement et du macro-environnement qui influencent les activités de la DGB.

**1- Point des effets du microenvironnement sur les activités observées à la DGB**

Le point a été fait au niveau de chaque élément identifié dans le microenvironnement de la DGB à savoir : les usagers, les fournisseurs et prestataires de services et les partenaires.

**a- Au niveau des usagers de la DGB****a.1- Constat significatif n°13**

Les responsables financiers des Ministères bénéficiant de l'ouverture de Comptes Spéciaux du Trésor influencent la gestion de ces comptes en ce sens qu'ils sont tenus de participer aux diverses réunions visant à rendre compte de leur gestion et éventuellement des difficultés rencontrées dans leurs tâches ; ces informations devant être prises en compte pour l'ouverture annuelle des CST. Cependant nos investigations nous ont révélé que ces responsables financiers ne sont pas toujours présents lors des séances de travail qui précèdent l'élaboration du Budget de l'Etat, et donc l'ouverture des CST. Nous déplorons ainsi la **faible implication des responsables financiers des ministères bénéficiant de CST, dans les travaux liés à l'ouverture annuelle des CST.**

**CSN°13 : faible implication des responsables financiers des ministères bénéficiant de CST, dans les travaux liés à l'ouverture annuelle des CST (menace sur l'élaboration performante des CST).**

**a.2- Constat significatif n°14**

Les stagiaires (envoyés par l'Agence Nationale pour la Promotion de l'Emploi ou par les écoles et facultés dans le cadre de la réalisation de leur mémoire de fin de formation ou celui de leur insertion dans la vie professionnelle) impactent également sur la gestion des CST en ce sens qu'ils servent parfois d'agents de liaison ou sont chargés de la multiplication et du rangement des documents budgétaires lors des travaux d'élaboration du Budget de l'Etat au cours desquels les cadres de la Direction sont souvent débordés dans l'exécution de leurs tâches. **La participation des stagiaires à l'exécution d'activités secondaires (photocopie, rangement, etc.) constitue donc un atout pour l'élaboration performante des CST.**

**CSN°14 : participation des stagiaires à l'exécution d'activités secondaires (opportunité pour l'élaboration performante des CST).**

**b- Au niveau des fournisseurs et prestataires de services de la DGB****b.1- Constat significatif n°15**

La DGB fait appel à divers fournisseurs et prestataires de services au nombre

desquels figure en bonne place le réseau ISOCEL chargé d'assurer la fourniture de l'internet aux différents services de la Direction. L'internet permet en effet de faciliter la communication et l'échange des informations entre les différents cadres et agents, surtout lorsque ces informations sont écrites. Ce canal permet également de gagner du temps dans l'échange des informations entre administrations, ce qui constitue un atout pour les agents de la DGB qui peuvent ainsi, facilement échanger des informations avec les autres acteurs intervenant dans la gestion des CST. Nous apprécions ainsi la **bonne fourniture du réseau internet à la DGB**.

**CSN°15 : bonne fourniture du réseau internet à la DGB (opportunité pour l'élaboration performante des CST).**

#### **b.2- Constat significatif n°16**

Parmi les prestataires de services de la DGB, la SBEE ne fournit malheureusement pas des services de qualité en ce sens qu'on note souvent des coupures intempestives d'électricité, empêchant les agents de la Direction d'accomplir efficacement leurs missions, surtout en ce qui concerne le suivi de l'exécution des dépenses de CST à travers le SIGFiP. Cette situation que nous déplorons atteste de l'**inefficacité des prestations de la SBEE à la DGB**.

**CSN°16 : inefficacité des prestations de la SBEE à la DGB (menace sur le suivi efficace de l'exécution des dépenses de CST dans le SIGFiP).**

#### **c- Au niveau des partenaires de la DGB**

##### **c.1- Constat significatif n°17**

Comme partenaires opérationnels de la DGB, nous avons pu distinguer : la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) chargée de l'affectation des recettes, du paiement des dépenses de CST et de la tenue de la comptabilité relative à ses opérations et la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) qui sert d'intermédiaire entre l'Etat et les partenaires financiers en ce qui concerne la mobilisation des ressources extérieures, plus précisément celles alimentant les comptes « Opérations Militaires à l'Extérieur » et Education.

Nos investigations nous ont révélé que les informations produites par la DGTCP ne sont pas transmises à temps, pour l'ouverture annuelle des CST. Nous déplorons ainsi la

**transmission tardive à la DGB des informations liées à l'ouverture des CST**, obligeant les agents de la Direction à souvent se rendre au Trésor, ce qui ralentit l'élaboration à bonne date des CST.

**CS N°17: transmission tardive à la DGB des informations liées à l'ouverture des CST (menace sur l'élaboration performante des CST).**

**c.2- Constat significatif n°18**

La DGB bénéficie également de l'accompagnement de partenaires techniques et financiers notamment la coopération allemande à travers les appuis de l'ONU, de la GIZ, du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), de la Banque Mondiale. Les ressources affectées pour l'alimentation des CST proviennent pour la plupart de ces partenaires, ce qui montre l'**existence d'un partenariat de qualité entre la DGB et les institutions internationales.**

**CSN° 18: existence d'un partenariat de qualité entre la DGB et les institutions internationales (opportunité pour l'exécution satisfaisante des CST).**

**2- Point des effets du macro-environnement sur les activités observées à la DGB**

La restitution a été faite par rapport à chaque élément identifié dans le macro-environnement de la DGB.

**a- Au niveau de l'environnement juridique et réglementaire de la DGB**

**a.1- Constat significatif n°19**

Bon nombre de directives de l'UEMOA, de lois, de décrets et d'arrêtés meublent cet environnement. Dans un souci de transparence et de performance de ses finances publiques, le Bénin a adopté en 2013 la loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances, en conformité aux dispositions des directives de l'UEMOA relatives aux finances publiques. Ce texte présente de façon claire et précise, les conditions d'ouverture des CST, les opérations qu'elles retracent, les structures pouvant en bénéficier et les modalités de leur exécution, et aussi de nombreuses réformes concernant les finances publiques. Ceci dénote de l'**existence d'une réglementation satisfaisante en matière d'exécution des CST.**

**CSN°19 : existence d'une réglementation satisfaisante en matière d'exécution des CST (opportunité pour l'exécution satisfaisante des CST).**

**a.2- Constat significatif n°20**

Cependant, nous avons constaté que la **faible appropriation de la Loi Organique relative aux Lois de Finances par les agents de la DGB**, notamment en ce qui concerne l'élaboration des CST, ne favorise pas le bon déroulement des activités pour l'efficacité de la mise en œuvre des réformes.

**CSN°20 : faible appropriation de la LOLF par les agents de la DGB (menace sur l'élaboration performante des CST).**

**b- Au niveau de l'environnement monétaire et financier de la DGB**

**b.1- Constat significatif n°21**

L'accroissement de la masse monétaire de plus de 8,5%) et du taux de bancarisation (49% en 2014 contre 11,96% en 2012), l'accès facile aux systèmes financiers décentralisés, l'existence d'une variété de banques et le taux de convertibilité fixe du franc CFA en euro, forment un **climat monétaire et financier favorable à une bonne gestion des finances publiques.**

**CSN°21 : existence d'un climat monétaire et financier favorable à une bonne gestion des finances publiques (opportunité pour l'exécution satisfaisante des CST).**

**b.2- Constat significatif n°22**

Cependant, les fluctuations monétaires ne sont pas négligeables ; le franc CFA ayant une moindre valeur par rapport aux devises étrangères, on note souvent des **pertes de change dans les transactions avec les PTF.**

**CS N°22 : pertes de change dans les transactions avec les PTF (menace sur l'exécution satisfaisante des CST).**

**c- Au niveau de l'environnement socio-économique de la DGB**

**c.1- Constat significatif n°23**

A la fin de l'année 2014, la Zone UEMOA affichait une croissance économique de

5,5% selon son rapport semestriel de la surveillance multilatérale. Le Bénin réalise dans le même sillage une croissance économique de 5,7%. Des performances économiques a priori, très flatteuses mais dont les populations peinent à sentir les effets à leur niveau. C'est sans compter avec le chômage galopant, les délestages électriques, les difficultés d'accès à l'eau potable. A cela s'ajoute une crise sociale née de la rupture de confiance entre les acteurs politiques d'une part et entre les politiques et le peuple d'autre part. L'on se rend ainsi compte que le climat du pays est caractérisé par **une morosité économique avec une faiblesse généralisée du pouvoir d'achat des agents économiques.**

**CSN°23 : morosité économique avec une faiblesse généralisée du pouvoir d'achat des agents économiques (menace sur l'exécution satisfaisante des CST).**

#### **c.2- Constat significatif n°24**

Le taux moyen d'inflation dans l'UEMOA est de 3,9% ; 2,4% ; 1,5% et 0,2% respectivement en 2011, 2012, 2013 et 2014. **Cette tendance baissière du taux d'inflation** constitue un atout pour l'exécution satisfaisante des CST.

**CSN°24 : tendance baissière du taux d'inflation (opportunité pour l'exécution satisfaisante des CST).**

### ANNEXE N°3 : FORMULATION DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE

Prenant en compte la double réalité de la notion de problématique (problème à résoudre et perspective théorique) ; la problématique de la présente étude peut se restituer de manière globale et structurée comme suit :

⇒ **Formulation globale** : problématique de l'exécution satisfaisante des Comptes Spéciaux du Trésor par la Direction Générale du Budget

⇒ **Formulation structurée** :

- **Volet PAR** :

**Problème général** : exécution non satisfaisante des Comptes Spéciaux du Trésor par la Direction Générale du Budget

**Problèmes spécifiques**

- le déficit récurrent des soldes en fin de gestion des comptes d'affectation spéciale alimentés par des ressources extérieures (**PS1**) ;
- le non report des soldes à la clôture des comptes d'affectation spéciale (**PS2**) ;
- le recouvrement non satisfaisant des avances et prêts octroyés par le Trésor aux sociétés publiques(**PS3**).

- **Volet perspectives théoriques** :

**Perspective théorique générale (PTG)** : exécution budgétaire satisfaisante

**Perspectives théoriques spécifiques (PTS)**

- gestion équilibrée des comptes de l'Etat (**PTS1**) ;
- sincérité budgétaire appliquée aux comptes de l'Etat (**PTS2**) ;
- recouvrement satisfaisant des créances de l'Etat (**PTS3**).

La formulation de la problématique est synthétisée dans le tableau n°9, pour la compréhension de ce passage de notre recherche.

**Tableau n°11 : Présentation de la problématique choisie**

NIVEAU D'ANALYSE	ELEMENTS DE PROBLEMATIQUE		LIBELLE DE LA PROBLEMATIQUE CHOISIE
	Problème à résoudre (PAR)	Perspectives théoriques retenues	
NIVEAU GENERAL	Exécution non satisfaisante des Comptes Spéciaux du Trésor	<b>Exécution budgétaire satisfaisante</b>	Problématique de l'exécution satisfaisante des Comptes Spéciaux du Trésor
NIVEAUX SPECIFIQUES	1 Déficit récurrent des soldes en fin de gestion des comptes d'affectation spéciale alimentés par des ressources extérieures	<b>Gestion équilibrée des comptes de l'Etat</b>	
	2 Non report des soldes à la clôture des comptes d'affectation spéciale	<b>Sincérité budgétaire appliquée aux comptes de l'Etat</b>	
	3 Recouvrement non satisfaisant des avances et prêts octroyés par le Trésor aux sociétés publiques	<b>Recouvrement satisfaisant des créances de l'Etat</b>	

**SOURCE :** Repères de base de l'étude

**ANNEXE N°4 : RESULTATS DES ENQUETES**

**Tableau n°12 : Données numériques relatives au PS1**

<b>Causes</b>	<b>Effectifs</b>	<b>Fréquence en %</b>
Mauvaise affectation des recettes provenant des PTF	3	10
Mauvaise gestion des ressources affectées à l'alimentation des comptes	6	20
Retard dans la libération des ressources extérieures par les PTF	12	40
Conditions de jouissance très contraignantes des ressources extérieures	9	30
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>100</b>

Sources : résultats de nos enquêtes

**Tableau n°13: Données numériques relatives au PS2**

<b>Causes</b>	<b>Effectifs</b>	<b>Fréquence en %</b>
Non appropriation par les agents du Trésor, des dispositions de la LOLF	6	20
Faible volonté d'application des dispositions de la LOLF	9	30
Inadéquation du cadre comptable avec la LOLF	15	50
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>100</b>

Source : résultats de nos enquêtes

Tableau n°14 : Données numériques relatives au PS3

<b>Causes</b>	<b>Effectifs</b>	<b>Fréquence en %</b>
Non engagement de poursuites à l'encontre des débiteurs	6	20
Manque de suivi dans l'octroi des avances et prêts	12	40
Situation financière non reluisante des sociétés bénéficiaires	12	40
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>100</b>

Source : résultat de nos enquêtes

## ANNEXE N°5: GUIDE D'ENTRETIEN

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire professionnel de fin de formation en AFT au cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), nous avons décidé de réfléchir sur la problématique de l'exécution satisfaisante des Comptes Spéciaux du Trésor. A ce titre, nous venons solliciter votre apport pour mieux comprendre certaines notions et interrogations que soulève le thème de notre étude

- 1- Qu'est-ce que les Comptes Spéciaux du Trésor ?
- 2- Qu'est-ce qui justifie le déficit récurrent des comptes d'affectation spéciale ?
- 3- En quoi consiste le report des soldes à la clôture des comptes d'affectation spéciale ?
- 4- Les avances et prêts octroyés par le Trésor sont-ils faits sur la base de conventions ?
- 5- Les avances et prêts accordés par le Trésor soit-il remboursés à échéance ?
- 6- Qu'est-ce qui justifie selon-vous le non remboursement de ces avances et prêts ?
- 7- Existe-t-il des moyens de contraintes pour le recouvrement des créances de prêts et d'avance ?

**ANNEXE N°6 : QUESTIONNAIRE D'ENQUETE**

Bonjour Monsieur/ Madame

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire professionnel de fin de formation en AFT au cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), nous avons réalisé notre stage à la Direction Générale du Budget (DGB).

Ce questionnaire que nous vous adressons nous permet de collecter des données en vue de proposer des solutions pour une amélioration de l'Exécution des Comptes Spéciaux du Trésor.

Merci d'avance de votre attention et bienveillante disponibilité.

**Identification de l'enquêté** (facultatif)

Nom et prénoms .....

Fonction : .....

Structure : .....

1- Qu'est-ce qui justifie selon-vous **le déficit récurrent des soldes en fin de gestion des comptes d'affectation spéciale alimentés par des ressources extérieures (CAS) ?**

- a- le manque de sincérité dans les prévisions budgétaires
- b- la mauvaise affectation des recettes provenant des partenaires techniques et financiers
- c- la mauvaise gestion des ressources alimentant les comptes en question
- d- Autres (précisez s'il vous plait)

.....  
 .....

2- Qu'est-ce qui explique selon vous, **le non report des soldes à la clôture des comptes d'affectation spéciale ?**

- a- la non appropriation par les agents du Trésor, des dispositions de la LOLF
- b- la mauvaise volonté des acteurs chargés du report
- c- l'inadaptation du cadre comptable avec la LOLF
- d- Autres (précisez s'il vous plait)

.....  
 .....

3- Selon vous, qu'est-ce qui est à la base **du recouvrement non satisfaisant des avances et prêts octroyés par le Trésor aux sociétés publiques?**

- a- le non engagement de poursuites à l'encontre des débiteurs
- b- la non évaluation de la capacité financière des sociétés avant l'octroi des avances et prêts
- c- la politisation de l'octroi des avances et prêts

***Merci de votre aimable attention !***

## TABLE DES MATIERES

JURY D'EVALUATION DU MEMOIRE.....	i
ENGAGEMENT.....	ii
DEDICACE.....	iii
REMERCIEMENTS.....	iv
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS.....	v
LISTE DES TABLEAUX.....	vi
LISTE DES FIGURES.....	vii
GLOSSAIRE DE L'ETUDE.....	viii
RESUME.....	x
SOMMAIRE.....	xi
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE PREMIER : CADRE GENERAL DE REALISATION DE L'ETUDE AU MEFPD, OBSERVATIONS DE STAGE ET CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE DE L'EXECUTION SATISFAISANTE DES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR PAR LA DGB.....	3
Section 1 : Cadre contextuel de l'étude au MEFPD et observations de stage à la DGB.....	3
Paragraphe 1 : Cadre général de réalisation de l'étude.....	3
<b>I- Cadre institutionnel de l'étude : le Ministère de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation.....</b>	<b>3</b>
<b>A- Missions et attributions du MEFPD.....</b>	<b>3</b>
<b>B- Organisation et fonctionnement du MEFPD.....</b>	<b>4</b>
<b>II- Cadre physique de l'étude : la Direction Générale du Budget (DGB).....</b>	<b>4</b>
<b>A- Missions et attributions de la DGB.....</b>	<b>4</b>
<b>B- Organisation et fonctionnement de la DGB.....</b>	<b>6</b>
<b>1- Le Secrétariat particulier.....</b>	<b>6</b>
<b>2- L'Assistant du Directeur Général du Budget.....</b>	<b>6</b>
<b>3- L'Equipe Technique d'Appui à la Réforme Budgétaire.....</b>	<b>6</b>
<b>4- La Direction de la Préparation du Budget (DPB).....</b>	<b>7</b>
<b>5- La Direction des Dépenses en Capital (DDC).....</b>	<b>7</b>
<b>6- La Direction des Pensions et Rentes Viagères (DPRV).....</b>	<b>7</b>
<b>7- Le Centre de Formation Professionnelle de l'Administration Centrale des Finances (CFPACF).....</b>	<b>8</b>
<b>III- Cadre environnemental de l'étude : le microenvironnement et le macro- environnement de la DGB.....</b>	<b>8</b>

<b>A-</b>	<b>Le microenvironnement de la DGB</b> .....	8
<b>1-</b>	<b>Les usagers de la DGB</b> .....	8
<b>2-</b>	<b>Les fournisseurs et prestataires de services de la DGB</b> .....	9
<b>3-</b>	<b>Les partenaires de la DGB</b> .....	9
<b>B-</b>	<b>Le macro-environnement de la DGB</b> .....	10
<b>1-</b>	<b>L'environnement juridique et réglementaire de la DGB</b> .....	10
<b>2-</b>	<b>L'environnement monétaire et financier de la DGB</b> .....	11
<b>3-</b>	<b>L'environnement socio-économique de la DGB</b> .....	11
Paragraphe 2 : Observations de stage.....		12
<b>I-</b>	<b>Etats des lieux sur les activités de la Direction Générale du Budget</b> .....	12
<b>A-</b>	<b>Etat des lieux à l'interne sur les activités de la DGB</b> .....	12
Les observations ont été faites activité par activité et s'inscrivent dans l'optique d'une élaboration performante des Comptes Spéciaux du Trésor. <b>Ces observations figurent en annexe 2</b> .....		12
<b>B-</b>	<b>Etat des lieux à l'externe sur les activités de la DGB</b> .....	12
<b>II-</b>	<b>Bilan des observations de stage</b> .....	13
<b>A-</b>	<b>Les atouts (forces et opportunités)</b> .....	13
<b>1-</b>	<b>Au niveau de l'élaboration des CST</b> .....	13
<b>2-</b>	<b>Au niveau de l'exécution des CST</b> .....	13
<b>3-</b>	<b>Au niveau du suivi de l'exécution des dépenses de CST dans le SIGFiP</b> .....	13
<b>B-</b>	<b>Les problèmes (faiblesses et menaces)</b> .....	13
<b>1-</b>	<b>Au niveau de l'élaboration des CST</b> .....	14
<b>2-</b>	<b>Au niveau de l'exécution des CST</b> .....	14
<b>3-</b>	<b>Au niveau du suivi de l'exécution des dépenses de CST dans le SIGFiP</b> .....	14
Section 2 : Choix de la problématique de l'étude .....		15
Paragraphe 1 : Choix du problème à résoudre et libellé du thème de l'étude.....		15
<b>I-</b>	<b>Choix et spécification du problème à résoudre</b> .....	15
<b>A-</b>	<b>CHOIX DU PROBLEME A RESOUDRE</b> .....	15
<b>1-</b>	<b>Regroupement des problèmes spécifiques par centres d'intérêt</b> .....	15
<b>2-</b>	<b>Processus du choix du problème à résoudre (PAR)</b> .....	15
<b>B-</b>	<b>Spécification du PAR choisi</b> .....	19
<b>1-</b>	<b>Précision des contours du PAR choisi</b> .....	19
<b>2-</b>	<b>Elagage de problèmes spécifiques</b> .....	20
<b>C-</b>	<b>Libellé du thème choisi : le sujet de l'étude</b> .....	21
<b>1-</b>	<b>Rappel du PAR choisi et spécifié</b> .....	21

a- Problème général (PG) .....	21
b- Problèmes spécifiques (PS).....	21
2- Libellé du thème choisi .....	21
Paragraphe 2 : Choix de la perspective théorique de traitement du problème à résoudre et formulation de la problématique de l'étude. ....	21
<b>I- Choix de la perspective théorique de traitement du problème à résoudre .....</b>	<b>22</b>
A- Perspective théorique de traitement du problème général.....	22
B- Perspectives théoriques de traitement des problèmes spécifiques .....	22
1- Perspective théorique de traitement du Problème Spécifique (PS) 1: le déficit récurrent des soldes en fin de gestion des comptes d'affectation spéciale alimentés par des ressources extérieures.....	22
2- Perspective théorique de traitement du problème spécifique (PS) 2: le non report des soldes à la clôture des comptes d'affectation spéciale.....	23
3- Perspective théorique de traitement du Problème Spécifique (PS) 3 : le recouvrement non satisfaisant des avances et prêts octroyés par le Trésor aux sociétés publiques .....	23
<b>II- Formulation de la problématique de l'étude .....</b>	<b>23</b>
A- Présentation de la problématique structurée.....	24
B- Présentation de la problématique homogénéisée.....	24
<b>CHAPITRE DEUXIEME: CHOIX ET MISE EN ŒUVRE DU CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE POUR UNE EXECUTION SATISFAISANTE DES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR PAR LA DGB .....</b>	<b>25</b>
Section1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude .....	25
Paragraphe1 : Cadre théorique de base, tableau de bord et revue de littérature de l'étude.....	25
<b>I- Cadre théorique de base de l'étude : objectifs et hypothèses de recherche .....</b>	<b>25</b>
A- Objectifs de l'étude .....	25
1- Objectifs de développement.....	26
a- Objectif général de développement (OGD).....	26
b- Objectifs spécifiques de développement (OSD) .....	26
2- Objectifs de recherche .....	26
a- Objectif général de recherche (OGR).....	27
b- Objectifs spécifiques de recherche (OSR).....	27
3- Résultats attendus de l'étude.....	27
a- Résultat général attendu (RGA) .....	27
b- Résultats spécifiques attendus (RSA) .....	27
B- Causes et hypothèses de l'étude .....	28
1- Causes et hypothèse liées aux problèmes spécifiques.....	28

a-	Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°1 .....	28
b-	Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°2 .....	29
c-	Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°3 .....	30
2-	Causes et hypothèse liées au problème général .....	31
II-	Tableau de bord de l'étude.....	31
III-	Revue de littérature.....	31
A-	Revue de littérature sur le problème général de l'exécution non satisfaisante des Comptes Spéciaux du Trésor .....	33
B-	Revue de littérature sur les problèmes spécifiques .....	34
1-	Point des connaissances sur le problème du déficit récurrent des soldes en fin de gestion des comptes d'affectation spéciale alimentés par des ressources extérieures.....	34
2-	Revue de littérature sur le non report des soldes à la clôture des comptes d'affectation spéciale.....	35
3-	Contributions antérieures sur le recouvrement non satisfaisant des avances et prêts octroyés aux sociétés publiques .....	37
Paragraphe 2 : Choix de la méthodologie et des conditions de vérification des hypothèses de recherche .....		39
I-	Choix des outils empiriques de l'étude.....	40
A-	Objectifs de l'enquête et identification du cadre de l'enquête et de la population-mère .....	40
1-	Objectifs de l'enquête .....	40
2-	Identification du cadre de l'enquête et de la population-mère.....	40
B-	Echantillonnage et centre d'intérêt du questionnaire.....	41
1-	Echantillonnage.....	41
2-	Centre d'intérêt du questionnaire .....	41
C-	Technique de dépouillement et de présentation des données .....	41
1-	Technique de dépouillement.....	41
2-	Outils statistiques de présentation des données.....	41
II-	Choix des approches théoriques de l'étude.....	41
A-	Présentation de la théorie retenue pour la résolution du PS1 .....	42
B-	Présentation de la théorie retenue pour la résolution du PS2 .....	42
C-	Présentation de la théorie retenue pour la résolution du PS3 .....	43
III-	Conditions générales de vérification des hypothèses.....	43
A-	Conditions de confirmation ou d'infirmerie théoriques des hypothèses causales.....	43
B-	Conditions de confirmation ou d'infirmerie statistique des hypothèses .....	44

1-	Cas de la confirmation statistique par rapport à $H(P_j) \Xi Csa \rightarrow P_j$ .....	44
2-	Cas de l'infirmité statistique par rapport à $H(P_j) \Xi Csa \rightarrow P_j$ .....	44
C-	Tableau lié aux décisions possibles de vérification d'une hypothèse.....	45
1-	Repères pour la construction du tableau.....	45
2-	Principe de décision.....	45
3-	Présentation du tableau.....	45
Section 2 :	Mise en application de la méthodologie choisie et approches de solutions.....	45
Paragraphe 1 :	Collecte, dépouillement, présentation et analyse des données.....	48
I-	Collecte des données.....	48
A-	Préparation de l'enquête.....	48
B-	Réalisation de l'enquête.....	48
II-	Dépouillement et présentation des données.....	48
A-	Présentation des données et des grandes tendances liées au PS1.....	49
1-	Présentation graphique des données.....	49
2-	Grandes tendances liées au PS1.....	49
B-	Présentation des données et des grandes tendances liées au PS2.....	50
1-	Présentation graphique des données.....	50
2-	Grandes tendances liées au PS2.....	50
C-	Présentation des données et des grandes tendances liées au PS3.....	51
1-	Présentation graphique des données.....	51
2-	Grandes tendances liées au PS3.....	51
III-	Analyse des données : établissement du diagnostic.....	52
A-	Analyse des données liées au PS1.....	52
B-	Analyse des données liées au PS2.....	53
C-	Analyse des données liées au PS3.....	54
Paragraphe 2 :	Approches de solutions aux problèmes posés et conditions de leur mise en œuvre.....	55
I-	Approches de solutions aux problèmes posés.....	55
A-	Approches de solutions pour le problème du déficit récurrent des soldes en fin de gestion des comptes d'affectation spéciale alimentés par des ressources extérieures.....	55
B-	Approches de solutions pour le problème du non report des soldes à la clôture des comptes d'affectation spéciale.....	56
C-	Approches de solutions pour le problème du recouvrement non satisfaisant des avances et prêts octroyés par le Trésor aux sociétés publiques.....	56
II-	Conditions de mise en œuvre des solutions proposées.....	56

A-	Suggestions liées au problème spécifique n°1 .....	57
B-	Suggestions liés au problème spécifique n°2 .....	57
C-	Suggestions liées au problème spécifique n°3 .....	57
	<b>CONCLUSION</b> .....	59
	<b>ANNEXES</b> .....	62
	ANNEXE N°1 : ORGANNIGRAMME DE LA DGB .....	63
	.....	64
	.....	65
	ANNEXE N°2 : ETAT DES LIEUX A L'INTERNE ET A L'EXTERNE SUR LES ACTIVITES DE LA DIRECTION GENERALE DU BUDGET .....	66
A-	<b>ETAT DES LIEUX A L'INTERNE SUR LES ACTIVITES DE LA DIRECTION GENERALE DU BUDGET</b> .....	66
1-	<b>Observations sur l'élaboration des Comptes Spéciaux du Trésor</b> .....	66
a-	Constat significatif n°1 .....	66
b-	Constat significatif n°2 .....	67
c-	Constat significatif n°3 .....	67
2-	<b>Point sur l'exécution des Comptes Spéciaux du Trésor</b> .....	68
a-	Constat significatif n°4 .....	68
b-	Constat significatif n°5 .....	68
c-	Constat significatif n°6 .....	69
d-	Constat significatif n°7 .....	72
e-	Constat significatif n°8 .....	72
f-	Constat significatif n°9 .....	73
3-	<b>Constats sur le suivi de l'exécution des dépenses des CST dans le SIGFiP</b> .....	75
a-	Constat significatif n°10 .....	75
b-	Constat significatif n°11 .....	76
c-	Constat significatif n°12 .....	76
B-	<b>ETAT DES LIEUX A L'EXTERNE SUR LES ACTIVITES DE LA DGB</b> .....	76
1-	<b>Point des effets du microenvironnement sur les activités observées à la DGB</b> 76	
a-	<b>Au niveau des usagers de la DGB</b> .....	77
b-	<b>Au niveau des fournisseurs et prestataires de services de la DGB</b> .....	77
c-	<b>Au niveau des partenaires de la DGB</b> .....	78
2-	<b>Point des effets du macro-environnement sur les activités observées à la DGB</b> 79	

<b>a- Au niveau de l'environnement juridique et réglementaire de la DGB.....</b>	<b>79</b>
<b>b- Au niveau de l'environnement monétaire et financier de la DGB.....</b>	<b>80</b>
<b>c- Au niveau de l'environnement socio-économique de la DGB .....</b>	<b>80</b>
ANNEXE N°3 : FORMULATION DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE .....	82
ANNEXE N°4 : RESULTATS DES ENQUETES .....	84
ANNEXE N°5: GUIDE D'ENTRETIEN .....	86
ANNEXE N°6 : QUESTIONNAIRE D'ENQUETE .....	87
TABLE DES MATIERES .....	89