



REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI



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



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

OPTION :

Administration des Finances

FILIERE :

Administration des Finances et
Trésor

Année académique :

2006 – 2007

THEME

CONTRIBUTION A L'ETUDE DES
MODALITES DE RESORPTION DU DEFICIT
DU FONDS NATIONAL DE RETRAITES
DU BENIN.

Réalisé et soutenu par :

AGUIA-DAHO Gildas R.

Sous la direction de :

Maître de stage :

Zisson FACINO

Administrateur des Services
Financiers.

Chef Service Exécution
du Budget Annexe du FNRB.

Directeur de mémoire :

Justin GANDJIDON

Administrateur du Trésor
Directeur de la Centralisation
des Comptes de l'Etat.
Enseignant à l'E.N.A.M

Juillet 2007



IDENTIFICATION DU JURY

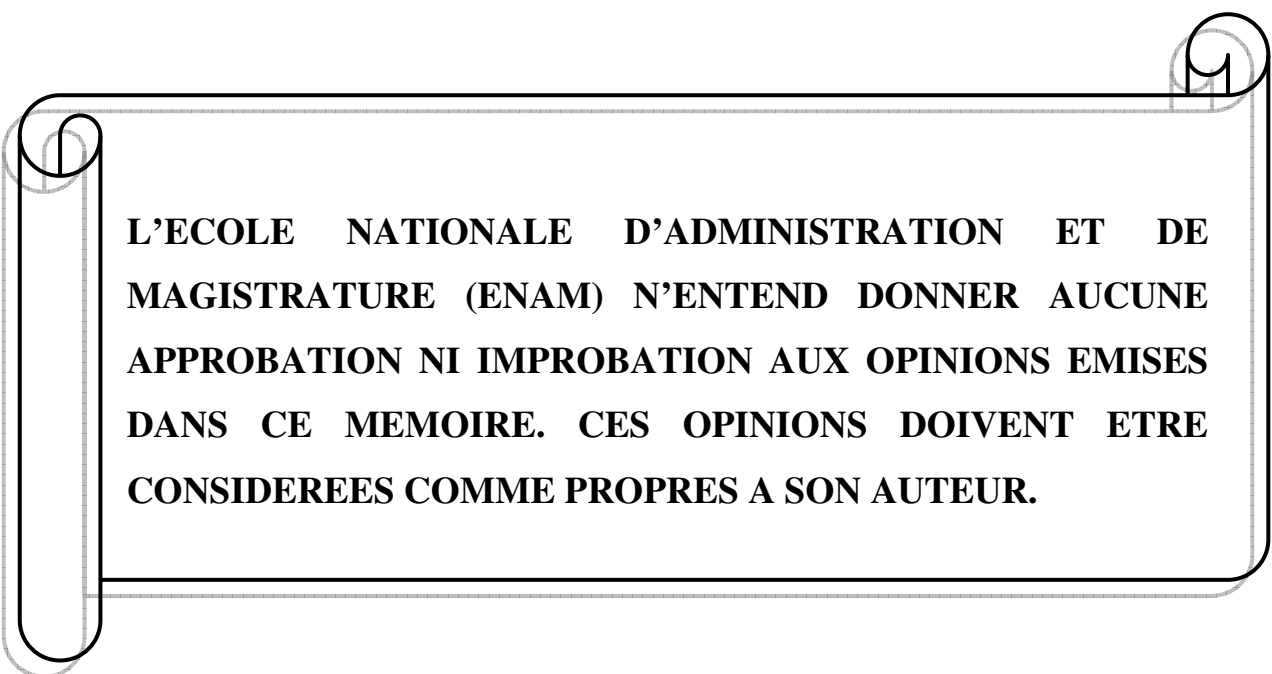
PRESIDENT :

Clément DJOHOUN

VICE-PRESIDENT :

René C. ANATO

MEMBRES :



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

DEDICACES

**A mon père et à ma mère, pour vos conseils, votre encouragement et votre affection à mon égard.
Trouvez ici le témoignage de mon profond attachement et de mon amour filial.**

**A mes frères et sœurs, pour votre soutien moral et affectueux.
Recevez l'expression de ma reconnaissance fraternelle.**

Je vous dédie ce mémoire.



REMERCIEMENTS

Mes sincères remerciements vont à :

- ♦ Monsieur **GANDJIDON Justin**, Directeur de la Centralisation des Comptes de l'Etat de la DGTCP, qui n'a ménagé aucun effort pour diriger ce travail malgré ses multiples occupations.
- ♦ Monsieur **FACINOU Zisson**, Chef Service Exécution du Budget du FNRB, pour sa disponibilité et son encadrement lors de notre stage et surtout au moment de la rédaction de ce mémoire.
- ♦ Tous nos **enseignants de l'ENAM**, en particulier ceux de la filière AFT.
- ♦ Tout le **personnel du Ministère des Finances**, particulièrement le personnel de la DPRV.
- ♦ Tout le **personnel de la DGTCP**.
- ♦ Tous nos **camarades de Filière AFT** du cycle II de l'ENAM de la Promotion 2005-2007.
- ♦ Tous **ceux** qui ont apporté leur soutien de quelque nature soit-elle pour l'heureux aboutissement de ce travail.

Veuillez recevoir l'expression de ma profonde gratitude.

A vous **honorables membres du jury**, soyez rassurés de mes sincères remerciements pour avoir accepté de juger ce travail et ainsi de contribuer à son amélioration.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

- A.P.E : Agent Permanent de l'Etat.
- A.R.A.C.F : Amicale des Retraités de l'Administration Centrale des Finances.
- C.E : Conseil d'Etat.
- C.F : Contrôle Financier.
- C.N.S.S : Caisse Nationale de Sécurité Sociale.
- C.O.S.I : Centrale des Organisations Syndicales Indépendantes.
- C.S.A : Centrale des Syndicats Autonomes.
- D.C.F.P.T : Direction du Centre de Formation Professionnelle du Trésor.
- D.C.P.S.R : Direction du Contentieux et des Poursuites du Service de la Recette.
- D.P.R.V : Direction des Pensions et des Rentes Viagères.
- D.G.B : Direction Générale du Budget.
- D.G.T.C.P : Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
- D.O.P.A : Direction de l'Organisation et du Personnel des Armées.
- Fe.Na.O.Re.B : Fédération Nationale des Organisations des Retraités du Bénin.
- F.N.R.B : Fonds National de Retraites du Bénin.
- M.F.E : Ministère des Finances et de l'Economie.
- N.D : Non Disponible.
- O.P : Ordres de Paiements.
- O.P.T : Office des Postes et Télécommunications.
- O.C.B.N : Organisation Commune Bénin Niger des chemins de fer et des transports
- R.G.F : Recette Générale des Finances.
- S.I.CO.PE : Système Intégré des Cotisations et Pensions.

LISTE DES TABLEAUX ET GRAPHIQUES

Tableaux

Tableau n° 1 : Synthèse des textes régissant les pensions du FNRB.

Tableau n° 2 : Evolution de la Prévision des recettes et des dépenses du FNRB de 1989 à 2007.

Tableau n° 3 : Evolution des dépenses liées aux évacuations sanitaires des pensionnés du FNRB de 2003 à 2006.

Tableau n° 4 : Evolution de la situation d'exécution du budget du FNRB de 1989 à 2006.

Tableau N° 5 : Tableau récapitulatif des problématiques identifiées.

Tableau N° 6 : Tableau de bord de l'étude.

Tableau n° 7 : Causes réelles du manque de réalisme et de sincérité dans l'évaluation de l'assiette des recettes du FNRB.

Tableau n° 8 : Causes réelles du manque de rigueur dans le recouvrement des Ordres de recettes du FNRB.

Tableau n° 9 : Causes réelles du manque de suivi d'exécution des dépenses liées aux évacuations sanitaires des pensionnés du FNRB.

Tableau n° 10 : Causes réelles de l'insuffisance de financement du FNRB.

Tableau n° 11 : Tableau de synthèse de l'étude.

Graphique

Graphique N° 1 : Evolution des déficits prévisionnel et d'exécution du FNRB de 1989 à 2007.

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

En vue de permettre une meilleure compréhension du jargon utilisé dans notre travail, nous procéderons à la définition des mots clés, concepts et terminologies figurant dans ce document.

- **Assiette des cotisations** : base de calcul des cotisations.
- **Budget** : - état prévisionnel et limitatif des dépenses et des recettes à réaliser au cours d'une période donnée par un agent économique ;
 - ensemble de comptes qui décrivent les ressources et emplois permanents de l'Etat pour une année.
- **Budget annexe** : - compte figurant dans la loi des finances et décrivant les charges de services publics de l'Etat financées par des ressources qui leur sont affectées, correspondant aux opérations de services non dotés de la personnalité juridique et dont l'activité, tend essentiellement à fournir des biens ou des services moyennant rémunération ;
 - élément du budget de l'Etat qui se distingue de l'ensemble parce qu'il jouit de l'autonomie de gestion et est souvent voté en équilibre.
- **Caducité** ; - état de quelque chose qui touche à sa fin ou qui menace de ruine ;
 - état d'un acte juridique valable mais privé d'effet en raison de la survenance d'un fait postérieur à sa création
- **Capitalisation** : technique de financement de la retraite par laquelle les prestations de retraite sont financées par l'effort d'épargne individuelle ou collective durant la vie active.

La capitalisation organise un transfert inter temporel de revenu de la période active vers la période de retraite.
- **Cotisation** : versements des assurés sociaux et de leurs employeurs assis sur le revenu professionnel et destinés au financement de la sécurité sociale.
- **Fonds** : Ici, "Fonds" est employé comme une expression simplifiée désignant le "Fonds National de Retraites du Bénin".

- **Institution** : Ensemble des formes ou structures sociales, telles qu'elles sont établies par la loi.
Ici, "Institution" désigne le "Fonds National de Retraites du Bénin".
- **Modalités** : Elles désignent ici, le cheminement pour aboutir à un processus.
- **Pension** : Allocation régulière versée au titre de l'assurance vieillesse ou de l'assurance invalidité.
- **Pension de réversion** : Pension versée au conjoint ou aux ayants cause survivants d'une personne qui avait acquis de son vivant des droits à une retraite ou à un avantage de l'assurance vieillesse.
- **Rente viagère** : Pension payable pendant la vie de la personne qui la reçoit.
- **Répartition** : Système consistant à utiliser, chaque année, les contributions des participants en activité pour verser des allocations aux personnes à la retraite.
- **Résorption** : Action de faire disparaître.
- **Retraite** : Etat d'une personne qui s'est retirée d'une fonction, d'un emploi et qui a droit à une pension.
- **Stratégie** : Elle désigne ici, la manière de conduire une réforme.

RESUME

Le service des pensions attribuées aux Agents Permanents de l'État admis à faire valoir leurs droits à la retraite ou leurs ayants-droits, relève exclusivement des attributions du Fonds National des Retraites du Bénin conformément aux dispositions de la loi n° 86-014 du 26 septembre 1986, portant Code des pensions civiles et militaires de retraite. Aux termes des dispositions de cette même loi, la gestion administrative et financière du FNRB relève des attributions du ministre chargé des finances ; ceci afin de garantir une bonne exécution des opérations budgétaires de l'Institution. Cependant, cette gestion financière, ces dernières années fait l'objet de plusieurs critiques et suggestions vu le déficit criard que présente le Fonds depuis 1989. En 2007, son déficit prévisionnel s'élève à 13.302.000.000 F CFA.

Face à cet état de chose, nous, à l'instar de beaucoup d'autres chercheurs, ne pouvant rester indifférents, car le FNRB est une Institution garante de la survie de plusieurs générations, avons choisi d'identifier les causes se trouvant à la base de ce déficit afin de proposer des approches de solutions.

Le stage que nous avons effectué à la DPRV, service en charge de la gestion du FNRB, nous a permis de faire un certain nombre de constats liés à son cadre administratif et financier constituant pour la plupart des faiblesses liées au bon fonctionnement de l'Institution. C'est alors que nous avons mené des réflexions sur le thème « **Contribution à l'étude des modalités de résorption du déficit du FNRB** »

La vision globale de résolution du sujet nous a amené à organiser des enquêtes qui nous ont permis d'identifier les causes réelles (éléments de diagnostic) des problèmes identifiés.

Des résultats de ces enquêtes, il ressort de ce que :

- le manque de réalisme et de sincérité dans l'évaluation de l'assiette des recettes du FNRB s'explique par l'absence d'une réelle collaboration entre les différents acteurs impliqués dans la gestion des pensions, l'inexistence d'un fichier unique du personnel de l'Etat et la gestion manuelle des cotisations;

- le manque de rigueur dans le recouvrement des Ordres de Recettes est dû à l'inexistence d'une véritable équipe de poursuites des redevables du Fonds et au manque de personnel qualifié ;
- l'inexistence de pièces justificatives nécessaires à la régularisation des dépenses liées aux évacuations sanitaires des pensionnés justifie le manque de suivi d'exécution desdites dépenses ;
- le faible niveau des taux de cotisation et la caducité du système de répartition des pensions sont à l'origine de l'insuffisance de financement du FNRB.

Ce diagnostic établi a donné lieu à des approches de solutions par rapport auxquelles nous avons formulé des recommandations.

La restructuration du FNRB qui conduira à sa mutation de service public administratif en établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, l'informatisation de la gestion des cotisations, la mise en réseau de tous les acteurs impliqués dans la chaîne des pensions, le relèvement des taux de cotisation, l'imposition de la pension et la mise en place d'un service d'audit interne, sont ici nos approches de solutions pour lesquelles nous avons défini des conditions de mise en œuvre.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE

Chapitre préliminaire : De la restitution des observations de stage à la vision globale de résolution du sujet

Section 1 : le cadre administratif et financier du FNRB.

Paragraphe 1 : le cadre administratif du FNRB.

Paragraphe 2 : le cadre financier du FNRB.

Section 2 : Problématique et Vision globale de résolution liée à l'étude

Paragraphe 1 : De l'inventaire des éléments de l'état des lieux de base au choix de la Problématique

Paragraphe 2 : Spécification de la problématique et Vision globale de résolution du sujet

Chapitre 1^{er} : Des objectifs de l'étude à l'établissement du diagnostic

Section 1 : Des Objectifs de l'étude à la Méthodologie adoptée

Paragraphe 1 : Des Objectifs à l'élaboration du Tableau de bord de l'étude

Paragraphe 2 : Revue de la littérature et Méthodologie de recherche

Section 2 : De l'organisation des enquêtes à l'établissement du diagnostic.

Paragraphe 1 : Présentation et analyse des résultats des enquêtes.

Paragraphe 2 : Vérification des Hypothèses et établissement du diagnostic.

Chapitre 2^e : Les approches de solutions et conditions de mise en œuvre.

Section 1 : les approches de solutions

Paragraphe 1 : la réforme du régime de gestion des pensions du FNRB.

Paragraphe 2 : les autres propositions de solutions

Section 2 : les conditions de mise en œuvre.

Paragraphe 1 : Recommandations à l'endroit du législateur et du Gouvernement

Paragraphe 2 : Recommandations à l'endroit des autorités du FNRB et des APE

CONCLUSION GENERALE

INTRODUCTION GENERALE

L'État, dans le but de l'accomplissement de ses missions régaliennes, utilise des ressources aussi bien matérielles, financières qu'humaines de la Nation. Celles-ci occupent une place de choix dans l'organisation et le fonctionnement de l'Etat. Plusieurs catégories d'agents concourent à la réalisation des tâches découlant des objectifs à atteindre par la puissance publique.

Les Agents Permanents de l'État (les fonctionnaires civils ou militaires) jouent un rôle prépondérant dans la gestion des affaires publiques dans la mesure où ils proposent et exécutent les diverses opérations découlant des fonctions économique, éducative, culturelle et de souveraineté.

Une fois engagés ou nommés, les Agents Permanents de l'État sont employés dans les diverses structures de l'administration dans un délai réglementé et ce conformément aux textes en vigueur, à savoir : La loi n° 86-013 du 26 février 1986, portant Statut Général des Agents Permanents de l'État (Personnels civils), la loi n° 81-014 du 10 octobre 1981, portant Statut Général des Personnels des Forces Armées Populaires (Personnels militaires) et les textes qui les ont modifiées.

La cessation des activités des fonctionnaires n'est pas synonyme de rupture de tout lien social avec l'État, étant donné que ce dernier est astreint à leur accorder une pension de retraite. C'est la loi n° 86-014 du 26 septembre 1986, portant Code des Pensions Civils et Militaires de Retraites et les textes qui l'ont modifiée ou complétée qui sont actuellement en vigueur en matière de régime de pension en République du Bénin.

Le service de la pension est la principale attribution du Fonds National des Retraites du Bénin (FNRB). Ce dernier n'est pas une innovation de la loi n°86-014 du 26 septembre 1986, portant Code des Pensions Civiles et Militaires de Retraites ; c'est plutôt l'Ordonnance n° 63/PR du 29 décembre 1966 portant Code des Pensions Civiles et Militaires de Retraites qui a consacré la mise en place du FNRB. Cette ordonnance s'est inspirée elle-même de la loi n° 61-12 du 08 juin 1961, fixant le régime des pensions de la caisse de retraite du Dahomey.

La gestion du Fonds National de Retraites du Bénin est confiée au Ministre chargé des finances. En effet, l'article 75 de la loi n° 86-014 du 26 septembre 1986, en son alinéa 1 dispose : « dans le domaine financier et comptable, le Ministre des Finances est chargé, de contrôler les opérations de recettes et de dépenses constatées au compte du Fonds National de Retraites » C'est dire que le Fonds

National de Retraites du Bénin gère un budget et sa situation financière peut être appréciée au besoin. Justement depuis le vote de la loi de finances gestion 1989, le budget du FNRB est voté en déséquilibre avec un déficit prévisionnel de 800.000.000 F CFA au titre de ladite année. Ce déficit est passé aujourd'hui à 12.302.000.000 F CFA en 2007.

Cette situation illustre parfaitement le caractère inefficace de la politique financière développée dans la gestion du Fonds.

Les cotisations des agents (6% du traitement pour les civils ou de la solde pour les militaires et paramilitaires) et celles constituant l'abondement pour pension (part patronale 14% du traitement ou de la solde), aux termes des dispositions de l'article 59 alinéa 1 et 2 de la loi 86-014 du 26 septembre 1986 demeurent alors insuffisantes et n'arrivent plus à couvrir toutes les charges récurrentes.

Malgré l'amélioration du taux de recouvrement ces dernières années, des efforts restent encore à faire au niveau des divers services chargés de la gestion du budget annexe.

La persistance et l'aggravation du déficit du FNRB n'est-elle pas aussi due à la non maîtrise des dépenses (pensions, dépenses liées aux évacuations sanitaires et autres) par rapport aux recettes disponibles.

Une meilleure gestion des cotisations (recouvrement optimal des recettes) du FNRB, la maîtrise des dépenses et l'amélioration de la politique financière de l'Institution restent ici quelques pistes que doivent explorer les autorités en charge de la gestion du Fonds en vue de la résorption du déficit du Fonds.

C'est dans cette perspective que nous avons choisi d'orienter notre réflexion sur le thème « **Contribution à l'étude des modalités de résorption du déficit du FNRB** »

Nos investigations dans cette optique sont articulées autour d'un chapitre préliminaire et de deux autres chapitres.

Le chapitre préliminaire a permis de jeter les bases de notre étude à travers la restitution des observations de stage ; ce qui nous permettra de faire l'inventaire des forces et surtout des faiblesses liées au fonctionnement du FNRB, pour aboutir à la vision globale de résolution liée à la problématique choisie.

Ensuite, dans le premier chapitre, nous avons, fixé les objectifs susceptibles de résorber le déficit du budget du FNRB, formulé les hypothèses de travail, fait le

point des connaissances sur les problèmes en résolution, défini une méthodologie de travail pour la résolution de la problématique retenue et établi le diagnostic après les enquêtes de vérification des hypothèses.

Le deuxième chapitre a fait l'objet enfin des approches de solutions puis des recommandations.

*Chapitre préliminaire : De la restitution
des observations de stage
au ciblage de la problématique*

Dans ce chapitre, sont exposées les observations de stage puis, il est procédé au ciblage de la problématique.

Section 1 : Le cadre administratif et financier du FNRB.

Paragraphe 1 : Le cadre administratif du FNRB.

L'origine du FNRB remonte à la loi du 14 avril 1924 créant la Caisse Inter-coloniale de retraites. A cette caisse, ont succédé :

- la Caisse de Retraites de la France d'Outre-mer régie par le décret n° 50-461 du 21 avril 1950 ;
- la Caisse Locale de Retraites de l'Afrique Occidentale Française (AOF) régie par le décret n° 52-557 du 17 mai 1952 réorganisant la Caisse Locale de Retraites de l'A.O.F.

Le FNRB a été créé par la loi n° 61-12 du 08 juin 1961 fixant le régime des pensions de la Caisse de Retraites du Dahomey. Cette loi a fait place à l'ordonnance n° 63 / PR du 29 décembre 1966 portant Code des Pensions Civiles et Militaires de Retraites, puis à la loi 86-014 du 26 septembre 1986 portant Code des Pensions Civiles et Militaires de Retraites.

Le système de retraites en République du Bénin est aujourd'hui régi par deux textes de base relatifs au fonctionnement du régime. Ces deux textes sont modifiés par sept autres. Le tableau suivant permet de les identifier.

Tableau n° 1 : Synthèse des textes régissant les pensions du FNRB

Les textes de base.	Les textes modificatifs.
<p data-bbox="240 1003 807 1122">Ordonnance n° 63 / PR du 29 décembre 1966, portant Code des Pensions Civiles et Militaires de Retraites.</p> <p data-bbox="240 1368 807 1447">Loi n° 86-014 du 26 septembre 1986, portant Code des Pensions Civiles et Militaires.</p>	<p data-bbox="847 360 1517 528">Décision-loi n° 89-005, du 12 avril 1989 modifiant les articles 1^{er}, 3, 6, 8, 11 et 20 de la loi n° 86-014 du 26 septembre 1986, portant Code des Pensions Civiles et Militaires.</p> <p data-bbox="847 591 1517 759">Loi n° 89-019 du 12 mai 1989 portant amendement et approbation de la décision-loi n° 89-005 du 12 avril 1989, modifiant les dispositions des articles 1^{er}, 3, 6, 8, 11 et 20 de la loi n° 86-014 du 26 septembre 1986.</p> <p data-bbox="847 822 1517 990">Loi n° 92-025 du 06 août 1992 portant dérogation à titre exceptionnel à l'Ordonnance n° 63 / PR du 26 décembre 1966 et à la loi n°86-014 du 26 septembre 1986.</p> <p data-bbox="847 1052 1517 1171">Loi n° 97-009 du 26 mai 1997 portant Conditions d'admission à la retraite des professeurs de rang magistral de l'université nationale du Bénin.</p> <p data-bbox="847 1234 1517 1402">Décret n° 2001-129 du 04 avril 2001 portant conditions de jouissance de la pension de veuf et portant modalités d'application de l'article 32 de la loi n° 86-014 du 26 septembre 1986.</p> <p data-bbox="847 1464 1517 1583">Loi n° 2002-014 du 27 août 2002 portant Conditions d'admission à la retraite des enseignants permanents de l'enseignement supérieur et des chercheurs.</p> <p data-bbox="847 1601 1517 1769">Loi n° 2005-24 du 08 septembre 2005 modifiant et complétant la loi n°86-014 du 26 septembre 1986 portant Code des Pensions Civiles et Militaires de Retraites.</p>

Source : DPRV.

Au regard des informations contenues dans ce tableau, il apparaît **une superposition des textes juridiques** car aucun des deux textes de base et des sept textes modificatifs n'est réellement abrogé.

Après la présentation des structures intervenant dans la chaîne des pensions, nous essayerons de définir la qualification juridique du FNRB.

I - Les Structures intervenant dans la chaîne des pensions

Conformément à l'article 73 de la loi 86-014 du 26 septembre 1986, portant Code des pensions civiles et militaires de retraite, la gestion du FNRB relève de l'autorité du Ministre chargé des Finances (MF).

Précédemment placée sous de la tutelle de Direction de la Solde et de la Dette viagère, la gestion de la pension des fonctionnaires civils et militaires est, depuis 1985 confiée à deux services qui se partagent la responsabilité.

Il s'agit :

- du Service des Pensions militaires, érigé en Direction du Service des Pensions militaires en 1991, suivant les dispositions du Décret n° 91-104 du 5 juin 1991, portant organisation et fonctionnement de la Direction du Service des Pensions militaires qui est actuellement la Direction de l'Organisation des Pensions des Armées ;
- du Service des Pensions, devenu Direction des Pensions et Rentes Viagères en 1993, suivant les dispositions de l'Arrêté 215/MF/DC/CC du 9 juillet 1997, portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Générale du Budget et du Matériel.

Rappelons que ces deux services s'occupent, dans le cadre la gestion budgétaire du FNRB, de la phase administrative, selon qu'il s'agit pour chaque service, du personnel civil ou militaire. **Le FNRB ne dispose donc pas d'une structure organisationnelle propre.**

Plusieurs autres structures interviennent aussi dans sa gestion.

Il s'agit de :

- la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP). Elle intervient principalement dans la gestion budgétaire du Fonds car elle assure

les opérations comptables (le paiement des pensions ou toutes autres allocations y afférentes et les encaissements de recettes) de l'Institution ;

- le Contrôle Financier (CF), suivant l'arrêté n° 0042/MF/DC/CC du 31 mars 1995 fixant les modalités d'application du Décret n° 93-178 du 4 août 1993, portant attributions, organisation et fonctionnement du Contrôle Financier. Le CF est garant du respect de l'orthodoxie financière et s'occupe du contrôle de toutes les opérations d'exécution du budget annexe ;
- la Direction du Service des Intendances (DSI) ;
- la Direction de la Gestion des Carrières des Agents de l'Etat (DGCAE) du Ministère de la Fonction Publique, conformément à l'article 20 du décret n° 96-608 du 27 décembre 1996 ;

Ces deux dernières constituent des services d'appui au fonctionnement du FNRB.

La présentation de la Direction des Pensions et Rentes Viagères et de la Direction du Service des Pensions militaires nous paraît plus utile dans le cadre de ce travail au regard des textes qui régissent la gestion des pensions.

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

Aux termes des dispositions de l'article 2 de la Note de service n°33/MF/CAB/DGBM/DPRV du 13 octobre 1994, portant Attributions, Organisation et Fonctionnement de la Direction des Pensions et Rentes Viagères, celle-ci est structurée actuellement comme suit :

- un Secrétariat Administratif ;
- un Service des Études et du Contentieux (SEC) comprenant :
 - une Division des Etudes et
 - une Division du Contentieux et des Statistiques.
- un Service de l'Exécution du Budget (SEB). Il est chargé de l'engagement, de la liquidation et de l'ordonnancement des dépenses de fonctionnement et de la tenue de la comptabilité administrative. Il comprend quatre divisions.
 - une Division des Recettes ;
 - une Division Agents ;
 - une Division de la Comptabilité et

- une Division des Ayants cause.

Aux termes des dispositions de la même note de service, la DPRV est chargée :

- de l'élaboration du Budget du FNRB ;
- de l'étude des droits à pension et aux rentes viagères ;
- de la liquidation et de l'ordonnancement des pensions et rentes viagères ;
- de la validation des services auxiliaires et stagiaires, ainsi que du rachat des parts contributives ;
- de la tenue du fichier des pensionnés ;
- de l'étude de toutes les questions et projets de textes relatifs aux pensions et aux rentes viagères ;
- du suivi de l'exécution du budget du FNRB.

B - La Direction de l'Organisation et du Personnel des Armées **(DOPA)**

Le Ministère de la Défense à travers la Direction de l'Organisation et du Personnel des Armées intervient dans la chaîne des pensions. Ainsi, la DOPA est chargée de :

- l'examen et la liquidation des dossiers des militaires et de la police nationale admis à la retraite ;
- l'examen et la liquidation des dossiers de pensions de réversion des ayants cause des militaires décédés en activité ou à la retraite ;
- la validation des services auxiliaires ou autres, effectués par des militaires avant leur incorporation dans les forces armées et
- la prise en compte et le règlement des litiges afférents, dans la limite des attributions du service.

L'état actuel du cadre administratif du FNRB fait remarquer que les structures intervenant dans la gestion des pensions sont dispersées et placées sous différentes autorités hiérarchiques, ce qui rend hétérogène la chaîne des pensions :

le FNRB ne dispose pas donc pas d'un cadre structurel autonome et homogène.

II – Le FNRB : Quel type de service public

Notons que nous avons constaté le silence de la loi à ce niveau.

La création des services publics est du domaine de la loi (article 98 de la constitution béninoise du 11 décembre 1990). Cependant la loi 61-12 du 8 juin 1961, l'ordonnance 63/PR du 29 décembre 1966 et la loi 86-014 du 26 septembre 1986, n'ont à aucun moment fait mention du type de service public qu'est le FNRB. Aucun de ces textes n'a d'ailleurs qualifié le FNRB de service public. L'on pourrait dire qu'il est du domaine du pouvoir réglementaire, chargé de l'organisation des services publics (article 100 de la Constitution du 11 décembre 1990) de préciser le régime de service public à appliquer et par là - même de définir le type de service public créé. Le silence demeure également à ce niveau.

Il existe aujourd'hui une diversité de régimes de services publics. Il est cependant possible de recenser quelques grandes catégories. La distinction majeure est celle qui sépare les services publics administratifs et les services publics industriels ou commerciaux. Dans quelle catégorie, pouvons-nous ranger le FNRB ?

A - Le FNRB service public industriel ou commercial ?

Le droit administratif étant un droit essentiellement jurisprudentiel, il opère la qualification de service public industriel ou commercial suivant l'arrêt du CE 16 novembre 1956, Union syndicale des industries aéronautiques, 434 ; D.1956, p.759, concl.Laurent.

Trois conditions sont requises :

1. Une condition relative à l'objet du service : cette condition exclut les services qui ne poursuivent aucun but lucratif ou qui sont gratuits ;
2. Une condition relative au mode de financement : pour être industriel ou commercial, le service doit être principalement alimenté par des redevances

payées par les usagers et non par des subventions budgétaires ou des recettes fiscales ;

3. Une condition relative aux modalités d'organisation et de fonctionnement du service. Le service sera administratif si des règles d'organisation et de fonctionnement présentant un caractère exorbitant y ont été introduites.

Notons que l'application conjuguée de ces conditions est loin d'être toujours très claire. Appliquées au FNRB, ces conditions nous permettent de dire que le FNRB n'est pas un service public à caractère industriel ou commercial.

B- Le FNRB service public administratif

Vu la variété des services publics administratifs, ils n'ont pas de critères précis de définition. La méthode utilisée consiste à qualifier de service public administratif un service public qui n'a pas un caractère industriel ou commercial. Ainsi :

1. le FNRB ne poursuit pas de but lucratif ;
2. il est en partie alimenté par les recettes du Budget Général de l'Etat qui sont des recettes essentiellement fiscales ;
3. il est soumis aux règles de la comptabilité publique, il a donc un caractère exorbitant et administratif.

Nous pouvons alors affirmer, que le FNRB est un service public administratif.

Paragraphe 2 : Le cadre financier du FNRB.

Le budget du FNRB est un budget annexe contenu dans la loi des finances, conformément aux dispositions de l'article 23 de la loi organique 86-021 du 26 septembre 1986 relative aux lois de finances.

Ce budget est élaboré, voté et exécuté dans les mêmes conditions que le budget de l'Etat, suivant les principes généraux des finances publiques.

Nous exposerons sommairement, les différentes étapes du déroulement des opérations budgétaires du FNRB afin de pouvoir saisir quelques faiblesses. Cette étude se limite d'une part, à l'établissement du budget annexe, et d'autre part, à son exécution.

I – L'établissement du budget annexe

Dans le cadre de cette étude, nous allons aborder l'élaboration du budget annexe car le vote du budget général de l'Etat implique celui du budget annexe.

A – La prévision des recettes

L'article 78 de la loi 86-014 du 26 septembre 1986 portant Code des Pensions Civiles et Militaires de Retraites énumère les recettes du FNRB.

Il s'agit :

- des retenues (de 6%) prélevées sur le traitement des APE civils et militaires affiliés ;
- des contributions (de 14%) correspondantes des budgets employeurs fixés à l'article 59 de la loi citée ci-dessus citée. Cette contribution, ainsi que la retenue sur les traitements des affiliés, sont portées mensuellement au crédit du compte ouvert au nom du Fonds national dans les écritures du Trésor Public ;
- des versements effectués par rachat des services accomplis sous les régimes de retraites coordonnés avec le présent régime ;
- des versements effectués par validation des services auxiliaires et stagiaires ;
- des revenus des capitaux ;
- des dons et legs ;
- des ressources accidentelles ;
- éventuellement toutes subventions de l'Etat, destinées notamment à assurer l'équilibre financier du Fonds.

Mentionnons que les ressources autres que les cotisations des APE sont des recettes aléatoires.

La détermination de l'assiette des cotisations pour pensions fait appel à l'effectif des fonctionnaires en activité et à la cotisation moyenne de l'année précédente ainsi que celle du premier semestre de l'année en cours d'exécution.

B – La Prévision des dépenses

Les dépenses du FNRB sont précisées à l'article 79 de la loi 86-014 du 26 septembre 1986 portant Code des Pensions Civiles et Militaires. Ce sont :

- les paiements d'arrérage des pensions et rentes ;
- les versements effectués pour rachat des services accomplis sous le régime fixé par la loi ci-dessus citée au profit des régimes coordonnés avec celui-ci ;
- les dépenses de fonctionnement de la DPRV ;
- les dépenses accidentelles.

Pour ce qui est de la prévision des dépenses du Fonds, elle respecte pratiquement la même méthodologie que celle des recettes, et est faite en fonction de la nature de la dépense.

Le tableau suivant présente l'évolution en matière de prévision, des recettes et des dépenses de 1989 à 2007.

Tableau n° 2 : Evolution de la Prévision des recettes et des dépenses du FNRB de 1989 à 2007

Année	Recettes	Dépenses	Solde	
			Déficit	%
1989	4.187.000.000	4.987.000.000	800.000.000	16,04
1990	4.050.000.000	6.081.000.000	2.031.000.000	33,40
1991	4.054.000.000	6.238.000.000	2.184.000.000	35
1992	4.664.785.000	6.512.000.000	1.847.215.000	28,37
1993	5.147.000.000	7.198.000.000	2.051.000.000	28,50
1994	6.078.000.000	8.799.091.000	2.721.091.000	30,92
1995	6.751.000.000	9.778.815.000	3.027.815.000	30,96
1996	8.138.133.000	11.165.459.000	3.027.326.000	27,11
1997	9.026.000.000	11.723.000.000	2.697.000.000	23
1998	9.460.460.000	14.766.854.000	5.306.394.000	35,93
1999	9.713.530.000	16.271.000.000	6.557.470.000	40,30
2000	9.064.354.000	16.375.155.000	7.310.810.000	80,65
2001	8.400.000.000	17.425.000.000	9.025.000.000	107,44
2002	8.700.000.000	18.215.243.250	9.515.243.250	109,37
2003	9.957.000.000	19.945.000.000	9.988.000.000	100,31
2004	10.500.000.000	20.301.000.000	9.801.000.000	93,34
2005	11.025.000.000	22.461.000.000	11.436.000.000	103,73
2006	15.009.000.000	24.447.833.415	9.438.833.415	62,89
2007	15.009.000.000	27.311.000.000	13.302.000.000	81,96

Source : Réalisé à partir des données de la DPRV

Nous constatons un déséquilibre financier du FNRB caractérisé par un déficit budgétaire de 800.000.000 F CFA depuis les années 89, où le Bénin devait faire ses premières expériences avec le Programme d'Ajustement Structurel (PAS). Depuis cette année jusqu'à ce jour (année 2007), ce déficit est passé à 13.302.000.000 F CFA. Le tableau n°2 illustre bien le constat. Cependant, de nombreuses réformes recommandées par de nombreuses études ont été enclenchées en vue de cerner et

de maîtriser cette épineuse question de déficit, mais le constat actuel est que l'on assiste à sa persistance.

Les recettes du budget annexe à elles seules, de nos jours, ne sont donc plus suffisantes pour assurer la couverture des dépenses. Celles-ci dégagent et continuent de dégager un excédent remarquable sur les recettes budgétaires. Il apparaît donc impérieux qu'une solution efficace soit trouvée si l'on veut sortir le FNRB de l'impasse.

Le déséquilibre financier permanent du FNRB, qui n'est rien d'autre que l'expression d'**une insuffisance de financement de l'Institution**, ne remet-elle pas en cause la qualification juridique des budgets annexes qui doivent être votés en équilibre ?

II – L'exécution du budget annexe

Les opérations des budgets annexes s'exécutent comme des opérations du budget général de l'Etat¹.

Le Directeur des Pensions et Rentes Viagères est chargé de l'exécution du budget du FNRB. Il est l'Ordonnateur délégué suppléant du Fonds. Cette exécution prend en compte les opérations de recettes et celles de dépenses.

A – Exécution des recettes

Les seules recettes du FNRB, enregistrées et encaissées depuis sa création, sont les retenues prélevées ou payées par les affiliés, la part patronale payée par les employeurs et les validations des services auxiliaires, stagiaires et militaires.

On distingue les recettes sur titre et les recettes sans titre préalable.

¹ Art 24 de la loi 86-021 du 26 septembre 1986 relative aux lois de finances.

1 – les recettes sur titres ou OR

L'Ordre de Recette (OR) est un titre de perception, adressé à la DGTCP par la DPRV et autorisant le Receveur Général des Finances à procéder au recouvrement par toutes les voies de droit.

Les recettes du FNRB qui donnent lieu à émission de titre (OR) par le Directeur des Pensions et Rentes Viagères, sont de trois catégories à savoir:

- les validations des services stagiaires, auxiliaires et militaires ;
- les parts contributives pour les services détachés ;
- les validations d'office au titre des services interrompus.

Les deux premières catégories de recettes ont retenu notre attention.

a) Les parts contributives pour les services détachés

L'APE peut être détaché de la fonction publique vers un organisme ou une institution pour une période donnée. Il est donc pris en charge par son nouvel employeur qui s'occupe du paiement de ses cotisations durant cette période.

Notons à ce niveau que le **recouvrement des cotisations pour pensions des agents en détachement souffre d'un manque de suivi** car aucune diligence n'est effectuée pour contraindre l'APE en détachement et son employeur à reverser au Fonds et à temps, les cotisations dues. Rappelons ici, que nos démarches, en vue d'obtenir des données statistiques fiables, à titre illustratif de ce problème, sont restées sans suite.

b) Les validations des services stagiaires, auxiliaires et militaires

S'agissant des recettes issues des validations des services auxiliaires et militaires, leur recouvrement est fait de différentes manières et l'initiative peut être prise par l'Ordonnateur ou l'APE lui-même.

L'APE peut demander la validation de ses différents services auxiliaires une fois, qu'il s'est vu définitivement titularisé. Il est également de l'intérêt de l'APE de faire procéder le plus tôt, à la validation desdits services aux risques de se voir contraint de le faire lors de la constitution de son dossier de pension. A ce moment,

l'assiette de la recette connaît une amélioration, vu le fait, que cette validation est fonction de l'indice salarial qui présente un caractère évolutif.

Le DPRV ne peut émettre régulièrement les titres de recettes que lorsqu'il dispose d'informations nécessaires et suffisantes sur la carrière des APE. Le cas des agents en détachement est illustratif à titre d'exemple. Il n'est donc pas possible à la DPRV d'émettre des titres couvrant la totalité des créances du FNRB. **L'émission des OR par la DPRV ne couvre donc pas la totalité des éléments de l'assiette des recettes.** L'évaluation de l'assiette des recettes manque de réalisme et de sincérité.

Après qu'ils soient émis, les titres de recettes doivent être recouverts.

Les OR sont transmis à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique pour prise en charge et recouvrement. Ces attributions relèvent de la compétence de la Division du Contentieux et des Poursuites du Service de la Recette (DCPSR) du Receveur Général des Finances.

Le recouvrement des titres se fait soit par le paiement direct aux guichets du Trésor Public, soit par la retenue à la source sur le salaire de l'agent redevable.

Notons qu'il n'existe pas une véritable équipe de poursuites au sein de cette Division; ce service ne s'occupant pas que des recettes du FNRB. C'est alors qu'il est remarqué **un manque de rigueur dans le recouvrement des OR** caractérisé par l'inexistence d'une véritable poursuite des redevables du Fonds.

2- Les recettes sans titre préalable

Les recettes effectuées pour le compte du FNRB par le Trésor ne font pas toujours l'objet d'émission de titre préalable. Il en est ainsi :

- des retenues pour pension opérées sur les salaires des fonctionnaires par la Division du Visa du Service de la Dépense ;
- des reversements effectués par l'Organisation Commune Bénin – Niger ;
- des reversements des sociétés d'Etat employant des APE en détachement ;
- des reversements de l'Intendance Militaire.

Les cotisations des fonctionnaires sont directement prélevées (6 %) à la source lors du traitement des salaires des APE civils (Service de la Solde) et des APE militaires et paramilitaires (Service de la Dépense) émargeant au Budget Général de l'Etat.

La part de cotisation de l'Etat (14 %) donne lieu à émission de mandats de reversement établis par la Direction Générale du Budget (DGB).

Ces recouvrements qui sont effectués sans émission de titres de recettes et devant faire normalement objet de régularisation, ne le sont pas dans la pratique ; ce défaut d'émission de titre procède du fait que la DPRV ne reçoit pas notification de la Recette Générale des Finances, des recouvrements ainsi intervenus.

B- Exécution des dépenses

Les dépenses du FNRB sont de deux types à savoir :

- les dépenses après ordonnancement et
- les dépenses de pension déjà concédées sans ordonnancement préalable.

Les opérations de dépenses du FNRB ne respectent pas toutes, la procédure normale d'exécution des dépenses publiques à savoir les phases de l'engagement, de la liquidation, de l'ordonnancement, du mandatement et celle du paiement.

1- Les dépenses après ordonnancement

Il s'agit des dépenses de fonctionnement du FNRB qui respectent la procédure d'exécution des dépenses publiques.

Cette procédure est fondée sur le principe de la séparation des fonctions d'Ordonnateur et de Comptable. Ainsi, l'ordonnateur délégué du FNRB procède à l'engagement, à la liquidation et à l'ordonnancement des dépenses. Puis le dossier, comportant le visa du Contrôleur Financier et appuyé de l'ordre de payer est envoyé au comptable principal de l'Etat pour subir les contrôles de régularité avant que le titre ne soit payé.

Ces dépenses représentent souvent les 5 % du budget du Fonds et concernent les dépenses de personnel, les acquisitions et grosses réparations du matériel et des achats de biens et services.

2- Les dépenses sans ordonnancement préalable

Il s'agit des dépenses de transfert, c'est-à-dire des pensions et des rentes viagères concédées par l'ordonnateur du budget du FNRB et certaines dépenses du Fonds qui revêtent un caractère d'urgence telles que les dépenses relatives aux évacuations sanitaires des agents retraités.

Les pensions sont liquidées et payées par le comptable sans l'intervention de l'ordonnateur. On distingue principalement deux types de pensions à savoir, la pension d'ancienneté ou la pension proportionnelle et la pension au profit des bénéficiaires ou la pension des ayants droits.

Dans le cas d'une pension d'ancienneté, la **Pension Brute Annuelle (P.B.A)** est donnée par la relation :

$$\mathbf{P.B.A} = \text{Taux de pension} * \text{Annuités} * \text{Indice} * \text{Valeur du point d'indice.}$$

Le pensionnaire percevra la pension brute mensuelle égale au 12^e de la **P.B.A**, à laquelle vont s'ajouter les allocations familiales, si les conditions nécessaires d'attribution sont remplies.

Il n'existe donc aucun impôt sur les pensions.

Par ailleurs, le paiement par le comptable des allocations familiales des enfants mineurs venant se substituer à ceux devenus majeurs ou des enfants nés après la date d'admission à la retraite de l'agent, intervient sans ordonnancement et sans visa préalable du Contrôleur Financier.

En ce qui concerne les dépenses relatives aux évacuations sanitaires des agents retraités, elles sont payées par la procédure exceptionnelle des Ordres de

Paiements. Les Ordres de paiements (OP) peuvent être définis comme des titres établis par l'Ordonnateur et qui invitent le Comptable public à décaisser un certain montant afin d'effectuer une dépense urgente ; à charge pour lui, de justifier ultérieurement l'utilisation des fonds. Elles sont soumises à régularisation.

Dans le cas d'espèce, **les dépenses liées aux évacuations sanitaires des pensionnés ne donnent pas lieu à régularisation : leur exécution souffre donc d'un manque de suivi.**

Ces dépenses ont connu une évolution qui est résumée dans le tableau ci-dessus.

Tableau n° 3 : Evolution des dépenses liées aux évacuations sanitaires des pensionnés du FNRB de 2003 à 2006.

Année	Montant
2003	517.721.661
2004	492.148.593
2005	454.558.876
2006	578.495.366

Source : Réalisé à partir des données de la DPRV

De 2003 à 2006, les dépenses liées aux évacuations sanitaires des pensionnés du FNRB sont passées de 517.721.661 F CFA à 578.495.366 F CFA ; soit un accroissement de 11,74%. Au titre de l'année 2006, cette dépense représente 2,48 % des pensions payées. Les autorités du Fonds ne doivent-elles pas commencer à s'intéresser à la régularité de cette dépense ?

Aussi, ne serait-il pas nécessaire et opportun de procéder à l'initiation d'un impôt sur les pensions afin que la recette obtenue puisse, compenser un temps soit peu, les dépenses liées aux évacuations sanitaires ou, tout simplement renforcer le cadre financier de l'Institution ?

Les dépenses du FNRB sont exécutées au-delà des crédits ouverts. Le tableau n° 4 illustre la situation.

Tableau n° 4 : Evolution de la situation d'exécution du budget du FNRB

Année	Recettes	Dépenses	Solde	
			déficit	%
1989	ND	ND	-	-
1990	ND	5.800.035.000	-	-
1991	2.113.400.000	6.899.899.000	4.786.499.000	69,37
1992	1.217.540.000	7.890.818.000	6.673.278.000	84,57
1993	4.918.953.000	8.658.560.000	3.739.607.000	43,18
1994	5.385.454.114	8.566.104.365	3.180.650.251	37,13
1995	7.303.886.378	9.633.321.142	2.329.434.764	24,18
1996	8.404.134.253	14.947.988.068	6.543.853.815	43,78
1997	8.503.015.027	14.068.605.027	5.565.590.000	39,56
1998	7.940.000.000	15.340.440.000	7.400.440.000	48,24
1999	8.071.179.338	15.480.956.528	7.409.777.190	47,86
2000	8.439.922.277	16.735.534.278	8.295.542.001	98,29
2001	9.268.706.334.	17.602.668.217	8.333.961.883	89,92
2002	10.791.407.226	18.089.361.259	7.297.954.033	67,63
2003	11.067.122.697	19.506.177.394	9.878.301.869	89,26
2004	14.176.754.794	22.312.070.581	8.135.315.787	57,38
2005	12.257.409.065	23.028.812.576	10.771.403.511	97,70
2006	12.711.414.061	24.543.847.803	11.832.433.742	78,84

Source : Réalisé à partir des données de la DPRV

Ce tableau nous interpelle sur l'instrument de financement de ce déficit en dépit duquel l'institution n'a pas encore connu une cessation de ses prestations.

Notons que le Comptable de l'Etat (le Receveur Général des Finances) est en même temps le Comptable du Fonds et de ce fait, tient une caisse unique non seulement pour les opérations du budget de l'Etat, mais aussi pour celles du Budget

annexe. **La règle de l'unité de caisse constitue donc l'instrument de financement du déficit du FNRB.** Le respect de cette règle importante des finances publiques établit donc la dépendance financière du FNRB vis-à-vis du Budget de l'Etat au cours de son exécution.

Aussi rappelons que le but visé à travers la création d'un budget annexe est l'existence d'une certaine autonomie de gestion. **Une gestion ne peut être qualifiée d'autonome que si elle permet de réaliser la couverture intégrale des dépenses par les recettes.** Il en résulte que le FNRB n'a pas une gestion autonome.

Section 2 : Problématique et Vision globale de résolution liée à l'étude

Dans la présente section, nous allons d'abord faire l'inventaire des éléments de l'état des lieux de base, ensuite dresser la liste des problématiques identifiées afin de choisir une problématique pour enfin dégager la vision globale de résolution à adopter pour résoudre les problèmes spécifiques.

Paragraphe 1 : De l'inventaire des éléments de l'état des lieux de base au choix de la problématique

Les constats récapitulés nous ont permis de choisir une problématique.

I - Inventaire des éléments de l'état des lieux de base et liste des problématiques possibles

A - Inventaire des constats

Dans le fonctionnement du FNRB et de par sa structure financière, des atouts et problèmes suivants ont été identifiés.

1- Les Atouts (forces et opportunités)

Les forces et opportunités se présentent ainsi qu'il suit :

- l'exécution des opérations budgétaires du FNRB respecte le principe de la séparation des fonctions de comptable et d'ordonnateur ;
- le fonctionnement de l'Institution échappe aux difficultés de trésorerie grâce à la règle de l'unité de caisse appliquée au niveau du Comptable ;
- le paiement des pensions du FNRB se fait par bulletins informatisés au moyen d'un logiciel dénommé Système Intégré de Cotisations et des Pensions (SICOPE)

2- les Problèmes (faiblesses et menaces)

Au titre des problèmes, on peut citer :

- l'absence d'un cadre institutionnel autonome et homogène ;
- l'absence d'une structure organisationnelle propre ;
- la superposition des textes juridiques sur les pensions ;
- le manque de réalisme et de sincérité dans l'évaluation de l'assiette des recettes ;
- le manque de rigueur dans le recouvrement des OR ;
- le manque de suivi dans la gestion des dépenses liées aux évacuations sanitaires des pensionnés ;
- l'insuffisance de financement du FNRB.

B - Liste des Problématiques possibles

Tous les problèmes identifiés, regroupés par centre d'intérêt, constituent deux problématiques, telles que présentées dans le tableau ci-dessous :

Tableau N° 5 : Tableau récapitulatif des problématiques identifiées

Numéro	Libellé de la problématique	Problèmes généraux	Problèmes spécifiques
1	Problématique de la restructuration du cadre administratif et juridique du FNRB.	Mauvaise organisation du cadre administratif et juridique du FNRB.	<ul style="list-style-type: none"> - l'absence d'un cadre institutionnel autonome et homogène ; - l'absence d'une structure organisationnelle propre ; - la superposition des textes juridiques sur les pensions.
2	Problématique de la définition d'une stratégie efficace de résorption du déficit du FNRB.	Inexistence d'une stratégie efficace de gestion financière du FNRB.	<ul style="list-style-type: none"> - le manque de réalisme et de sincérité dans l'évaluation de l'assiette des recettes ; - le manque de rigueur dans le recouvrement des Ordres de Recettes ; - le manque de suivi d'exécution des dépenses liées aux évacuations sanitaires des pensionnés ; - l'insuffisance de financement du FNRB.

Source : Réalisé par nous même.

II – Choix de la Problématique et formulation du sujet

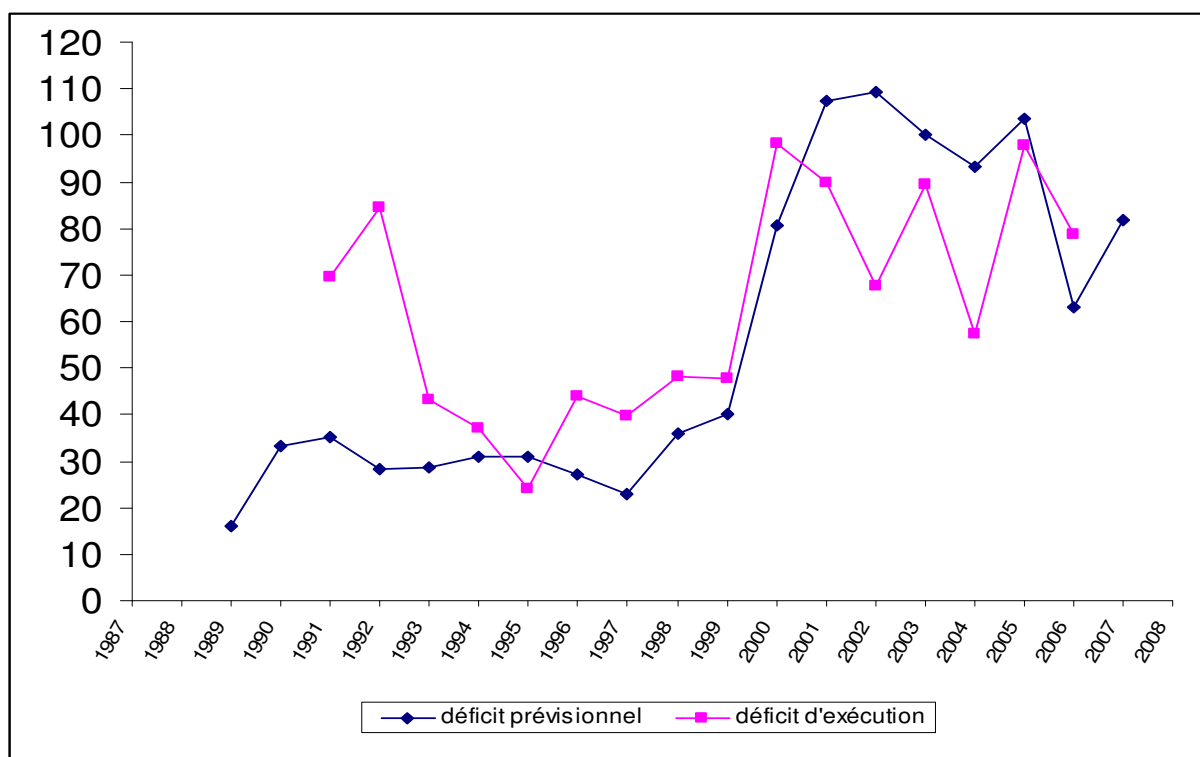
A – Choix de la Problématique

Les problèmes identifiés lors de l'état des lieux de base et regroupés sous différentes problématiques sont tous assez importants à résoudre. Toutefois, ceux ayant un aspect financier ont beaucoup plus retenu notre attention et nous paraissent opportuns.

En effet, le FNRB, Institution garante de la survie de plusieurs générations se trouve être, depuis 1989, dans une situation de précarité financière qui augure de sa fin si rien n'est fait.

Le graphique N° 1, montre l'évolution du déficit du FNRB.

Graphique N° 1 : Evolution des déficits prévisionnels d'exécution du budget du FNRB de 1989 à 2007.



Source : Réalisé par nous même à partir des données collectées.

Ce graphique vient confirmer l'inadéquation du régime financier des pensions du FNRB par rapport à l'évolution de ses charges. Cependant de nombreuses études ont été menées et ont proposé quelques pistes de redressement du déséquilibre financier du Fonds qui, aussi, se veut structurel. C'est pourquoi, les autorités du MEF, depuis 2001 se sont lancées dans des réformes en procédant à l'informatisation de toute la chaîne des pensions. Toutefois, elles ne doivent pas rester là ; mieux celles-ci doivent face au problème du déficit du fonds, engager d'autres réformes importantes pouvant permettre le rétablissement de l'équilibre financier de l'Institution.

La problématique qui découle de tout ce qui précède est celle de la définition d'une stratégie efficace de résorption du déficit du FNRB.

B – Formulation du sujet

Des deux problématiques que nous avons dégagées, nous nous sommes proposé d'orienter nos recherches sur celle relative à la résorption du déficit du Fonds. Ainsi, en vue d'apporter notre modeste contribution à la résolution des problèmes liés à cette problématique, nous avons choisi de mener la présente étude sur le thème « **Contribution à l'étude des modalités de résorption du déficit du FNRB** »

Paragraphe 2 : Spécification de la problématique et Vision globale de résolution du sujet

I - Spécification de la Problématique

La problématique retenue comporte quatre problèmes spécifiques que sont :

- le manque de réalisme et de sincérité dans l'évaluation de l'assiette des recettes ;
- le manque de rigueur dans le recouvrement des Ordres de Recettes ;

- le manque de suivi d'exécution des dépenses liées aux évacuations sanitaires des pensionnés ;
- l'insuffisance de financement du FNRB.

II – Vision globale de résolution du sujet

Une fois les problèmes spécifiques choisis, le sujet formulé et la problématique spécifiée, nous définirons les objectifs à atteindre par rapport aux problèmes retenus. Nous procéderons ensuite à l'identification des causes supposées être à la base de ces problèmes en vue de formuler les hypothèses de travail et de construire un tableau de bord.

Ainsi, nous ferons la revue de la littérature qui nous permettra de mettre en exergue les contributions antérieures à la résolution des problèmes identifiés, puis, nous définirons une méthodologie de travail en termes de modèles théoriques d'analyse des données et de modèles empiriques (techniques de mobilisation des données indispensables à la réalisation des enquêtes de vérification des hypothèses formulées)

Enfin, nous ferons :

- l'analyse des données ;
- l'établissement du diagnostic ;
- les approches de solutions et les conditions de leur mise en œuvre.

*Chapitre 1^{er} : Des Objectifs de l'étude
à l'établissement du Diagnostic*

Nous allons dans ce chapitre, partir des objectifs et finir par l'établissement du diagnostic suite aux enquêtes de vérification des hypothèses.

Section 1 : Des Objectifs de l'étude à la Méthodologie adoptée

Il est question pour nous ici, de fixer les objectifs à atteindre, d'identifier les causes supposées être à la base des problèmes retenus, afin de formuler les hypothèses de l'étude. Ensuite, nous procéderons à l'établissement du tableau de bord de l'étude et enfin nous mettrons en place la méthodologie de recherche à travers ses dimensions théorique et empirique.

Paragraphe 1 : Des Objectifs à l'élaboration du Tableau de bord de l'étude

En tenant compte des problèmes spécifiques à résoudre, nous allons fixer les objectifs à atteindre, puis poser les hypothèses de travail à partir des causes supposées et en finir par l'élaboration du Tableau de bord de l'étude.

I – Objectifs et Hypothèses de l'étude

Avant de fixer les objectifs et d'établir les hypothèses de l'étude, il convient de rappeler d'abord les problèmes auxquels nous voulons trouver des solutions. Les problèmes sont de deux ordres : le problème général et les problèmes spécifiques

Problème général

L'inexistence d'une stratégie efficace de gestion financière du FNRB

Problèmes spécifiques

N° 1 : le manque de réalisme et de sincérité dans l'évaluation de l'assiette des recettes ;

- N° 2** : le manque de rigueur dans le recouvrement des Ordres de Recettes ;
- N° 3** : le manque de suivi d'exécution des dépenses liées aux évacuations sanitaires des pensionnés ;
- N° 4** : l'insuffisance de financement du FNRB.

A – Objectifs de l'étude

Les objectifs de l'étude ont été fixés par rapport aux problèmes à résoudre et se résument comme suit :

1 - Objectif général

L'objectif général de cette étude est de contribuer à la définition d'une stratégie efficace de résorption du déficit du FNRB.

2 - Objectifs spécifiques

Il s'agit des objectifs liés aux problèmes spécifiques :

- N° 1** : Aider le FNRB à maîtriser au mieux les éléments de l'assiette de ses recettes ;
- N° 2** : Définir des conditions nécessaires pour un recouvrement régulier des Ordres de Recettes du Fonds ;
- N° 3** : Proposer un mécanisme de suivi d'exécution des dépenses liées aux évacuations sanitaires des pensionnés ;
- N° 4** : Déterminer le niveau optimal de financement du Fonds par la définition de nouveaux taux de cotisation.

B – Causes et hypothèses liées à la problématique choisie

Tout phénomène a un support matériel ; ainsi, tout problème doit avoir une cause. Aussi, allons-nous identifier les causes qui sont à la base des différents problèmes spécifiques et formuler les hypothèses.

1 - Cause et hypothèse liées au problème du manque de réalisme et de sincérité dans l'évaluation de l'assiette des recettes.

De nos investigations, il ressort une seule cause pertinente à ce problème. En effet, l'assiette des recettes du Fonds est composée des cotisations de tous les affiliés. On y retrouve le personnel civil ou militaire, nouveau ou titularisé dans la fonction publique. La situation des APE mis en disponibilité ou en position de détachement n'est guère facile à gérer par la DPRV. Lorsque l'APE est mis en disponibilité, il ne doit en aucune condition percevoir son salaire. L'APE peut aussi être en position de détachement vers un organisme ou une institution pendant une période donnée. La Direction des pensions ne disposant pas toujours les statistiques de ces agents en détachement, ne peut émettre des Ordres de Recettes en vue de recouvrer les cotisations dues. Aussi, une collaboration entre l'Institution, la direction en charge de la gestion des carrières des APE et les employeurs desdits agents permettrait d'avoir les informations nécessaires à l'émission à temps utile des OR.

Cette situation handicape l'émission régulière des titres à l'encontre des redevables. L'absence d'une réelle collaboration entre les différents acteurs impliqués dans la gestion des pensions ne permet donc pas au Fonds d'émettre des titres couvrant la totalité de ses créances. Il faut rappeler aussi que le nouveau de système de gestion des cotisations et des pensions n'est pas encore, à l'état actuel du fonctionnement de la plate forme informatique, élargi au volet cotisations.

Aussi, importe-il de rappeler que le FNRB apparaît aujourd'hui simplement comme un service public comportant trois niveaux de commandements ; cette situation n'est pas de nature à permettre actuellement aux dirigeants de prendre des initiatives dans le cadre de la dynamisation de la gestion du Fonds. De même, l'Institution ne disposant pas d'une structure organisationnelle propre, elle n'est pas facilement identifiable aux yeux de ses affiliés, à moins pour ceux-ci, d'être des habitués aux différents paliers composant l'immeuble abritant le bloc administratif du MFE.

Au vu de ce qui précède, nous pouvons formuler l'hypothèse spécifique N^o1 de la manière suivante « l'absence d'une réelle collaboration entre les différents acteurs impliqués dans la gestion des pensions, l'inexistence d'un fichier unique du

personnel de l'Etat et la gestion manuelle des cotisations expliquent le manque de réalisme et de sincérité dans l'évaluation de l'assiette des recettes du FNRB »

2 - Cause et hypothèse liées au problème du manque de rigueur dans le recouvrement des Ordres de Recettes du FNRB.

Il est nécessaire dans le but de résoudre le problème de manque de rigueur dans le recouvrement des Ordres de Recettes du FNRB, d'identifier la cause réelle supposée être à la base de ce problème.

En effet, le manque de personnel suffisant et qualifié à la Division du Contentieux et des Poursuites semble expliquer le problème. Mais un personnel suffisant, qualifié, non spécialisé et n'ayant pas comme unique attribution, le recouvrement des Ordres de Recettes du FNRB ne serait être véritablement utile à l'Institution. Une seconde condition de fond est relative aux moyens de travail. Une simple observation faite sur le fonctionnement de cette Division, nous a permis de nous rendre compte que ce service ne comporte pas une véritable équipe de poursuites des redevables du Fonds National des Retraites du Bénin. Elle n'a pas que le recouvrement des OR comme seule attribution. Ainsi, nous pensons nous rapprocher de la cause la plus plausible, en orientant nos investigations dans ce sens.

L'hypothèse spécifique N° 2 peut donc être formulée de la manière suivante « le manque de rigueur dans le recouvrement des Ordres de Recettes est dû à l'inexistence d'une véritable équipe de poursuites des redevables du Fonds »

3 - Cause et hypothèse liées au problème du manque de suivi d'exécution des dépenses liées aux évacuations sanitaires des pensionnés.

De nos investigations, il ressort une seule cause pertinente à ce problème.

Tout comme certaines dépenses du Budget Général de l'Etat présentant un caractère urgent et qui, de ce fait, échappent à la procédure normale d'exécution des dépenses publiques, les dépenses liées aux évacuations sanitaires des pensionnés du FNRB sont également exécutées par la procédure des Ordres de Paiements. Ces dépenses soumises à régularisation ne le sont pas dans la pratique

car la Direction des pensions dispose très rarement des pièces justificatives, une fois les dépenses exécutées. Une étude faite à ce sujet au cours de notre stage nous a permis de nous rendre compte que structures d'accueil des malades ou intervenant dans ce processus situées hors du territoire béninois ne transmettent pas à la DPRV les pièces justificatives des crédits réellement consommés. Aussi, aucune véritable diligence ne se fait de la part des autorités du Fonds pour suivre l'exécution de ces dépenses. Des efforts restent donc à faire à ce niveau.

Ainsi, nous formulons l'hypothèse N°3 comme suit : « l'inexistence des pièces justificatives nécessaires à la régularisation des dépenses liées aux évacuations sanitaires des pensionnés justifie le manque de suivi d'exécution desdites dépenses »

4 - Cause et hypothèse liées au problème de l'insuffisance de financement du FNRB.

En considérant le gel de recrutement dans la fonction publique, le système actuel des pensions qui demeure un système de répartition et la gestion inefficace des Ordres de Recettes comme les causes justifiant l'insuffisance de financement du Fonds, nous ne pensons pas nous approcher de la cause la plus plausible du problème.

Le Bénin, à l'instar de beaucoup d'autres pays en développement se doit de réaliser certaines performances économiques afin de continuer à bénéficier de certaines aides émanant des Institutions de Bretton Woods. Au niveau communautaire, l'assainissement des finances publiques ne lui permet d'accroître de façon irrégulière et incontrôlée les dépenses budgétaires. Or l'un des corollaires du recrutement dans la fonction publique est l'augmentation de ces dépenses.

Le système de répartition qui régit actuellement le système des pensions, ne peut expliquer le problème de l'insuffisance de financement car le Fonds est une Institution publique à caractère social. Ce système fait obligation au personnel actif de l'Etat d'assurer la retraite du personnel inactif, en leur affectant le produit des cotisations. L'introduction d'une dose de capitalisation dans le système de répartition permettrait de baisser le niveau des dépenses de pensions. Cette mesure pourra contribuer au rétablissement de l'équilibre financier de la structure.

Lorsque nous retenons comme cause réelle le faible niveau des taux de cotisation, nous pensons nous rapprocher de la cause la plus plausible du problème en résolution. En effet, les taux de cotisation qui sont pour la part des fonctionnaires de 6% et de 14% en ce qui concerne la part de l'employeur (Etat ou tout autre employeur utilisant le personnel civil ou militaire de l'Etat en détachement) du traitement indiciaire sont fixés à une période où, le Bénin comptait très peu d'agents inactifs face une cohorte de jeunes actifs fonctionnaires et où il existait à peine de sociétés publiques dénationalisées. Ces taux dans le contexte actuel caractérisé par la recherche d'une efficacité des opérations financières de l'Etat, ne peuvent permettre à l'institution de disposer de ressources suffisantes en vue du financement des opérations à elle assignées. Ils sont devenus caduques et méritent donc d'être ajustés.

Ainsi, nous pouvons donc formuler l'hypothèse spécifique N° 4 de la façon suivante : « le faible niveau des taux de cotisation est à l'origine de l'insuffisance de financement du FNRB

II - Synthèse des préoccupations et Tableau de bord de l'étude

A – Synthèse des préoccupations

Les problèmes à résoudre au sein du FNRB et qui sont liés à la problématique choisie sont essentiellement :

- le manque de réalisme et de sincérité dans l'évaluation de l'assiette des recettes ;
- le manque de rigueur dans le recouvrement des Ordres de Recettes ;
- le manque de suivi d'exécution des dépenses liées aux évacuations sanitaires des pensionnés ;
- l'insuffisance de financement du FNRB.

A cet effet, les objectifs suivants ont été fixés :

- Aider le FNRB à maîtriser au mieux les éléments de l'assiette de ses recettes ;

- Définir des conditions nécessaires pour un recouvrement régulier des Ordres de Recettes ;
- Proposer un mécanisme de suivi d'exécution des dépenses liées aux évacuations sanitaires des pensionnés ;
- Déterminer le niveau optimal de financement du Fonds par la définition de nouveaux taux de cotisation.

Ainsi, les hypothèses formulées se présentent de la manière suivante :

- l'absence d'une réelle collaboration entre les différents acteurs impliqués dans la gestion des pensions, l'inexistence d'un fichier unique du personnel de l'Etat et la gestion manuelle des cotisations expliquent le manque de réalisme et de sincérité dans l'évaluation de l'assiette des recettes.
- le manque de rigueur dans le recouvrement des Ordres de Recettes est dû à l'inexistence d'une véritable équipe de poursuites des redevables du Fonds.
- l'inexistence des pièces justificatives nécessaires à la régularisation des dépenses liées aux évacuations sanitaires des pensionnés justifie le manque de suivi d'exécution desdites dépenses.
- le faible niveau des taux de cotisation est à l'origine de l'insuffisance de financement du FNRB.

B - Tableau de bord de l'étude

Il est question ici pour nous de présenter sous forme de tableau la synthèse des préoccupations de notre étude. (Voir tableau N° 4 à la page suivante)

Tableau N° 6 : Tableau de bord de l'étude « Contribution à l'étude des modalités de résorption du déficit du FNRB »

Niveau d'analyse		Problèmes	Objectifs	Causes (supposées être à la base des problèmes)	Hypothèses
Niveau Général		<u>Problème général</u> L'inexistence d'une stratégie efficace de gestion financière du FNRB.	<u>Objectif général</u> Contribuer à la définition d'une stratégie efficace de résorption du déficit du FNRB.		
Niveaux Spécifiques	1	<u>Problème spécifique N°1</u> Le manque de réalisme et de sincérité dans l'évaluation de l'assiette des recettes.	<u>Objectif spécifique N°1</u> Aider le FNRB à maîtriser au mieux les éléments de l'assiette de ses recettes.	<u>Cause supposée N°1</u> L'absence d'une réelle collaboration entre les différents acteurs impliqués dans la gestion des pensions, l'inexistence d'un fichier unique du personnel de l'Etat et la gestion manuelle des cotisations.	<u>Hypothèse spécifique N°1</u> L'absence d'une réelle collaboration entre les différents acteurs impliqués dans la gestion des pensions, l'inexistence d'un fichier unique du personnel de l'Etat et la gestion manuelle des cotisations expliquent le manque de réalisme et de sincérité dans l'évaluation de l'assiette des recettes.
	2	<u>Problème spécifique N°2</u> Le manque de rigueur dans le recouvrement des Ordres de Recettes.	<u>Objectif spécifique N°2</u> Définir des conditions nécessaires pour un recouvrement régulier des Ordres de Recettes.	<u>Cause supposée N°2</u> L'inexistence d'une véritable équipe de poursuites des redevables du FNRB.	<u>Hypothèse spécifique N°2</u> Le manque de rigueur dans le recouvrement des Ordres de Recettes est dû à l'inexistence d'une véritable équipe de poursuites des redevables du Fonds.
	3	<u>Problème spécifique N°3</u> Le manque de suivi d'exécution des dépenses liées aux évacuations sanitaires des pensionnés.	<u>Objectif spécifique N°3</u> Proposer un mécanisme de suivi d'exécution des dépenses liées aux évacuations sanitaires des pensionnés.	<u>Cause supposée N°3</u> L'inexistence des pièces justificatives nécessaires.	<u>Hypothèse spécifique N°3</u> L'inexistence des pièces justificatives nécessaires à la régularisation des dépenses liées aux évacuations sanitaires des pensionnés justifie le manque de suivi d'exécution desdites dépenses.
	4	<u>Problème spécifique N°4</u> L'insuffisance de financement du FNRB.	<u>Objectif spécifique N°4</u> Déterminer le niveau optimal de financement du Fonds par la définition de nouveaux taux de cotisation.	<u>Cause supposée N°4</u> Le faible niveau des taux de cotisation.	<u>Hypothèse spécifique N°4</u> Le faible niveau des taux de cotisation est à l'origine de l'insuffisance de financement du FNRB.

Source : Résultat de nos investigations.

Paragraphe 2 : Revue de la littérature et **Méthodologie de recherche**

Il s'agira de :

- présenter la revue de la littérature qui nous permettra de faire le point des connaissances sur les problèmes en résolution ;
- envisager la méthodologie de recherche qui suppose le choix des outils d'analyse théorique d'une part et des outils de mobilisation des données susceptibles de nous conduire aux enquêtes de vérification des hypothèses d'autre part.

I – Revue de la littérature

Dans cette partie, nous mettrons en exergue les approches théoriques de certains auteurs qui ont, d'une certaine manière, proposé des approches de solutions aux problèmes évoqués dans notre étude et que nous avons choisis de résoudre.

A ce titre, notre revue de littérature portera sur les contributions antérieures au problème général lié aux modalités de résorption du déficit permanent du FNRB et aux problèmes spécifiques identifiés.

Mais avant d'aborder les théories liées à ces problèmes, nous allons d'abord passer en revue les points de vue de certains auteurs sur la notion de Budget annexe.

Point des connaissances sur la notion de Budget annexe.

L'article 23 de la Loi Organique N° 86-021 du 26 septembre 1986 relative aux lois des finances définit le cadre des budgets annexes comme suit :

« Peuvent faire l'objet de Budget Annexe au Budget de l'Etat :

- les opérations financières des services de l'Etat qui n'ont pas la personnalité morale et dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de prix, de cotisations ou de toute autre contrepartie ;

- en cas de suppression d'un établissement public à caractère industriel et commercial, les services qui le remplacent, lorsque leurs opérations ne sont pas réintégrées au Budget Général. »

L. Philip a abondé dans le même sens en précisant que : « le budget annexe permet de retracer des activités des services qui produisent des biens ou des services qu'ils vendent. Leurs dépenses ne sont donc pas financées par l'impôt comme les autres services et leurs comptes doivent s'équilibrer ». Pour cet auteur donc, le budget annexe ne serait être déficitaire.

Point des connaissances sur la notion de déficit en général et les causes du déficit du FNRB.

Gérard CORNU définit le déficit, dans le "Vocabulaire Juridique" comme : « L'excédent des dépenses sur les recettes ».

Le Lexique d'économie va dans le même sens en définissant le déficit budgétaire comme : « Le dépassement des dépenses budgétaires définitives, sur les ressources fiscales et assimilées »

La problématique du déficit du FNRB est une situation très préoccupante pour beaucoup de chercheurs qui ont pour la plupart, porté leur réflexion sur les phénomènes qui ont été à l'origine du déficit.

Les causes du déficit du Budget annexe identifiées par ces travaux de recherche sont entre autres :

- les mesures de réduction des effectifs dues au Programme de départs volontaires préconisées par le Programme d'Ajustement Structurel (PAS), faisant baisser l'effectif des fonctionnaires cotisant au FNRB d'environ 4900 agents ;
- l'affiliation des agents de l'OCBN au FNRB depuis le 1^{er} janvier 1986 et le reversement de près de 2000 agents auxiliaires qui cotisaient autrefois à la caisse de l'Office Béninois de Sécurité Sociale (OBSS), devenue Caisse Nationale de Sécurité Sociale ;
- le blocage d'avancement des APE durant les années de crise économique ;
- le gel des recrutements des APE dans la Fonction publique depuis l'année 1986 ;

- les divers avantages accordés par la loi aux APE dans la Fonction publique tels que les bonifications pour âge et pour enfants, les bonifications pour distinction honorifique et pour campagne de guerre.

La notion de déficit systématique de J.M. Keynes

A travers la notion du déficit systématique, J.M. Keynes², a démontré l'utilité économique du déficit, de par son financement.

Pour y parvenir, l'approche Keynésienne préconise pour l'Etat :

- d'accroître la demande globale des biens des particuliers en procédant à l'augmentation des salaires ou à l'octroi des subventions à ces derniers. Ce faisant, il accroît les dépenses publiques ;
- de procéder à des dégrèvements fiscaux, ce qui entraîne forcément la réduction du volume des recettes publiques ;
- d'intervenir pour investir dans les secteurs productifs afin de répondre, par une production accrue, à la demande des biens par les particuliers.

Ce faisant, le volume des dépenses publiques augmente alors que celui des recettes diminue. On enregistre ainsi une aggravation du déficit. C'est justement ce déficit voulu, délibéré, et somme toute, systématique, qui va conduire au rétablissement de l'équilibre, car avec le redémarrage de l'activité économique, le chômage régresse progressivement, le pouvoir d'achat s'accroît, l'Etat enregistre de fortes rentrées de fonds et donc, retour à l'équilibre budgétaire.

Point des connaissances sur la nécessité de la mise en réseau des acteurs impliqués dans la gestion du Fonds et sur la résolution du problème lié au manque de rigueur observé dans la gestion des Ordres de Recettes.

Il sera d'une grande utilité de faire des affiches au niveau de tous les postes comptables du trésor pour renseigner les affiliés sur les dates et délais de

² Cours de Macroéconomie (2007) AFT2, cycle II

reversement des cotisations³. De même une sensibilisation pourra être faite à la trésorerie des institutions qui emploient les agents en détachement pour informer leurs employeurs des délais de paiement des cotisations.

Les dirigeants doivent procéder à l'informatisation du recouvrement des recettes du Fonds pour remédier aux travaux fastidieux exécutés dans la division du Contentieux et de poursuites du service de la recette.

Ils doivent mettre en place une politique adéquate de recouvrement des cotisations par l'installation des équipes de poursuites dotées de ressources humaines qualifiées et de moyens matériels. Un fichier doit être créé au nom de tous les agents en activité affiliés au FNRB avec leurs indices respectifs quelle que soit leur position en vue de suivre le versement des cotisations et de vérifier la conformité desdites cotisations avec les salaires effectivement payés aux intéressés.

Le Fonds devra se mettre en réseau avec la Direction du Personnel de l'Etat et accessoirement la Direction des Archives, du Contentieux et des Affaires Disciplinaires du Ministère de la Fonction Publique pour faciliter la tenue et la mise à jour du fichier de tous les affiliés. Des notes circulaires doivent être envoyées en février dans tous les ministères et institutions ayant sous tutelle des organismes employant des agents en position de détachement pour leur demander de se mettre à jour avant fin mai. Ainsi pourront-ils fournir des informations fiables.

La Division du Contentieux et de Poursuites (DCP) de la DGTCP doit disposer d'une archive. Elle doit tenir une comptabilité régulière des Ordres de Recettes émis et des Ordres de Recettes effectivement recouverts⁴.

La DCP doit veiller à ce que les OR soient traités et envoyés aux redevables du FNRB au fur et à mesure qu'ils leur parviennent de la DPRV pour éviter surtout les pertes de certains.

La DCP doit réorganiser le recouvrement. Elle doit exercer le second volet (poursuites) de ses attributions.

Elle doit mettre en œuvre les contributions antérieures apportées à ce problème par P. GUEZODJE et G. AYIKPE qui se ramènent à l'automatisation des ordres de recettes. Cette automatisation consistera à éditer des états mentionnant

³ Idem en 4

⁴ Idem

les références des OR et des fiches d'opposition. Cet état comportera des cases à cocher pour faciliter la tâche aux agents dudit service. La DCP doit relancer régulièrement selon une périodicité le recouvrement des cotisations du FNRB par des lettres qui doivent être envoyées aux employés et aux employeurs à cet effet.

Point des connaissances sur les atouts et les faiblesses des dépenses sans ordonnancement préalable.

Pour MANINIDJI A. C. et SOUMANOU E⁵., les dépenses sans ordonnancement préalable facilitent d'une façon générale l'accélération de la consommation des crédits budgétaires. Les crédits sont consommés dans les délais impartis et les objectifs sont réalisés au cours de l'année considérée. Cette procédure simple est très intéressante aux créanciers de l'Etat qui entrent en possession de leurs fonds à bonne date.

Toutefois, les crédits ne sont pas consommés en totalité et il n'existe aucune politique de suivi de la gestion de ces crédits.

Roger A. et Gilbert F.,⁶ sont restés dans cette même logique en affirmant que les atouts des dépenses sans ordonnancement préalable se situent à deux niveaux :

- Le premier niveau concerne la consommation des crédits ; la lenteur et la lourdeur qui caractérise la procédure normale d'exécution des dépenses publiques sont dissipées par la pratique des dépenses sans ordonnancement préalable, qui se veut légère et souple. Cette pratique permet de réaliser de manière rapide au titre de l'année, les objectifs que se fixe l'Etat au cours d'une année budgétaire. Aussi, elle favorise la relance de l'économie nationale et la résolution partielle du problème de chômage.
- Au second niveau se trouvent les créanciers des organismes publics. Ils entrent en possession de leurs créances dans un délai raisonnable, obtiennent une satisfaction morale et maintiennent leur confiance à l'organisme public. La procédure réduit les étapes de tracasserie et le

⁵ Mémoire de fin de formation (2001) DCFPT/DGTCP

⁶ Mémoire de fin de formation (2001) DCFPT/DGTCP

paiement des « faux frais » aux agents chargés du traitement des titres de paiement. Elle permet, de respecter les clauses des contrats des marchés publics, de sauver des vies humaines, d'éviter les méfaits de l'inflation galopante, de créer des emplois en investissant ses fonds dans d'autres activités afin d'en tirer des profits.

Ces auteurs ne sont pas restés sans identifier des faiblesses aux dépenses sans ordonnancement préalable. Elles ne garantissent pas la transparence dans la gestion des fonds et des insuffisances non moins graves en découlent.

Point des connaissances sur la résolution du problème lié à l'insuffisance de financement du FNRB.

Pour HOUNDJI A⁷., "la persistance du déficit est due au faible niveau des taux de cotisation par rapport aux dépenses de pensions et à l'excessive générosité de certains paramètres du régime de la répartition". Il faut relever progressivement les taux de cotisation. La mise en œuvre de cette approche, nécessaire pour la résorption du déficit du FNRB, nécessite le relèvement à la hausse de la valeur du point indiciaire des salaires de sorte que l'augmentation des taux de cotisation n'ait pas un impact négatif sur le niveau de vie des fonctionnaires. Aussi, pour lui, l'élargissement de l'assiette des cotisations ne sera pas aussi occulté ; l'Etat devra procéder à des recrutements de façon à ce que la valeur du ratio Cotisants/Pensionnés donne 2,5.

DOSSOUNON E.M.B⁸, est allé dans le même sens en proposant une augmentation du taux des cotisations de 2% pour la part de l'employé et de 4% pour la part de l'employeur. Pour elle, les nouveaux taux seront respectivement pour l'employé et pour l'Etat de 8% et 18%.

DAH KINDJI⁹ pense quant à lui, que le problème de financement trouve aussi son fondement dans le système de répartition des pensions. Il définit le système de

⁷ Mémoire de fin de cycle I, ENAM (2005)

⁸ Mémoire de fin de cycle I, ENAM (2005)

⁹ Mémoire de fin de formation (1998), COFEB, Sénégal.

la répartition comme la méthode en vertu de laquelle les décaissements effectués pour les prestations de pension sont opérés grâce aux recettes courantes que procurent les prélèvements sur les salaires dont le produit est spécialement affecté à cet effet. Ce prélèvement est ajusté, le cas échéant, de façon à ce que les recettes perçues ne tombent pas en deçà des prestations servies.

Le système de la répartition fonctionne selon les règles suivantes :

- La solidarité en vertu de laquelle les cotisations des personnes actives permettraient de financer les prestations au profit des personnes inactives ;
- L'alimentation d'un fonds de solidarité exclusivement grâce aux cotisations des actifs et aux contributions des employeurs ;
- Les prestations servies qui sont constituées essentiellement des pensions, des rentes d'invalidité, etc ;
- La sensibilité à l'évolution de la population, c'est-à-dire l'effectif des affiliés.

L'auteur continue en présentant les avantages et les inconvénients du système. Le système comporte un avantage parce qu'il est peu sensible à l'inflation. Il fait participer les jeunes générations au financement de la retraite des vieilles générations : c'est la solidarité entre les générations des actifs et celles des retraités. Par contre, lorsqu'il y a réduction des effectifs des affiliés ou de la masse salariale de ces derniers, cela implique l'amenuisement des ressources pour le Fonds. Le rattrapage de ces ressources peut constituer des charges sociales plus ou moins importantes pour les personnes actives. Les conditions d'équilibre du système voire sa pérennité, ne sont pas occultées.

Il faut l'affiliation obligatoire de tous les assujettis. A cet effet, il est indispensable de disposer des statistiques susceptibles d'apprécier les effectifs des fonctionnaires et le montant des recouvrements. Ce qui permettra de ceinturer et de suivre l'évolution de l'assiette des cotisations.

Au niveau des recettes, le taux soutenable des cotisations doit être déterminé à partir des dépenses du Fonds et doit être réparti entre les taux respectifs actuellement pratiqués pour la retenue et le reversement à l'aide d'une clé de répartition. Il obtient 3/7 comme clé de répartition et suggère par sa méthode, de retenir les taux suivants :

- 12 % pour la retenue et
- 20 % pour le reversement.

Par ailleurs, la répartition des charges de pensions entre les affiliés, l'Etat et les bénéficiaires du régime, obligera ces derniers à reverser 5 voire 8 % des pensions au FNRB.

II - Méthodologie de recherche

L'exposé de cette partie consistera dans un premier temps à retenir pour chaque problème spécifique une approche théorique parmi les contributions antérieures développées et dans un second temps, à présenter la dimension empirique de notre étude.

A – Approches théoriques retenues

Il s'agira d'identifier pour chaque problème spécifique deux pistes à savoir :

- les normes d'amélioration de la situation et
- les seuils de décision liés au problème identifié.

1- Approche théorique liée au problème du manque de réalisme et de sincérité dans l'évaluation de l'assiette des recettes.

a- Norme ou repère d'amélioration

Il sera d'une grande utilité que l'institution accorde une place importante à la couverture des éléments de l'assiette de ses recettes budgétaires à travers l'émission des OR. Ces recettes courantes sont constituées non seulement du traitement indiciaire des APE émargeant directement au Budget Général de l'Etat mais aussi de ceux en détachement. Ainsi, afin de disposer au quotidien de ressources financières suffisantes pour mener à bien ses activités, le FNRB doit avoir la maîtrise des éléments constitutifs de l'assiette des cotisations.

Nous retenons ici, l'approche de DAH KINDJI (1998), qui conditionne l'équilibre et la pérennité du système actuelle des pensions à l'affiliation obligatoire effective et régulière de tous les assujettis. Ceci permettra à l'Institution d'émettre des OR en vue de la couverture de toutes ses créances.

b- Seuil de décision lié au problème

Le seuil de décision prendra en compte les données collectées à l'issue de nos entretiens. A cet effet, nous allons retenir comme cause réelle, la réponse identique recueillie auprès de la majorité des responsables rencontrés.

2- Approche théorique liée au problème de manque de rigueur dans le recouvrement des Ordres de Recettes.

a- Norme ou repère d'amélioration

Le comptable de l'Etat est chargé du recouvrement des OR émis. S'il est important pour l'Ordonnateur de ne pas empiéter dans le domaine comptable, il n'en demeure pas moins nécessaire pour lui, de s'assurer du recouvrement effectif des OR. Aussi, une amélioration du taux de recouvrement requiert un management efficace des OR en général.

Nous retenons ici l'approche de DOSSOUNON B. (2004-2005), inspirée de celle de P. GUEZODJE et G. AYIKPE (2003-2004), qui propose l'automatisation de la gestion des Ordres de recettes comme moyen permettant la recherche automatique d'informatisations relatives à la gestion des ordres de recettes ; la mise à jour des recouvrements au fur et à mesure que les états de recrutement parviennent à la Division du Contentieux et Poursuites ; la mise sur pieds d'une véritable équipe de poursuites des redevables du Fonds dans cette Division avec des attributions clairement définies.

b- Seuil de décision lié au problème

La cause réelle à la base du manque de rigueur dans le recouvrement des Ordres de Recettes sera identifiée par rapport aux résultats identiques issus des entretiens avec les différents responsables impliqués dans la gestion des pensions.

3 - Approche théorique liée au problème du manque de suivi d'exécution des dépenses liées aux évacuations sanitaires des pensionnés.

a- Norme ou repère d'amélioration

Le problème de la régularisation des Ordres de Paiement se pose de nos jours avec intérêt et acuité. Pour les uns, les problèmes liés à la difficile ou non régularisation des OP sont le fait de la procédure elle-même, car il n'est pas toujours facile de justifier les dépenses déjà effectuées. Pour les autres, les causes de la non régularisation des OP se résument aux obstacles auxquels se voient confrontés les gestionnaires de crédits dans la réunion des pièces justificatives de certaines dépenses, compte tenu de la petitesse de leurs montants. Dans le cas d'espèce, les factures et autres pièces nécessaires à la régularisation des dépenses liées aux évacuations sanitaires des pensionnés, sont presque inexistantes.

Notre revue de la littérature, ne nous ayant pas permis d'identifier une norme ou un repère d'amélioration, nous pensons que la mise en œuvre de nos suggestions, loin d'être considérées comme une norme de référence, pourrait contribuer à la bonne gestion des dépenses liées aux évacuations sanitaires des pensionnés du FNRB.

b- Seuil de décision lié au problème

La cause réelle à la base du manque de suivi d'exécution des dépenses liées aux évacuations sanitaires des pensionnés sera identifiée par rapport aux résultats identiques et significativement collectés.

4 - Approche théorique liée au problème de l'insuffisance de financement du FNRB

a- Norme ou repère d'amélioration

La pérennité de financement des opérations du FNRB dépend de l'évolution de sa situation financière. Celle-ci peut s'améliorer par une augmentation des taux

de cotisation. Aussi, la baisse du déficit est l'une des conditions de détente des taux d'impôt.

Nous retenons ici l'approche de R. MUZELEC, qui pense que si l'on veut équilibrer le budget, il faut accroître le niveau des taux. Cette approche est aussi, celle de DAH KINDJI qui croit, que les taux soutenables des cotisations doivent être déterminés par rapport à l'évolution des dépenses de pensions du Fonds.

b- Seuil de décision lié au problème

Le seuil de décision prendra en compte les données collectées à l'issue de nos entretiens. A cet effet, nous allons retenir comme cause réelle, la réponse identique recueillie auprès de la majorité des responsables rencontrés.

B- Dimension empirique de l'étude

La dimension empirique de l'étude vise à mettre en exergue la méthode d'enquête envisagée à travers les outils de préparation et de réalisation des enquêtes, puis les outils de dépouillement et de présentation des données.

1- Outils de préparation et de réalisation des enquêtes

a- Outil de préparation des enquêtes

Nos enquêtes ont eu pour cible une population mère composée des responsables (Directeurs et Chefs Services) impliqués dans la chaîne des pensions. Un effectif de huit (08) enquêtés a été retenu.

b- Outil de réalisation des enquêtes

Nos enquêtes visent à recueillir des données purement qualificatives. Pour ce fait, nous utiliserons un guide d'entretien qui nous permettra de vérifier uniquement la véracité de nos hypothèses ; nos investigations lors du stage nous ayant permis déjà, de prendre des informations nécessaires pour la réalisation du travail.

2- Outils de dépouillement et de présentation des données

a- Outil de dépouillement des données

Compte tenu de la petite taille de notre échantillon, les données recueillies par le guide d'entretien seront traitées de façon manuelle.

b- Outil de présentation des données

Les résultats d'enquête seront présentés avec la méthode de "tri à plat" par rapport aux grandes lignes du guide d'entretien.

Les objectifs déterminés, les hypothèses formulées et la méthodologie retenue, nous passerons à la réalisation des enquêtes, à l'analyse des résultats et à l'établissement du diagnostic.

SECTION 2 : De l'organisation des enquêtes à l'établissement du diagnostic.

Nous allons dans cette section, présenter et analyser les résultats issus de nos enquêtes de vérification des hypothèses et ensuite passer à l'établissement du diagnostic.

Paragraphe 1 : Présentation et analyse des résultats des enquêtes.

Dans cette partie, nous allons présenter et analyser les résultats de notre enquête en considérant chaque problème spécifique.

I - Présentation et analyse des données relatives aux problèmes spécifiques n° 1 et n° 2.

Elle est faite par problème spécifique.

A - Présentation et analyse des données relatives au problème du manque de réalisme et de sincérité dans l'évaluation de l'assiette des recettes.

De l'inventaire des éléments de l'état des lieux de base, il ressort le problème de l'évaluation de l'assiette des recettes.

L'enquête réalisée, auprès des responsables impliqués dans la chaîne des pensions, nous a permis de recueillir les données ci-après :

Tableau n° 7 : Causes réelles du manque de réalisme et de sincérité dans l'évaluation de l'assiette des recettes.

Libellé	Fréquence absolue	Fréquence relative	Pourcentage (%)
L'absence d'une réelle collaboration entre les différents acteurs impliqués dans la gestion des pensions et l'inexistence d'un fichier unique du personnel de l'Etat.	5	0,625	62,5
La gestion manuelle des cotisations.	3	0,375	37,5
Total	8	1	100

Source : Réalisé à partir des résultats de nos enquêtes.

62,5 % des enquêtés, pensent que le manque de réalisme et de sincérité dans l'évaluation de l'assiette des recettes est dû à l'absence d'une réelle collaboration entre les différents acteurs impliqués dans la gestion des pensions et l'inexistence d'un fichier unique du personnel de l'Etat.

37,5 % des enquêtés, ont affirmé que la non informatisation de la gestion des cotisations du FNRB est aussi la cause de ce problème.

B - Présentation et analyse des données relatives au manque de rigueur dans le recouvrement des Ordres de recettes.

Les observations de stage nous ont permis de dire qu'il y a manque de rigueur dans le recouvrement des Ordres de recettes.

Les données recueillies à l'issue de nos enquêtes se présentent comme suit :

Tableau n° 8 : Causes réelles du manque de rigueur dans le recouvrement des Ordres de recettes.

Libellé	Fréquence absolue	Fréquence relative	Pourcentage (%)
La gestion manuelle des cotisations.	2	0,25	25
L'inexistence d'une véritable équipe de poursuites des redevables et le manque de personnel qualifié.	6	0,75	75
Total	8	1	100

Source : Réalisé à partir des résultats de nos enquêtes.

25 % des enquêtés, pensent que la gestion manuelle des cotisations explique le manque de rigueur dans le recouvrement des Ordres de Recettes du FNRB.

75 % des enquêtés, ont confirmé que le manque de rigueur dans la gestion des Ordres de Recettes du FNRB se justifie, d'une part par l'inexistence d'une véritable équipe de poursuites des redevables et d'autre part, par le manque de personnel qualifié.

II - Présentation et analyse des données relatives aux problèmes spécifiques n° 3 et n°4

Elle est faite de la même manière que précédemment.

A - Présentation et analyse des données relatives au problème du manque de suivi d'exécution des dépenses liées aux évacuations sanitaires des pensionnés.

Le manque de suivi d'exécution des dépenses liées aux évacuations sanitaires des pensionnés a, nous le croyons, une cause.

Les résultats de notre enquête nous ont donné les informations ci-dessous contenues dans le tableau n° 9.

Tableau n°9 : Causes réelles du manque de suivi d'exécution des dépenses liées aux évacuations sanitaires des pensionnés.

Libellé	Fréquence absolue	Fréquence relative	Pourcentage (%)
Le défaut des pièces justificatives nécessaires.	8	1	100
Total	8	1	100

Source : Réalisé à partir des résultats de nos enquêtes.

100 % des enquêtés, considèrent le défaut des pièces justificatives nécessaires à la régularisation des dépenses liées aux évacuations sanitaires des pensionnés, justifie le manque de suivi d'exécution desdites dépenses.

B- Présentation et analyse des données relatives au problème de l'insuffisance de financement du FNRB

Les résultats de notre enquête sont consignés dans le tableau suivant :

Tableau n° 10 : Causes réelles de l'insuffisance de financement du FNRB.

Libellé	Fréquence Absolue	Fréquence relative	Pourcentage (%)
La caducité du système de répartition des pensions.	2	0,25	25
Le faible niveau des taux de cotisation	6	0,75	75
Total	8	1	100

Source : Réalisé à partir des résultats de nos enquêtes.

25 % des enquêtés, pensent que la caducité du système de répartition des pensions est la conséquence de l'insuffisance de financement du FNRB.

75 % des enquêtés, ont confirmé que le faible niveau des taux de cotisation explique l'insuffisance de financement du FNRB.

Paragraphe 2 : Vérification des Hypothèses et établissement du diagnostic.

L'analyse des données issues des enquêtes nous permettra dans cette partie, de préciser le degré de validation des hypothèses pour enfin formuler les éléments de diagnostic.

I – Degré de validation de l’hypothèse et élément de diagnostic relatifs aux problèmes spécifiques n° 1 et n° 2.

A – Degré de validation de l’hypothèse et élément de diagnostic relatifs au problème spécifique n° 1.

L’analyse des données recueillies lors des entretiens a révélé que l’absence d’une réelle collaboration entre les différents acteurs impliqués dans la gestion des pensions, l’inexistence d’un fichier unique du personnel de l’Etat et la gestion manuelle des cotisations ne permettent pas une évaluation réelle et sincère de l’assiette des recettes du Fonds.

L’hypothèse selon laquelle, le manque de réalisme et de sincérité dans l’évaluation de l’assiette des recettes, est dû à l’absence d’une réelle collaboration entre les différents acteurs intervenant dans la chaîne des pensions, l’inexistence d’un fichier unique du personnel de l’Etat et à la gestion manuelle des cotisations, est totalement vérifiée.

L’élément de diagnostic n° 1 peut donc s’établir comme suit :

L’absence d’une réelle collaboration entre les différents acteurs impliqués dans la gestion des pensions, l’inexistence d’un fichier unique du personnel de l’Etat et la gestion manuelle des cotisations expliquent le manque de réalisme et de sincérité dans l’évaluation de l’assiette des recettes du FNRB.

B – Degré de validation de l’hypothèse et élément de diagnostic relatifs au problème spécifique n° 2.

A ce niveau, nos analyses nous ont permis d’affirmer que l’inexistence d’une véritable équipe de poursuites des redevables du FNRB est à l’origine du manque de rigueur dans le recouvrement des Ordres de recettes.

Ce problème spécifique, après les enquêtes, peut s’expliquer aussi par le manque de personnel qualifié.

Ainsi, l’hypothèse n° 2 est partiellement vérifiée.

L'élément de diagnostic n° 2 est donc établi de la manière suivante :
Le manque de rigueur dans le recouvrement des Ordres de Recettes est dû à l'inexistence d'une véritable équipe de poursuites des redevables du Fonds et au manque de personnel qualifié.

II – Degré de validation de l'hypothèse et élément de diagnostic relatifs aux problèmes spécifiques n° 3 et n° 4.

A – Degré de validation de l'hypothèse et élément de diagnostic relatifs au problème spécifique n° 3.

Les données recueillies lors des entretiens montrent que le défaut des pièces justificatives nécessaires à la régularisation des dépenses liées aux évacuations sanitaires des pensionnés explique le manque de suivi d'exécution desdites dépenses. L'hypothèse relative à ce problème spécifique est entièrement vérifiée.

Le défaut des pièces justificatives nécessaires à la régularisation des dépenses liées aux évacuations sanitaires des pensionnés justifie le manque de suivi d'exécution desdites dépenses. Ainsi est établi, l'élément de diagnostic n°3.

B – Degré de validation de l'hypothèse et élément de diagnostic relatif au problème spécifique n° 4.

Les résultats issus des enquêtes ont révélé que l'insuffisance de financement du budget du FNRB se justifie par le faible niveau des taux de cotisation et à la caducité du système de répartition des pensions. Cette hypothèse est aussi vérifiée partiellement.

Par conséquent, l'élément de diagnostic n° 4 est formulé comme suit :

Le faible niveau des taux de cotisation et la caducité du système de répartition des pensions sont à l'origine de l'insuffisance de financement du FNRB.

Le thème de notre étude une fois connu, les objectifs à atteindre fixés, les hypothèses vérifiées pour la plupart par suite des enquêtes, nous allons proposer des solutions et faire des recommandations pour leur mise en œuvre.

*Chapitre 2^e : Les approches de solutions et
conditions de mise en œuvre.*

Section 1 : les approches de solutions

Les difficultés auxquelles, est confronté depuis longtemps le FNRB, sont les résultats des problèmes organisationnels et financiers que l'on pourrait corriger, par une réforme du régime de gestion des pensions et son renforcement par la mise en œuvre d'autres mesures d'accompagnement pouvant conduire à la résorption du déficit du Fonds..

Paragraphe 1 : la réforme du régime de gestion des pensions du FNRB.

Lorsqu'un Agent Permanent de l'Etat (APE) arrive au terme de sa carrière dans la Fonction publique, il a droit à une pension de retraite. En cas de décès, ce sont ses ayants - cause qui bénéficient d'une pension de réversion. La gestion de cette pension se fait suivant divers systèmes. Le système actuel de gestion des pensions du FNRB est celui de la répartition qui mérite d'être réformé de même que le statut juridique du Fonds.

I - la réforme du système des pensions du FNRB et les atouts liés.

A – la réforme du système des pensions du FNRB

Fondé sur un mécanisme de répartition, le régime de pension du FNRB apparaît être le plus adapté à nos sociétés africaines. Il sauvegarde la solidarité entre la génération des actifs et celle des inactifs. De ce fait, le système de répartition en lui-même exige beaucoup d'obligations qui font qu'il serait mieux de le corriger.

En général trois (03) modes de gestion sont applicables aux Fonds de pension de retraites à savoir la répartition, la capitalisation et les systèmes mixtes.

Le système de répartition est un mode de gestion des Fonds de retraites selon lequel, les paiements effectués au titre des prestations sont financés sur les recettes courantes. Ce mode de gestion est généralement utilisé par les institutions publiques mais qui présente assez de spécificités. C'est le cas du FNRB.

La capitalisation est le système, dans lequel les cotisations versées chaque année sont affectées au compte individuel de chaque participant et capitalisées à intérêts composés compte tenu de la mortalité. Ce système garantit une autonomie de gestion et ne requiert pas nécessairement l'intervention de l'Etat. A l'âge de la retraite, la pension du participant est déterminée par le capital correspondant aux versements et intérêts, ou elle est constituée par une rente viagère correspondant à ce capital.

Les systèmes mixtes sont définis comme intermédiaires entre le système de capitalisation et celui de la répartition et sont caractérisés par la constitution d'un fonds alimenté grâce aux cotisations perçues.

Le système actuel de gestion du FNRB est donc défini comme la méthode en vertu de laquelle les décaissements effectués pour les prestations de pension sont financés sur les recettes courantes que procurent les prélèvements sur les salaires.

Ce système a l'avantage d'être peu sensible à l'évolution de l'inflation. Il fait participer les jeunes générations au financement de la retraite des vieilles générations : c'est la solidarité entre la génération des actifs et celle des retraités.

Néanmoins, il apparaît comme un système coûteux en ce sens qu'il faut satisfaire à certaines de ses exigences. En effet, avec ce système, il faut une base toujours plus large des cotisants. Le système de répartition fait supporter les charges de survie des inactifs, aux personnes en activité. Cela se remarque surtout lorsqu'il faudra combler le vide causé par l'amenuisement des recettes dû à la réduction des effectifs affiliés et de leur masse salariale.

Ce système présente aussi comme spécificité, l'indexation des pensions sur les salaires ; ce qui a pour effet d'augmenter les pensions de retraite et de provoquer le déficit du régime d'où la nécessité de la réformer.

B – les atouts liés à la réforme

Ils sont relatifs aux mesures de révision du mécanisme de gestion du FNRB.

Le financement du FNRB constitue de nos jours un problème pour les autorités chargées de sa gestion. Ce problème trouvera sa solution dans la mise en œuvre d'une réforme progressive visant à améliorer la viabilité financière du régime.

Il s'agira donc en matière de recette, d'élargir l'assiette de cotisation aux accessoires de salaire, c'est-à-dire les indemnités accordées aux APE civils et militaires.

Au niveau des dépenses, face à l'évolution inégale entre recettes et dépenses, il serait souhaitable de surseoir à l'indexation généralisée des pensions sur les salaires.

D'autres réformes d'ordre financier consisteraient en la création du FNRB en tant que budget annexe conformément à la loi et à la doctrine. Elles consistent en ce que l'élaboration du budget annuel du FNRB se réfère à une politique d'orientation définissant des objectifs et des priorités budgétaires afin de rompre avec la méthode actuelle de la gestion du Fonds.

Cette politique doit viser, à la fois, la réalisation des objectifs annuels, la recherche de l'équilibre budgétaire, ou le cas échéant, d'un déficit soutenable.

Le système de répartition paraît le mieux adapté à la gestion du FNRB. La question est de savoir s'il faut changer de statut au FNRB. De service public à caractère administratif il deviendra un établissement public. Cette réforme prouvera son efficacité si elle se voit soutenue par des mesures parallèles à incidences financières.

II - la gestion des pensions du FNRB par un établissement public

A - Proposition pour la mutation du FNRB en un établissement public

Actuellement, le FNRB est connu comme service public administratif doté de budget annexe. Il s'agit d'un mode de gestion financière dont les faiblesses ont été mises en évidence et qui prouvent le déséquilibre du Fonds.

Un autre mode de gestion du FNRB, que nous suggérons dans le cadre de notre étude, est de le transformer en un établissement public, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Les raisons de cette mutation souhaitée, se trouvent dans la dégradation de la situation financière du FNRB. Et aussi, une volonté politique de redresser la gestion technique et financière du Fonds. Cette nouvelle orientation serait fondée sur trois objectifs à savoir :

- une organisation formelle caractérisée par une structure différenciée, dissociée de l'Administration, un cadre juridique bien défini : établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, des organes bien définis d'Administration et de gestion (Conseil d'Administration, Direction Générale), l'accélération des procédures ;
- une responsabilisation explicite qui consiste en la responsabilité du Directeur Général de l'établissement et du Comptable devant le Ministre chargé des Finances, le Conseil d'Administration et les affiliés du Fonds. La responsabilité du Directeur Général par rapport aux objectifs fixés par des organes de décision ;
- une gestion transparente et performante à travers une application rationnelle des textes, des diligences pour le recouvrement des cotisations et pour la liquidation régulière des pensions et des rentes viagères ;
- la conception d'un système informatique fiable permettant d'effectuer des opérations financières électroniques telles que le règlement des dépenses liées aux évacuations sanitaires des malades privilégiés du FNRB.

B – les atouts et faiblesses liés à la gestion des pensions du FNRB par un établissement public

Ils sont relatifs aux avantages et aux inconvénients de la gestion des pensions par un établissement public.

L'établissement public à budget autonome jouissant de l'autonomie de gestion permettra de doter le Fonds d'une structure ou de moyens modernes appropriés pour une gestion rationnelle et transparente. Ainsi, ceci aura d'effets non seulement sur la politique de communication du Fonds mais aussi sur la gestion de ses ressources.

L'Institution disposant d'une structure administrative propre sera désormais facile à être identifié par tout usager. Une telle mesure constituera un élément de motivation et contribuera à l'amélioration du rendement du personnel.

Ce mode de gestion a l'avantage d'avoir des organes de gestion distincts de ceux de l'Etat. Les dirigeants se voient assigner des objectifs bien précis et se sentent attachés par des obligations de résultats.

En cas de déficit de cet établissement public (les recettes en deçà des charges), l'établissement ne pourra pas faire recours au budget national pour le financement de ses opérations.

L'inconvénient de cette gestion est qu'il faudra solliciter l'Etat pour subventionner l'établissement par le Budget National. Cette dépendance par rapport au Budget National fera que l'établissement public n'arrivera pas à payer le moment venu la pension aux agents retraités. Cela nous amène au même problème que celui d'aujourd'hui. Il s'agit du financement du Fonds par l'Etat pour combler le déficit par l'intermédiaire du principe de l'unité de caisse.

Sur le plan organisationnel, il y a lieu de concrétiser l'autonomie du Fonds en prenant des textes législatifs et réglementaires visant à supprimer l'influence de certaines décisions gracieuses de l'Etat dans la gestion financière du Fonds. Ainsi, se verra disparu le principe de l'unité de caisse.

D'ailleurs ce principe ne permet pas d'avoir une vision exacte des comptes du Fonds, ni d'apprécier à une période donnée les dépenses par rapport aux recettes. Les pensions sont payées sans que l'on ne se soucie des disponibilités financières du Fonds.

L'évolution du déficit du Fonds National de Retraites du Bénin mérite une attention permanente des autorités en raison de ses implications socio-économiques.

Le Fonds a un caractère social, ce qui montre l'intérêt qu'ont les autorités à ne pas prendre n'importe quelle décision à incidence financière sur sa gestion et qui sera contraire à ses intérêts.

La pérennité du Fonds impose la tenue de statistiques fiables pour analyser la gestion du FNRB. Dans cette optique, l'on pourrait penser à la création d'un service d'audit interne au Fonds. Ce service aura principalement pour attribution de veiller à l'application quotidienne et rigoureuse des dispositions du manuel de procédures qui devra, à cet effet, être édicté.

Paragraphe 2 : les autres propositions de solutions

Elles constituent des mesures de renforcement du cadre financier du Fonds et sont relatives, au relèvement du niveau des taux de cotisation, au prélèvement à la source d'un Impôt Proportionnel sur Pensions (IPP) et à la création d'une retraite complémentaire.

I – la proposition de relèvement du niveau des taux de cotisation et l'Impôt Proportionnel sur Pensions

A - la proposition de relèvement du niveau des taux de cotisation

Comme nous l'avons fait remarquer déjà, le système de répartition paraît celui le plus approprié pour la gestion des pensions du FNRB. Mais pour garantir l'équilibre du système, des stratégies efficaces, à court terme, au niveau des recettes, doivent être identifiées et mises en application. Au nombre de celles-ci figure, le relèvement effectif des taux de cotisation. Mais avant de proposer un niveau de taux à appliquer aux traitements des fonctionnaires, il nous paraît nécessaire de déterminer le niveau optimal desdits taux de la période d'étude.

1 - détermination du niveau optimal des taux de cotisation du FNRB

Actuellement à la DPRV, les cotisations sont prélevées régulièrement sur les salaires des APE, à base des différents taux (6 % pour la cotisation ouvrière et 14 % pour le reversement de l'employeur). Elles constituent principalement les ressources du Fonds. Aussi, allons-nous procéder à la détermination du niveau optimal des taux de cotisation pour lesquels, l'Institution, pour la période (1991 – 2006) n'aurait connu aucun déficit dans sa gestion.

Dans cette perspective, nous n'allons pas adopter une méthode particulière ou spécifique, sinon la méthode des moyennes simples ou arithmétiques. Aussi, nous savons, toutes choses étant égales par ailleurs, que le taux des cotisations est donné par la relation :

$$\text{Salaires indiciaires} * \text{Taux de cotisation} = \text{Recettes des cotisations.}$$

En considérant notre période de référence (1991 – 2006), nous obtenons :

- Total des recettes : 123.570.368.564 F CFA, avec une moyenne¹⁰ des recettes de 8.285.648.035,25 F CFA ;
- Total des dépenses : 218.761.316.435 F CFA, soit une moyenne des dépenses égale à 13.672.582.277,1875 F CFA.

La stratégie ici, est celle de déficit nul (les dépenses doivent être couvertes exclusivement par les recettes). Autrement,

$$\text{Moyenne des salaires indiciaires (Traitements) payés durant la période} * 20 \% (6 \% + 14 \%) = \text{moyenne des recettes obtenues ; où cette}$$

Moyenne donne sur la base de calcul fait, 662.851.842.820 F CFA.

Ces traitements auraient pu couvrir les dépenses de pensions sur la base d'un taux Tx des cotisations. Tx est le taux optimal des cotisations de la période. Ainsi, il est déterminé comme suit :

¹⁰ Les moyennes sont obtenues en rapportant sur le nombre d'années (16) à la somme arithmétique.

Moyenne des Traitements de la période * Tx = moyenne des dépenses obtenues

$$Tx = \frac{13.672.582.277,1875 \text{ F CFA} * 100}{662.851.842.820 \text{ F CFA}}$$

$$Tx = 33 \%$$

Tx est à répartir par pondération entre les différentes variables.

Soient X et Y, les taux actuellement pratiqués pour la retenue et le reversement.

$$X = 6 \% \text{ et } Y = 14 \%, \text{ d'où } X / Y = 3 / 7$$

En maintenant le rapport actuel entre la part ouvrière (retenue) et la part patronale (reversement), la nouvelle clé de répartition des charges sociales au FNRB due au changement devient :

$$Tx_o = \text{nouveau taux de retenue et } Tx_p = \text{nouveau taux de reversement}$$

L'expression chiffrée de ces nouveaux taux sera connue par la résolution du système d'équations ci- après traduisant les relations entre les variables du changement.

$$\begin{cases} \frac{Tx_o}{Tx_p} = \frac{3}{7} \\ Tx_o + Tx_p = 33 \end{cases}$$

La résolution de ce système d'équations donne :

$$Tx_o = 23,1$$

$$Tx_p = 9,9$$

Le nouveau taux de retenue est donc 23,1 % et celui du reversement est 9,9 %.

2 - proposition des nouveaux taux de cotisation du FNRB

Vu les lourdes charges de pensions qui reposent actuellement sur le budget annexe, il nous paraît nécessaire et opportun de procéder à un relèvement du niveau de financement du Fonds. Ainsi, nous suggérons que les charges soient réparties entre les affiliés et les employeurs dans la proportion de :

- 10 % pour la retenue et
- 20 % pour le reversement.

Sur ce plan, le Bénin pourrait s'aligner derrière ses homologues de la CEDEAO comme le Burkina Faso et le Sénégal qui ont déjà fait de remarquables efforts dans ce sens.

B – la proposition relative au prélèvement à la source de l'Impôt Progressif sur les Pensions (IPP)

Les charges actuelles du FNRB ne peuvent entièrement être supportées par les fonctionnaires et les employeurs de ces derniers. A cet effet, nous voulons à travers notre étude, recommander une répartition effective de ces charges entre les affiliés, l'Etat et les bénéficiaires du régime.

En ce qui concerne les bénéficiaires (les pensionnés du FNRB), leur contribution peut prendre la forme d'une taxation spéciale, c'est-à-dire d'un prélèvement progressif sur les pensions.

Tout comme l'Impôt Progressif sur Traitements et Salaires (IPTs), l'IPP fera l'objet d'un prélèvement à la source. Cet impôt aura pour assiette la pension brute arrondie au millier de francs inférieurs et pourra se calculer comme suit :

Jusqu'à 50.000 F CFA	—————▶	0 %
50.000 F CFA à 70.000 F CFA	—————▶	4 %
70.000 F CFA à 100.000 F CFA	—————▶	6 %
100.000 F CFA et plus	—————▶	8 %

Cet impôt, à la différence de l'IPTS, ne connaîtra pas d'abattement.

L'objectif est de pouvoir réduire tant soit peu le montant global des pensions payées, ou de permettre au Fonds d'améliorer sa situation financière, vu aussi l'accroissement des dépenses liées aux évacuations sanitaires des malades privilégiés. Ceux-ci, à défaut de supporter le cinquième des frais de consultation et d'hospitalisation, comme c'est le cas des A.P.E, la recette issue du prélèvement de cet impôt pourrait contribuer à la couverture de cette charge.

II – La proposition relative à la création d'une retraite complémentaire

L'idée ici réside dans le constat qu'après l'admission à la retraite, les nouveaux retraités connaissent une baisse substantielle de leurs revenus dont le corollaire est la baisse du niveau de vie. Cet état de chose n'est pas sans répercussions sur l'espérance de vie de ceux-ci. Ils se voient pour la plupart soucieux de leur nouvelle situation qui constitue d'ailleurs pour eux d'énormes soucis. Aussi, convient-il de rappeler que l'organisme humain d'un âge avancé comme celui des retraités en général, devient vulnérable à plusieurs maladies qui se caractérisent le plus souvent par des complications. Celles-ci donnent lieu à des évacuations sanitaires sur les centres de santé étrangers dont le coût, évalué en devises, est supporté par le budget du FNRB. Tout ceci vient aggraver le déficit du Fonds.

Le plan de retraite complémentaire, de par quelques conditions gracieuses qu'il comporterait, consistera à amener les APE, en plus de leur cotisation au FNRB, à épargner davantage pour leur retraite.

La retraite complémentaire, loin d'épargner les pensionnés de tous ennuis de maladies et de leur garantir directement une santé de sable, mérite d'être créé et renforcée car elle permet à son bénéficiaire d'entreprendre de petites activités rémunératrices lui permettant ainsi de disposer encore de ressources financières afin de maintenir dans une certaine mesure son niveau de vie. Le plan de retraite complémentaire paraît donc nécessaire et suscite réflexion au niveau non seulement des APE mais aussi des autorités publiques.

Ces approches de solution ne peuvent être mises en application que lorsque certaines conditions sont remplies.

Section 2 : Les conditions de mise en œuvre.

La résorption du déficit du FNRB suppose la résolution d'un certain nombre de problèmes à travers la mise en œuvre des solutions proposées précédemment.

Cependant, l'éradication des causes se trouvant à la base des différents problèmes identifiés ne pourra être compétente que lorsque certaines dispositions seront prises pour garantir l'efficacité des solutions à mettre en œuvre. C'est dans cette logique que nous nous proposons de faire quelques recommandations à l'endroit du législateur, du Gouvernement, des autorités ayant à charge la gestion du FNRB et des fonctionnaires.

Paragraphe 1 : Recommandations à l'endroit du législateur et du Gouvernement.

I - Recommandations à l'endroit du législateur.

La mise en œuvre des solutions apportées aux problèmes du FNRB passera nécessairement par la modification des textes juridiques régissant les pensions.

A cet effet, il s'agira de :

- actualiser les dispositions de la loi n°86-014 du 26 septembre 1986 portant Code des Pensions Civiles et Militaires de Retraite et des différents textes législatifs l'ayant modifiée, afin de permettre à ce dispositif juridique de préserver l'équilibre financier du FNRB à travers des dépenses compatibles avec les ressources prévues. Il est plus souhaitable de rédiger et adopter un nouveau code des pensions qui relèvera les taux de cotisation de 6 % à 10 % pour la retenue et pour le reversement de 14 % à 20 %. Ce nouveau code devra disposer du prélèvement d'un impôt proportionnel sur les pensions (l'IPP) qui fera l'objet d'une retenue à la source

et déterminé tel que prévu par notre étude. Tous les autres textes devant être abrogés par ce code.

- accorder une importance particulière au budget annexe "FNRB", lors du vote de la loi de finances, compte tenu du poids de son déficit sur le budget général de l'état.
- Participer avec les responsables du FNRB, à la sensibilisation des différents acteurs concernés par les réformes.

II - Recommandations à l'endroit du Gouvernement

Le gouvernement devra revoir le plan de recrutement dans la fonction publique de sorte à combler le vide créé par les départs massifs à la retraite, en ayant comme boussole le ratio (cotisants/pensionnés) estimé à 2,5.

Les autorités gouvernementales devront également penser à la création de la retraite complémentaire et garantir les conditions de sa réussite.

Elles devront donc stimuler l'épargne des ménages, susciter des capacités d'investissement et permettre au pensionné de jouir d'une longue retraite en pensant au développement d'un plan épargne retraite complémentaire.

C'est un instrument financier destiné à constituer un système de retraite volontaire complémentaire par capitalisation. Sa réussite peut être due à un important dégrèvement fiscal des sommes investies.

Il prend la forme d'un compte de dépôt ou d'un contrat d'assurance-vie et alimenté en espèce, par chèque, par virement ou par prélèvement automatique.

Le gouvernement devra également penser à l'amélioration du cadre administratif et organisationnel du Fonds en le dotant d'une structure administrative propre et facilement identifiable aux yeux de ses affiliés. Il doit aussi éviter de prendre des décisions qui viennent compromettre l'équilibre financier de l'Institution.

De plus, les conditions nécessaires à la mutation du FNRB, service public administratif, en un établissement public requièrent la volonté manifeste du gouvernement.

Les autorités gouvernementales doivent enfin contribuer à la mise en œuvre des solutions proposées par notre étude car celles-ci ne sont pas sans incidences financières.

Paragraphe 2 : Recommandations à l'endroit des autorités du FNRB et des APE.

I- Recommandations à l'endroit des autorités du FNRB.

Les autorités du FNRB ont un rôle primordial à jouer dans la mise en œuvre des mesures visant à résorber le déficit budgétaire de l'Institution.

Ainsi, afin d'identifier d'autres ressources du budget annexe, de corriger les insuffisances liées au régime des pensions, de garantir une bonne exécution des opérations du budget annexe, les actions ci-après devront être menées par les autorités du Fonds:

- organiser un atelier de réflexion pour analyser la faisabilité de chacune des approches de solutions proposées par notre étude afin de parvenir à rétablir l'équilibre financier de l'Institution ;
- impliquer les différents partenaires sociaux dans la mise en œuvre de nos propositions. Il s'agit des centrales syndicales (CSA ; COSI et autres), des organisations des retraités (FENAOREB et autres) ;
- organiser des "journées portes ouvertes" pour la sensibilisation de la population sur la question de la retraite en général et de la situation financière du FNRB en particulier.

II - Recommandations à l'endroit des APE.

Les Agents Permanents de l'Etat devront jouer leur partition dans la mise en œuvre des approches de solutions proposées. Ils devront faire un minimum de sacrifice en acceptant de cotiser davantage pour contribuer au rétablissement de l'équilibre financier de l'Institution. Ils doivent également réfléchir sur la mise en œuvre du plan de retraite complémentaire en cultivant davantage l'esprit de l'épargne. Ce qui concourra à l'amélioration de la propension moyenne à épargner.

Tableau N° 11 : Tableau de synthèse de l'étude « Contribution à l'étude des modalités de résorption du déficit du FNRB »

Niveau d'analyse	Problèmes	Objectifs	Causes (supposées être à la base des problèmes)	Hypothèses	Causes réelles des problèmes	Eléments de diagnostic	Solutions
Niveau général	<u>Problème général</u> L'inexistence d'une stratégie efficace de gestion financière du FNRB.	<u>Objectif général</u> Contribuer à la définition d'une stratégie efficace de résorption du déficit du FNRB.					
Niveaux spécifiques	1 <u>Problème spécifique N°1</u> Le manque de réalisme et de sincérité dans l'évaluation de l'assiette des recettes.	<u>Objectif spécifique N°1</u> Aider le FNRB à maîtriser au mieux les éléments de l'assiette de ses recettes.	<u>Cause supposée N°1</u> L'absence d'une réelle collaboration entre les différents acteurs impliqués dans la gestion des pensions, l'inexistence d'un fichier unique du personnel de l'Etat et la gestion manuelle des cotisations.	<u>Hypothèse spécifique N°1</u> Le manque de réalisme et de sincérité dans l'évaluation de l'assiette des recettes s'explique par l'absence d'une réelle collaboration entre les différents acteurs impliqués dans la gestion des pensions, l'inexistence d'un fichier unique du personnel de l'Etat et la gestion manuelle des cotisations.	<u>Cause réelle n° 1</u> L'absence d'une réelle collaboration entre les différents acteurs impliqués dans la gestion des pensions, l'inexistence d'un fichier unique du personnel de l'Etat et la gestion manuelle des cotisations.	<u>Elément de diagnostic n° 1</u> L'absence d'une réelle collaboration entre les différents acteurs impliqués dans la gestion des pensions, l'inexistence d'un fichier unique du personnel de l'Etat et la gestion manuelle des cotisations expliquent le manque de réalisme et de sincérité dans l'évaluation de l'assiette des recettes.	<u>Solution n° 1</u> - Muter le FNRB en un établissement public ; - Mettre en réseau tous les acteurs impliqués dans la gestion des pensions ; - Elaborer le fichier unique du personnel de l'Etat et veiller régulièrement à sa mise à jour ; - Adopter un mécanisme de communication qui consistera à attirer périodiquement l'attention des APE et de leurs employeurs sur l'importance du reversement régulier des cotisations (y compris les validations des services auxiliaires)
	2 <u>Problème spécifique N°2</u> Le manque de rigueur dans le recouvrement des Ordres de Recettes.	<u>Objectif spécifique N°2</u> Définir des conditions nécessaires pour un recouvrement régulier des Ordres de Recettes.	<u>Cause supposée N°2</u> L'inexistence d'une véritable équipe de poursuites des redevables du FNRB.	<u>Hypothèse spécifique N°2</u> Le manque de rigueur dans le recouvrement des Ordres de Recettes est dû à l'inexistence d'une véritable équipe de poursuites des redevables de l'Institution.	<u>Cause réelle n° 2</u> L'inexistence d'une véritable équipe de poursuites des redevables du FNRB et le manque de personnel qualifié.	<u>Elément de diagnostic n° 2</u> Le manque de rigueur dans le recouvrement des Ordres de Recettes est dû à l'inexistence d'une véritable équipe de poursuites des redevables du Fonds et au manque de personnel qualifié.	<u>Solution n° 2</u> - Prendre en compte le volet gestion des cotisations du FNRB par le SYCOPE ; - Mettre sur pieds une véritable équipe de poursuites des redevables du Fonds et doter celle-ci de moyens nécessaires.
	3 <u>Problème spécifique N°3</u> Le manque de suivi d'exécution des dépenses liées aux évacuations sanitaires des pensionnés.	<u>Objectif spécifique N°3</u> Proposer un mécanisme de suivi d'exécution des dépenses liées aux évacuations sanitaires des pensionnés.	<u>Cause supposée N°3</u> L'inexistence des pièces justificatives nécessaires	<u>Hypothèse spécifique N°3</u> L'inexistence des pièces justificatives nécessaires à la régularisation des dépenses liées aux évacuations sanitaires des pensionnés explique le manque de suivi d'exécution desdites dépenses.	<u>Cause réelle n° 3</u> Le défaut des pièces justificatives nécessaires.	<u>Elément de diagnostic n° 3</u> Le défaut des pièces justificatives nécessaires à la régularisation des dépenses liées aux évacuations sanitaires des pensionnés justifie le manque de suivi d'exécution desdites dépenses.	<u>Solution n° 3</u> - Muter le FNRB en un établissement public - Responsabiliser un gestionnaire des dépenses liées aux évacuations sanitaires ; - Concevoir un système informatique fiable permettant d'effectuer des opérations financières électroniques telles que le règlement des dépenses liées aux évacuations sanitaires des pensionnés ; - Créer et renforcer la retraite complémentaire.
	4 <u>Problème spécifique N°4</u> L'insuffisance de financement du FNRB.	<u>Objectif spécifique N°4</u> Déterminer le niveau optimal de financement du Fonds par la définition de nouveaux taux de cotisation.	<u>Cause supposée N°4</u> Le faible niveau des taux de cotisation.	<u>Hypothèse spécifique N°4</u> L'insuffisance de financement du FNRB est due au faible niveau des taux de cotisation.	<u>Cause réelle n° 4</u> Le faible niveau des taux de cotisation et la caducité du système de répartition des pensions.	<u>Elément de diagnostic n° 4</u> Le faible niveau des taux de cotisation et la caducité du système de répartition des pensions sont à l'origine de l'insuffisance de financement du FNRB.	<u>Solution n° 4</u> - Réformer le système de pensions du FNRB en introduisant une dose de capitalisation ; - Relever le niveau des taux de cotisation ; - Asséoir un impôt proportionnel sur les pensions.

Source : Résultat de nos investigations.

CONCLUSION GENERALE

Le Fonds National des Retraites du Bénin doit être prévoyant. Il doit s'organiser de façon à réunir le maximum de garantie technique et dans tous les domaines où la prévision est possible.

Pour sa pérennité, il doit être en mesure d'assurer sa crédibilité sociale. A cette fin, sa gestion financière doit lui permettre d'honorer ses prestations immédiates et futures.

Mais le constat est que les textes régissant le FNRB ne permettent pas aux autorités impliquées dans sa gestion de décider des réformes susceptibles de favoriser une meilleure gestion de l'Institution.

Cependant, au terme de notre étude portant sur le thème « **Contribution à l'étude des modalités de résorption du déficit du FNRB** », nous avons remarqué que des efforts restent à faire avant de concrétiser la mise en œuvre des solutions proposées.

Pour faire face à ces problèmes, des mesures ont été proposées dans le cadre des modalités pouvant permettre la résorption du déficit budgétaire du Fonds.

Nous avons proposé entre autre comme solutions, la mise en réseau des différents acteurs impliqués dans la gestion du Fonds, le relèvement des taux de cotisations pour la retenue et le reversement, l'informatisation de la gestion des OR, le renforcement du système des pensions par le développement d'un plan de retraite complémentaire. Enfin, la création d'un service d'audit interne au Fonds est souhaitable pour son contrôle permanent.

Nous n'avons pas la prétention d'avoir abordé tous les contours de ce sujet. Néanmoins la mise en application effective de nos propositions permettra, nous l'espérons, le rétablissement de l'équilibre financier de l'Institution.

Bibliographie

I – OUVRAGES GENERAUX

1 - Loïc Philip (1995) : Finances Publiques. CUJAS, 5^e Édition

2 - R. MUZELLEC (2004) : Finances Publiques. 13^e Édition

II – DIVERS DOCUMENTS ET RAPPORTS

1 – Loi 86-021 du 26 septembre 1986 relative aux lois de finances

2 – Manuelle de procédure de paiement des pensions FNRB par bulletins informatisés.

3 – Rapport provisoire ACTUARIA. (2004). « *Etude de la réforme du régime de retraite des Agent Permanents de l'Etat au Bénin* ».

4 – Rapport TELEMAR. (1997). « *Audit du Fonds National de Retraites du Bénin* » ;
(volume 1 ; 2 ; 3 ; 4 ; 5 et 6)

5 – Recueil des textes fondamentaux pour la gestion du Fonds National de Retraites du Bénin
(volume 1)

III – MEMOIRES

1 - DAH KINDJI (1998) : « *Etude comparative du Système de Pensions du Fonds National des Pensions du Bénin et du Sénégal* ». Mémoire de fin de formation. COFEB, Sénégal.

2 - DOSSOUNON B. E. (2005) « *Contribution à l'amélioration de la gestion des cotisations du FNRB* » Mémoire de fin de cycle, AFT Cycle I, ENA : UAC.

3 - DOSSOU M. D. (2001) : « Réflexions sur le Déficit du Fonds National de Retraites du Bénin ». Mémoire de fin de formation des Administrateurs des Services Financiers du Centre de Formation Professionnelle de l'Administration Centrale des Finances (D.G.B / M.D.E.F)

4 - HOUNDJI Y. A. (2005) « Contribution à la dynamisation de la politique financière du FNRB » Mémoire de fin de cycle, AFT Cycle I, ENA : UAC.

5 – MANINDJI A. C. et SOUMANOU E. (2001) : « Les dépenses sans ordonnancement préalable : Atouts et Faiblesses », Mémoire de fin de formation professionnelle. DCFP/T/DGTCP.

6 – Roger A. et Gilbert F. (2001) : « Problématique de la pratique de la procédure exceptionnelle d'exécution des dépenses publiques en République du Bénin », Mémoire de fin de formation professionnelle. DCFP/T/DGTCP.

7 - SALIFOU M. R. (2005) : « Etude du traitement comptable des opérations du Budget du FNRB ». Rapport de fin de formation au Brevet de Technicien Supérieur.

8 - TOKPASSI J. P. (1998). « Etude de la gestion du budget du FNRB » Mémoire de fin de cycle, AFT Cycle I, ENA : UAC.

ANNEXES

ANNEXE 1

GUIDE D'ENTRETIEN

Bonjour Monsieur / Madame,

Dans le cadre de la réalisation de notre mémoire de fin de formation à l'ENAM au cycle II, ayant pour thème, l'étude des modalités de résorption du déficit du FNRB, nous vous prions de bien vouloir nous aider à avoir beaucoup plus d'éclaircissement sur les préoccupations ci-après :

1 - Selon vous, qu'est- ce-qui peut expliquer le manque de réalisme et de sincérité dans la couverture des éléments de l'assiette des recettes par les OR émis ?

2 – A votre avis, à quoi peut être dû le manque de rigueur dans le recouvrement des Ordres de recette du Fonds ?

3 – Qu'est-ce qui peut être à l'origine de la non régularisation des dépenses liées aux évacuations sanitaires des pensionnés du FNRB ?

4 – Quels sont les facteurs explicatifs du faible niveau de financement du FNRB ?

Merci de votre Collaboration

ANNEXE 2

Tableau résumé des prestations servies par le FNRB

(à partir de septembre 2005)

Prestations	Bénéficiaires	Conditions requises
Pension de retraite ou « pension Agent »	Fonctionnaires	<ul style="list-style-type: none"> • 30 ans de service ou : 55 ans d'âge → catégorie C, D et E 58 ans d'âge → catégorie B 60 ans d'âge → catégorie A • En général, avoir 55 ans d'âge au moins. • 15 ans de service effectif au minimum pour la pension proportionnelle.
Rente d'invalidité	Fonctionnaires	Agents ayant subi de dommages dans l'exercice de leur fonction après examen de leur dossier par la commission des réformes administrative et médicale.
Pension de veuf ou veuve	Veuf ou veuve d'un(e) fonctionnaire décédé(e)	Etre marié(e) légalement et n'avoir pas abandonné le domicile conjugal.
Pension temporaire d'orphelins	Orphelin d'un(e) fonctionnaire décédé(e)	Etre mineur(e) jusqu'à l'âge de 21 ans.
Allocations familiales	Agents retraités	Avoir des enfants âgés de 20 ans au plus dans la limite de 6.
Soins médicaux	Agents retraités et conjoints	-

Source : DPRV

Table des matières

	Pages
IDENTIFICATION DU JURY D'EVALUATION DU MEMOIRE.....	i
DECLARATION D'ENGAGEMENT DU CHERCHEUR.....	ii
DEDICACES.....	iii
REMERCIEMENTS.....	iv
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS.....	v
LISTE DES TABLEAUX ET GRAPHIQUES.....	vi
GLOSSAIRE DE L'ETUDE.....	vii
RESUME.....	ix
SOMMAIRE.....	xi
INTRODUCTION GENERALE.....	1
<i>Chapitre préliminaire : De la restitution des Observations de stage au ciblage de la Problématique</i>	<i>5</i>
Section 1 : Le cadre administratif et financier du FNRB.....	6
Paragraphe 1 : Le cadre administratif du FNRB.....	6
I - Les Structures intervenant dans la chaîne des pensions.....	8
A - La Direction des Pensions et Rentes Viagères (DPRV).....	9
B - La Direction de l'Organisation et du Personnel des Armées (DOPA).....	10
II – Le FNRB : Quel type de service public.....	11
A - Le FNRB service public industriel ou commercial ?	11
B- Le FNRB service public administratif.....	12
Paragraphe 2 : Le cadre financier du FNRB.....	12
I – L'établissement du budget annexe.....	13
A – La prévision des recettes.....	13
B – La Prévision des dépenses.....	14
II – L'exécution du budget annexe.....	16
A – Exécution des recettes.....	16

1 – les recettes sur titres ou OR.....	17
a) Les parts contributives pour les services détachés.....	17
b) Les validations des services stagiaires, auxiliaires et militaires.....	17
2- Les recettes sans titre préalable.....	18
B- Exécution des dépenses.....	19
1- Les dépenses après ordonnancement.....	19
2- Les dépenses sans ordonnancement préalable.....	20
Section 2 : Problématique et Vision globale de résolution liée à l'étude.....	23
Paragraphe 1 : De l'inventaire des éléments de l'état des lieux de base au choix de la problématique.....	23
I - Inventaire des éléments de l'état des lieux de base et liste des problématiques possibles.....	24
A - Inventaire des constats.....	24
1- Atouts (forces et opportunités).....	24
2- les Problèmes (faiblesses et menaces).....	24
B - Liste des Problématiques possibles.....	25
II – Choix de la Problématique et formulation du sujet.....	26
A – Choix de la Problématique.....	26
B – Formulation du sujet.....	27
Paragraphe 2 : Spécification de la problématique et Vision globale de résolution du sujet.....	27
I - Spécification de la Problématique.....	27
II – Vision globale de résolution du sujet.....	28
Chapitre 1^{er} : Des Objectifs de l'étude à l'établissement du diagnostic.....	29
Section 1 : Des Objectifs de l'étude à la Méthodologie adoptée.....	30
Paragraphe 1 : Des Objectifs à l'élaboration du Tableau de bord de l'étude.....	30
I – Objectifs et Hypothèses de l'étude.....	31
A – Objectifs de l'étude.....	31
1 - Objectif général.....	31
2 - Objectifs spécifiques.....	31

B – Causes et Hypothèses liées à la problématique choisie.....	31
1 - Cause et hypothèse liées au problème du manque de réalisme et de sincérité dans l'évaluation de l'assiette des recettes.....	32
2 - Cause et hypothèse liées au problème du manque de rigueur dans le recouvrement des Ordres de Recettes du FNRB	33
3 - Cause et hypothèse liées au problème du manque de suivi d'exécution des dépenses liées aux évacuations sanitaires des pensionnés.....	33
4 - Cause et hypothèse liées au problème de l'insuffisance de financement du FNRB.....	34
II - Synthèse des préoccupations et Tableau de bord de l'étude.....	35
A – Synthèse des préoccupations.....	35
B - Tableau de bord de l'étude.....	36
Paragraphe 2 : Revue de la littérature et Méthodologie de recherche.....	38
I – Revue de la littérature.....	38
II - Méthodologie de recherche.....	45
A – Approches théoriques retenues.....	45
1- Approche théorique liée au problème du manque de réalisme et de sincérité dans l'évaluation de l'assiette des recettes.....	45
a- Norme ou repère d'amélioration.....	45
b- Seuil de décision lié au problème.....	46
2- Approche théorique liée au problème de manque de rigueur dans le recouvrement des Ordres de Recettes	46
a- Norme ou repère d'amélioration lié au problème.....	46
b- Seuil de décision lié au problème.....	46
3- Approche théorique liée au problème du manque de suivi d'exécution des dépenses liées aux évacuations sanitaires des pensionnés.....	47
a- Norme ou repère d'amélioration.....	47
b- Seuil de décision lié au problème.....	47
4 - Approche théorique liée au problème de l'insuffisance de financement du FNRB.....	47
a- Norme ou repère d'amélioration.....	47
b- Seuil de décision lié au problème.....	48

B- Dimension empirique de l'étude.....	48
1- Outils de préparation et de réalisation des enquêtes.....	48
a- Outil de préparation des enquêtes.....	48
b- Outil de réalisation des enquêtes.....	48
2- Outils de dépouillement et de présentation des données.....	49
a- Outil de dépouillement des données.....	49
b- Outil de présentation des données.....	49
 SECTION 2 : De l'organisation des enquêtes à l'établissement du diagnostic.....	49
 Paragraphe 1 : Présentation et analyse des résultats des enquêtes.....	49
I - Présentation et analyse des données relatives aux problèmes spécifiques n°1 et n°2.....	50
A - Présentation et analyse des données relatives au problème du manque de réalisme et de sincérité dans l'évaluation de l'assiette des recettes.....	50
B - Présentation et analyse des données relatives au manque de rigueur dans le recouvrement des Ordres de recettes.....	51
II - Présentation et analyse des données relatives aux problèmes spécifiques n° 3 et n°4.....	52
A - Présentation et analyse des données relatives au problème du manque de suivi d'exécution des dépenses liées aux évacuations sanitaires des pensionnés.....	52
B- Présentation et analyse des données relatives au problème de l'insuffisance de financement du FNRB.....	53
 Paragraphe 2 : Vérification des Hypothèses et établissement du diagnostic.....	53
I – Degré de validation de l'hypothèse et élément de diagnostic relatifs aux problèmes spécifiques n° 1 et n° 2.....	54
A – Degré de validation de l'hypothèse et élément de diagnostic relatifs au problème spécifique n° 1.....	54
B – Degré de validation de l'hypothèse et élément de diagnostic relatifs au problème spécifique n° 2.....	54
II – Degré de validation de l'hypothèse et élément de diagnostic relatifs aux problèmes spécifiques n° 3 et n° 4.....	55

A – Degré de validation de l’hypothèse et élément de diagnostic relatifs au problème spécifique n° 3.....	55
B – Degré de validation de l’hypothèse et élément de diagnostic relatif au problème spécifique n° 4.....	55
Chapitre 2° : Les approches de solutions et conditions de mise en œuvre.	57
Section 1 : les approches de solutions.....	58
Paragraphe 1 : la réforme du régime de gestion des pensions du FNRB.....	58
I - la réforme du système des pensions du FNRB et les atouts liés.....	58
A – la réforme du système des pensions du FNRB.....	58
B – les atouts liés à la réforme.....	60
II - la gestion des pensions du FNRB par un établissement public.....	61
A - Proposition pour la mutation du FNRB en un établissement public.....	61
B – les atouts et faiblesses liés à la gestion des pensions du FNRB par un établissement public.....	62
Paragraphe 2 : les autres propositions de solutions.....	63
I – la proposition de relèvement du niveau des taux de cotisation et l’Impôt Proportionnel sur Pensions.....	63
A - la proposition de relèvement du niveau des taux de cotisation.....	63
1 - détermination du niveau optimal des taux de cotisation du FNRB.....	64
2 - proposition des nouveaux taux de cotisation du FNRB.....	66
B – la proposition relative au prélèvement à la source de l’Impôt Progressif sur les Pensions (IPP).....	66
II – La proposition relative à la création d’une retraite complémentaire.....	67
Section 2 : Les conditions de mise en œuvre.....	68
Paragraphe 1 : Recommandations à l’endroit du législateur et du gouvernement.....	68
I - Recommandations à l’endroit du législateur.....	68
II - Recommandations à l’endroit du gouvernement.....	69

Paragraphe 2 : Recommandations à l'endroit des autorités du FNRB et des APE.....	70
I - Recommandations à l'endroit des autorités du FNRB.....	70
II - Recommandations à l'endroit des APE.....	70
Tableau de synthèse de l'étude.....	71
CONCLUSION GENERALE.....	72
BIBLIOGRAPHIE.....	74
ANNEXES	
TABLES DES MATIERES	