



REPUBLIQUE DU BENIN

==*==*==*==

**MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE**

==*==*==*==

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

==*==*==*==

**ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE
MAGISTRATURE (ENAM)**

==*==*==*==



MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II

OPTION :

Administration des Finances

FILIERE :

**Administration des Finances
et du Trésor**

ANNEE ACADEMIQUE

2006-2007

**CONTRIBUTION À L'AMÉLIORATION DE LA
GESTION DES COMPTES SPÉCIAUX DU
TRÉSOR AU BÉNIN**

Réalisé et soutenu par :

Clément Y. AZIAGNIKOUDA

Sous la Direction de :

Maître de Stage

**Dieudonné Maurice ADJAH
Administrateur du Trésor
Receveur Général des Finances**

Directeur de mémoire :

**Rémi KOSSOUHO
Administrateur du Trésor
Enseignant à l'ENAM**

Juillet 2007

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT :

VICE-PRESIDENT :

MEMBRES :

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



DEDICACES

A mon feu père ainsi qu'à ma mère, pour tant de sacrifices consentis.

Remerciements.

*A mon épouse **Appoline**, pour tout.*

*A mes enfants **Nirvana** et **Kresto**.*

A tous mes frères et sœurs.

A tous ceux qui m'aiment réellement.



REMERCIEMENTS

La réalisation de ce modeste travail n'a été possible que grâce à une assistance soutenue, une collaboration prompte et spontanée d'augustes personnes à qui nous exprimons nos sincères et profondes gratitudee.

Nous ne saurions nommer tous ceux vis-à-vis de qui nous sommes redevables dont :

- *Monsieur KOSSOUHO Rémi, notre Directeur de mémoire qui a accepté de diriger ce travail malgré ses multiples occupations, sans nous marchander ses connaissances et ses expériences ;*
- *Monsieur ADJAHI D. Maurice, notre Maître de stage qui, malgré ses multiples occupations, a apporté sa touche à ce travail de par ses expériences en tant que Receveur Général des Finances ;*
- *Monsieur MIGAN Camille de la Chambre des Comptes ;*
- *Les autorités de la Direction Générale du Budget et de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique.*

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

AFT	: Administration des Finances et du Trésor
BGE	: Budget Général de l'Etat
CAA	: Caisse Autonome d'Amortissement
CAS	: Compte d'Affectation Spécial
CEG	: Collège d'Enseignement Général
CES	: Conseil Economique et Social
CF	: Contrôle Financier
CGAF	: Compte Général de l'Administration des Finances
CST	: Comptes Spéciaux du Trésor
DCCE	: Direction de la Centralisation des Comptes de l'Etat
DEB	: Direction de l'Exécution du Budget
DGB	: Direction Générale du Budget
DGDDI	: Direction Générale des Douanes et Droits Indirects
DGID	: Direction Générale des Impôts et des Domaines
DGTCP	: Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DPB	: Direction de la Préparation du Budget
DPP	: Direction de la Programmation et de la Prospective
DRFM	: Direction des Ressources Financières et du Matériel
DRH	: Direction des Ressources Humaines
ENAM	: Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature
LF	: Loi de Finances
LOLF	: Loi Organique Relative aux Lois de Finances
MDCB	: Ministère Délégué Chargé du Budget
MDCB-MF	Ministère Délégué auprès du Ministère des Finances Chargé du : Budget
MEPS	: Ministère des Enseignements Primaire et Secondaire
MF	: Ministère des Finances
ONS	: Office National de Stabilisation
PM	: Pour Mémoire
RGF	: Receveur Général des Finances
SIGFIP	: Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
SONAPRA	: Société Nationale pour la Promotion Agricole
SYDONIA	: Système Douanier Automatisé
TVA	: Taxe sur la Valeur Ajoutée
USAID	: United States Aids for International Development

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Evolution des opérations du programme SYDONIA

Tableau 2 : Récapitulatif des comptes d'avances créés par les Lois de Finances

Tableau 3 : Point des remboursements et avances à consentir (SONAPRA)

Tableau 4 : Point des remboursements et avances à consentir (ONS)

Tableau 5 : Récapitulatif des différents problèmes identifiés

Tableau 6 : Tableau de bord de l'étude

Tableau 7 : Prévisions et réalisations de la TVA à l'importation et des redevances
Informatiques

Tableau 8 : Etat d'exécution des dépenses

Tableau 9 : Tableau synthèse de l'étude

LISTE DES FIGURES

Graphique n°1 : Evolution des prévisions et réalisations de la TVA à l'importation

Graphique n°2 : Evolution des prévisions et réalisations des redevances
informatiques

RESUME

L'état des lieux sur la pratique des Comptes Spéciaux du Trésor au Bénin révèle des irrégularités inhérentes à leur gestion. Etant une exception aux grands principes budgétaires de l'universalité et de l'unité, leur gestion doit se faire suivant l'orthodoxie financière et les différents organes de contrôle de la gestion des finances publiques doivent y veiller.

Ainsi, nous avons choisi d'axer notre réflexion sur le thème : « Contribution à l'amélioration de la gestion des Comptes Spéciaux du Trésor au Bénin ».

L'objectif général de notre étude est de faire des suggestions pour une meilleure gestion des CST. Pour y parvenir, nous avons identifié des problèmes et leurs causes. Aussi, avons nous formulé des hypothèses à savoir :

- La surévaluation des prévisions de recettes affectées au compte d'affectation spéciale SYDONIA est à l'origine de l'utilisation de ressources non affectées à ce compte ;
- le manque de dynamisme dans l'exercice des attributions bancaires du Trésor est à la base de l'octroi de prêts et avances non assortis d'intérêt ;
- l'octroi de prêts et avances non autorisés par la loi s'explique par la non exhaustivité des opérations à caractère temporaire inscrites aux Lois de Finances.

Pour vérifier les hypothèses formulées, nous avons adopté une méthodologie de recherche qui regroupe d'une part les approches théoriques retenues, c'est à dire les repères d'amélioration et d'autre part la dimension empirique qui est constituée des enquêtes effectuées au moyen d'un guide d'entretien. Le diagnostic établi permet de se rendre compte que l'octroi de prêts et avances non assortis d'intérêts est dû plutôt au fait que les décisions d'octroi de prêts et avances sont souvent des décisions plus politiques que techniques.

Pour rendre efficace la gestion des Comptes Spéciaux du Trésor, nous avons proposé un certain nombre de solutions aux problèmes spécifiques et les conditions de leur mise en œuvre qui sont des recommandations formulées aussi bien à l'endroit du Ministre des Finances, des autorités du Trésor Public qu'à l'endroit de l'Assemblée Nationale.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE

CHAPITRE PRELIMINAIRE : Du cadre de l'étude à la détermination de la vision globale de résolution de la problématique

Section 1 : Etat des lieux ou constats et restitution des mécanismes de fonctionnement du cadre de l'étude

Paragraphe 1 : Etat des lieux ou constats

Paragraphe 2 : Ciblage de la problématique

Section 2 : Choix, Spécification et vision globale de résolution de la problématique

Paragraphe 1 : Choix de la problématique et formulation du sujet

Paragraphe 2 : Spécification et détermination de la vision globale de résolution de la problématique

CHAPITRE PREMIER : Des objectifs de l'étude à la méthodologie adoptée

Section 1 : Cadre théorique de l'étude

Paragraphe 1 : Objectifs et hypothèses de l'étude

Paragraphe 2 : Synthèse et tableau de bord de l'étude

Section 2 : De la Revue de littérature à la Méthodologie de travail liée à l'amélioration de la gestion des Comptes Spéciaux du Trésor

Paragraphe 1 : Revue de littérature

Paragraphe 2 : Méthodologie de travail adoptée

CHAPITRE DEUXIEME : De l'organisation des enquêtes aux recommandations

Section 1 : De l'organisation des enquêtes à l'analyse des résultats obtenus

Paragraphe 1 : Réalisation des enquêtes et limites des données recueillies

Paragraphe 2 : Présentation et analyse des résultats d'enquêtes

Section 2 : Diagnostic établi, approches de solutions et Conditions de mise en œuvre

Paragraphe 1 : Synthèse du diagnostic et approches de solutions

Paragraphe 2 : Conditions de mise en œuvre

CONCLUSION GENERALE

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXE

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE

Les **Comptes Spéciaux du Trésor** sont des comptes ouverts dans les écritures du Trésor Public, soit en vue d'affecter certaines recettes à certaines dépenses (compte d'affectation spéciale), soit en vue de faire apparaître une sorte de bilan entre des opérations en étroite corrélation (compte de prêts et d'avances). Ce sont des comptes créés par la loi de finances et qui retracent des opérations distinctes de celles du Budget Général de l'Etat.

Chercher à savoir plus sur les Comptes Spéciaux du Trésor peut s'avérer légitime. Tout d'abord, la pratique des Comptes Spéciaux du Trésor remonte au début du XIX siècle et s'est affirmée dans le temps. Malgré cela, le domaine des Comptes Spéciaux du Trésor constitue au Bénin une sorte de "terra incognita" (domaine d'activité jusqu'alors inexploré) des finances publiques. Il faut alors oser pour prétendre explorer pareil champ, d'autant plus que les études théoriques qu'ils auraient dû susciter sont inexistantes.

Jusqu'en l'an 2000, aucune loi de finances n'a fait cas de création de Comptes Spéciaux du Trésor. Il a fallu le rapport de la chambre des comptes de la Cour Suprême sur le tout premier compte de gestion présenté par le Receveur Général des Finances sur la gestion 1998 pour dénoncer l'exécution d'opérations non autorisées par le parlement qui devaient être retracées dans des Comptes Spéciaux du Trésor. Sur la base des recommandations de la juridiction financière, un certain nombre de Comptes Spéciaux du Trésor sont créés, en régularisation, par la Loi de Finances de 2001.

Au-delà de cette consécration juridique, la pratique des Comptes Spéciaux du Trésor reste encore timide au Bénin et la gestion de ceux qui existent semble ne pas être une préoccupation majeure des acteurs des finances publiques, vu le déphasage entre les dispositions légales et la pratique.

Il importe alors de s'interroger sur la réalité de leur fonctionnement. Dans quelles conditions et dans quelles mesures leurs opérations s'exécutent-elles ? Cette double question cache d'autres, grâce auxquelles peut s'appréhender l'intégralité de la gestion des Comptes Spéciaux du Trésor :

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

En nous fondant sur cette série de questions, nous avons choisi d'axer notre réflexion sur le thème : « **CONTRIBUTION A L'AMELIORATION DE LA GESTION DES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR AU BENIN** »

Ce thème sera abordé à travers trois chapitres :

- Le chapitre préliminaire sera consacré aux fondements de notre étude à travers la restitution des mécanismes de fonctionnement de nos différentes structures d'accueil de stage ; ce qui nous permettra de faire l'inventaire des forces, des atouts et surtout des faiblesses et des problèmes liés au fonctionnement de ces structures et aboutira à la revue de littérature relative à la problématique choisie.
- Ensuite, le premier chapitre nous permettra de procéder à la détermination du cadre théorique et de la méthodologie en passant par la réalisation de la collecte des données de vérification des hypothèses dont l'analyse des résultats emmènera à l'établissement du diagnostic.
- Enfin, le deuxième chapitre sera essentiellement consacré aux approches de solution à la problématique identifiée et aux recommandations diverses.

CHAPITRE PRELIMINAIRE

Avant toute chose, il convient de procéder à une restitution des mécanismes de fonctionnement du Ministère chargé des Finances.

Section 1 : Etat des lieux ou constats et restitution des mécanismes de fonctionnement du cadre de l'étude

Paragraphe 1 : Etat des lieux ou constats

I – Présentation des structures d'accueil

Pour accomplir ses missions, l'Etat dispose d'un cadre d'exécution des tâches administratives constitué de l'ensemble des Ministères et Institutions de la République. Au nombre de ceux-ci figure le Ministère Délégué auprès du Ministère des Finances Chargé du Budget (MDCB-MF).

L'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), soucieuse d'assurer une formation complète par la conciliation de la théorie et de la pratique, a choisi ce ministère aux étudiants en fin de formation en Administration des Finances et du Trésor (AFT) comme la structure idoine de leur stage. C'est pourquoi nous avons effectué du 12 mars au 08 juin 2006, notre stage pratique dans certaines directions et services dudit ministère. L'objectif de ce stage est de s'imprégner des réalités de l'Administration des Finances et du Trésor d'une part et d'identifier les points forts et les points faibles des systèmes mis sur place d'autre part, afin de réfléchir sur les faiblesses au travers des théories acquises à l'école et de proposer des solutions au diagnostic posé.

Le MDCB-MF a essentiellement pour activité : la préparation du projet de loi de finances et l'exécution des opérations du Budget Général de l'Etat, du Budget Annexe et des Comptes Spéciaux du Trésor (CST). Compte tenu de nos idées de recherche portant sur les comptes spéciaux du Trésor, nos observations de stage seront basées sur les activités de création et d'exécution des CST.

Avant de procéder à la restitution des mécanismes de création et d'exécution des CST à travers les directions techniques compétentes, nous allons dans un premier temps essayer une présentation générale du ministère.

A - Missions et attributions du Ministère Délégué auprès du Ministère des Finances, Chargé du Budget

Le Ministère Délégué Chargé du Budget exerce, sous l'autorité et par délégation respectivement du Président de la République et du Ministre des Finances, les attributions dévolues à ce dernier et relatives à :

- l'élaboration des projets de lois de Finances ;
- l'exécution et le contrôle des recettes et des dépenses du budget général de l'Etat, du budget annexe et des comptes spéciaux du Trésor;
- le suivi de l'exécution des dépenses du budget général de l'Etat et des budgets programmes à travers le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques ;
- l'application de la législation et de la réglementation fiscale et douanière;
- la gestion du domaine privé de l'Etat;
- le recouvrement et le reversement des droits et taxes au Trésor Public;
- la gestion de la trésorerie de l'Etat;
- la gestion de la dette publique;
- l'élaboration du Compte Général de l'Administration des Finances;
- la reddition du compte de gestion de l'Etat;

B - Organisation et Fonctionnement du Ministère Délégué Chargé du Budget

Pour l'accomplissement de ses nombreuses tâches, le Ministre Délégué Chargé du Budget dispose:

- d'un cabinet ;
- d'une structure directement rattachée au Ministre, le Contrôle Financier;
- d'un secrétariat général ;
- des directions centrales ;
- des directions techniques ;
- des organismes et établissements sous tutelle ;

Pour assurer le fonctionnement de ses services, le cabinet du Ministre Délégué Chargé du Budget est composé de :

- un directeur de cabinet ;
- un directeur- adjoint de cabinet ;
- deux conseillers techniques ;

- un secrétaire particulier ;
- un attaché de cabinet ;
- un attaché de presse.

Le secrétariat général assure la mémoire du ministère et la continuité dans la gestion des affaires de l'Etat. Il comprend outre le secrétariat administratif, le service du protocole, le service de pré- archivage le service des relations avec les usagers et la cellule de passation des marchés publics.

Les directions centrales sont:

- la Direction des Ressources Humaines (D.R.H.) ;
- la Direction des Ressources Financières et du Matériel (D.R.F.M.);
- la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP).

Les directions techniques sont au nombre de quatre, à savoir:

- la Direction Générale du Budget (D.G.B);
- la Direction Générale des Impôts et des Domaines (D.G.I.D);
- la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (D.G.D.D.I.) ;
- la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (D.G.T.C.P);

Le seul organisme sous tutelle du Ministre Délégué Chargé du Budget est la Caisse Autonome d'Amortissement (C.A.A).

Dans le cadre de notre stage au Ministère Délégué Chargé du Budget, compte tenu de nos idées de recherche, nous avons parcouru outre la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique, la Direction Générale du Budget.

II – Restitution des mécanismes de fonctionnement du cadre de l'étude

La restitution prendra en compte les procédés de prévision, d'exécution et de gestion des Comptes Spéciaux du Trésor.

A- L'inscription des comptes spéciaux du Trésor au projet de loi de finances et l'exécution de leurs opérations

1- L'inscription des comptes spéciaux du Trésor au projet de loi de finances

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

a) Les catégories de comptes spéciaux du Trésor

L'article 27 de la Loi Organique relative aux Lois de Finances stipule que « les CST ne peuvent être ouverts que par une loi de finances. Ils ne comprennent que les catégories suivantes :

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

Au Bénin, seulement trois catégories de CST sont fonctionnelles. Il s'agit :

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

Les comptes d'affectation spéciale retracent les recettes affectées au financement d'une catégorie déterminée de dépenses et l'emploi donné à ces recettes. Ils peuvent être alimentés par le produit de taxes, de versements budgétaires ou de recettes particulières. Leur solde qui est toujours créditeur est reporté d'année en année pour son montant intégral et constitue le disponible utilisable dans le cadre de chacun des comptes concernés.

Notons qu'à nos jours, il n'existe que deux comptes d'affectation spéciale créés par les lois de finances. Il s'agit du « programme SYDONIA » et du compte « maintien de la paix ».

Les comptes de prêts et d'avances retracent des opérations à caractère temporaire. Ils sont pour l'Etat d'excellents moyens d'intervention dans le domaine économique. A travers eux s'effectue une part non négligeable des investissements de l'Etat. Ils enregistrent des opérations de prêts à court terme (avances) ou à moyen et long terme.

L'inscription des CST au projet de loi de finances est faite par une direction technique de la Direction Générale du Budget appelée Direction de la préparation du budget qui a pour mission :

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

Cette direction est composée de deux services : le service des études et celui de la centralisation.

b) Etude et synthèse des propositions budgétaires

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

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

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

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

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

c) La centralisation des dépenses et des recettes

Le service de la centralisation s'occupe :

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

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

L'article 1^{er} du Décret n° 2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat (BGE) indique que l'applicatif informatique dénommé Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFIP) est destiné à gérer les prévisions et l'exécution de l'ensemble des dépenses et des recettes du BGE et des CST. Ainsi, après le vote de la LF, son exécution est précédée du chargement des autorisations dans SIGFIP.

2- L'exécution des autorisations des CST

a) Le chargement des crédits dans SIGFIP

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

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

Nous avons remarqué que depuis la mise en œuvre de SIGFIP en 2001, seuls **les crédits relatifs au compte d'affectation spéciale « programme SYDONIA » y sont chargés de même que le compte « maintien de la paix »** créé par la LF de 2006, contrairement aux prêts et avances. Il se dégage le **non chargement des autorisations des comptes de prêts et d'avances sur cet applicatif informatique.**

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

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

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

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

Bien que la gestion des comptes de prêts et d'avances incombe au Ministre chargé des Finances, **l'engagement des dépenses y relatives échappe à la**

DEB qui, en matière d'exécution des CST, n'effectue que l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement des dépenses du compte d'affectation spéciale « maintien de la paix ».

c) Le paiement des dépenses

Le paiement des dépenses de l'Etat incombe au Receveur Général des Finances, comptable principal de l'Etat. La Recette Générale des Finances relève de la DGTCP et est chargée de :

- l'exécution des opérations budgétaires de l'Etat ;
- l'exécution des opérations hors budget ou opérations de trésorerie ;
- la tenue de la comptabilité de l'Etat ;
- la coordination du réseau du Trésor ;
- la mise en état d'examen des comptes de gestion des collectivités locales et de leur transmission à la DCCE.

La RGF comprend les services suivants :

- le service de la dépense ;
- le service de la trésorerie ;
- le service de la comptabilité ;
- le service de la recette ;
- le service de la solde ;
- le service des collectivités locales ;
- le service épargne ;

Nous avons constaté que le paiement matériel des dépenses engagées sur le programme SYDONIA et sur le compte maintien de la paix est fait par le service de la trésorerie à la suite du contrôle de régularité et la prise en charge du titre par le service de la dépense.

Ce service procède également au décaissement de fonds à titre de prêts et avances, sur la base d'ordres de paiement internes du Trésor émis par le service de la comptabilité. Cette procédure hors SIGFIP dénote du non respect du nouveau circuit de la dépense mis en vigueur par le Décret n°2000-601 du 29/11/2000 portant réforme des procédures d'exécution du BGE dans l'exécution des comptes spéciaux de prêts et d'avances.

B- La gestion des Comptes Spéciaux du Trésor

Après l'exposé des procédures d'élaboration et d'exécution des CST, il nous paraît nécessaire, au regard des prescriptions de la loi organique 86-021 du 26 septembre 1986 relative aux lois de finances, de faire l'état des lieux de la gestion faite de ces CST, afin d'apprécier la régularité des pratiques.

Pour ce faire, notre démarche a consisté à rencontrer certains cadres de la DGTCP et de la chambre des comptes d'une part et à exploiter les LF, les CGAF élaborés par le Trésor et les rapports sur l'exécution des lois de finances élaborés par cette juridiction pour les gestions 1998 à 2004.

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

1- La gestion des comptes d'affectation spéciale

Les deux CAS ouverts respectivement par les lois de finances de 2001 et 2006 sont : le « programme SYDONIA » et le compte « maintien de la paix ».

a) Le programme SYDONIA

Le programme SYDONIA retrace l'emploi des ressources affectées par l'Etat à la DGDDI pour son équipement et son fonctionnement. Les ressources du programme sont constituées d'une part, de 100% des redevances informatiques et d'autre part, de 0,5556% de la TVA perçue au cordon douanier. De 2001 à 2006, la situation d'exécution du programme SYDONIA se présente dans le tableau suivant.

Tableau n° 1 : Evolution des opérations du programme SYDONIA

ANNEE	DOTATION	RECETTES REALISEES	DEPENSES EXECUTEES BASE ENGAGEMENT	SOLDE PAR RAPPORT AUX RECETTES REALISEES
2001	772 000 000	901 000 000	1 147 000 000	- 246 000 000
2002	1 121 000 000	1 033 000 000	869 000 000	164 000 000
2003	1 156 000 000	862 000 000	1 145 000 000	- 283 000 000
2004	1 228 000 000	661 000 000	1 228 000 000	- 567 000 000
2005	1 111 000 000	Non disponible	2 075 000 000	-
2006	1 190 000 000	Non disponible	1 068 000 000	-

SOURCE : Les dotations proviennent des LF ; les recettes réalisées sont tirées des CGAF alors que les dépenses exécutées base engagement sont tirées des points d'exécution édités sur SIGFIP.

L'analyse de ces chiffres permet de faire les constats suivants :

- l'article 29 alinéa 2 de la loi organique relative aux lois de finances stipule : « le montant total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le montant total des recettes du même compte, sauf pendant les trois premiers mois de la création de celui-ci ». En 2001, 2003 et 2004, les dépenses engagées ont largement dépassé les recettes réalisées. Cette situation dénote de **l'utilisation de ressources non affectées au programme SYDONIA** et du fait que pour ce compte, les dépenses se font sans considération du rythme de recouvrement des recettes affectées. Cette situation peut engendrer des problèmes de trésorerie au niveau de l'Etat.
- le grand écart observé entre les montants des dotations et la réalisation des recettes affectées, source de déficits récurrents, explique l'insuffisance des recettes affectées au programme SYDONIA par rapport aux actions entreprises en vue de moderniser les services de la Douane.

Par ailleurs, nous avons constaté le **paiement des dépenses de personnel sur ledit programme** en violation de l'article 28 de la LOLF.

b) le compte « opération militaire à l'extérieur »

Encore appelé compte maintien de la paix par la LF de 2006 qui l'a créé, il retrace l'ensemble des dons des institutions internationales affectés au Ministère chargé de la Défense Nationale pour l'assistance au maintien de la paix dans les pays en guerre. Pour une dotation de 2 330 millions en 2006, les dépenses engagées s'élèvent à 3 376 millions soit un dépassement de 1 046 millions.

2- La gestion des comptes d'avances

Les comptes d'avances décrivent les versements faits par l'Etat, sous forme d'avances remboursables à divers organismes, sur une durée inférieure ou égale à deux ans ou quatre ans en cas de renouvellement.

L'article 32 de la LOLF stipule que « les comptes d'avances décrivent les avances que le Ministre chargé des Finances est autorisé à consentir dans la limite des crédits ouverts à cet effet. Un compte d'avances distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs ».

De 2001 à 2006, six comptes d'avances sont créés par les lois de finances ; certains comptes sont déjà clos. Le tableau ci-dessous récapitule les diverses avances du Trésor.

Tableau n° 2 : Récapitulatif des comptes d'avances créés par les Lois de Finances

DESIGNATION DES COMPTES	OBJET	ANNEE ET TEXTE D'OUVERTURE	ANNEE ET TEXTE DE CLÔTURE
N° 966 294 2 211 Avance à la circonscription urbaine de Cotonou	Construction du Collège d'Enseignement Général (CEG) le Littoral	LF de 2001 en régularisation	LF DE 2003
N° 966 294 2 212 Avance à la circonscription urbaine de Porto-Novo	Avance de trésorerie à faire valoir sur solde créditeur dans les livres du Trésor	LF de 2001 en régularisation	LF de 2003
966 294 2 213 Avance à la préfecture de Porto-Novo	Avance de trésorerie	LF de 2001 en régularisation	LF de 2003
966 294 2 02 Avance à la SONAPRA	Démarrage de la campagne cotonnière 1998-1999	LF de 2001 en régularisation	
966 292 203 Avance à l'Office National de Stabilisation (ONS)	Promotion des cultures vivrières	LF de 2001 en régularisation	
25 95 999 96 606 Avance au MEPS	Formation des enseignants de CM1 et CM2 aux nouveaux programmes d'études	LF de 2005	

SOURCE : Lois de Finances

L'analyse de ces comptes révèle que les trois premiers ne sont pas de véritables comptes d'avances aux termes des définitions précédentes ; ce sont des dépenses financées par le Trésor à régulariser. Il s'agit d'une pratique non orthodoxe par laquelle, en cas d'urgence, le Trésor met des fonds à la disposition de certaines structures pour leur permettre de payer des dépenses inscrites au budget et devant respecter la procédure normale d'exécution des dépenses publiques. Les mandats sont émis par la suite en exécution de ces lignes budgétaires et font le circuit normal jusqu'au Trésor Public qui les consigne en vue de se rembourser. Il y a donc une confusion dans l'utilisation de la dénomination des comptes d'avances du Trésor pour ces trois opérations.

En ce qui concerne les trois derniers prenant en compte les caractéristiques des comptes d'avances, nous pouvons dire sans risque de nous tromper qu'ils sont de véritables comptes d'avances.

a) L'octroi des avances

L'attribution des avances doit faire l'objet d'un contrat préalable entre le Ministre chargé des Finances et le bénéficiaire. Ce contrat précise notamment, le montant de l'avance, le taux d'intérêt et les modalités de remboursement. Mais en faisant l'état des lieux de la pratique au Bénin, nous avons fait les constats ci-après :

- certaines avances sont faites par le Trésor sur la seule base d'instructions du Ministre chargé des finances sans que les termes de cet acte contractuel ne soient définis dans un contrat. Il en résulte donc **la non signature de convention par les cocontractants avant l'octroi des avances.**
- L'octroi des avances se fait par ordre de paiement interne émis par le Trésor Public au profit du bénéficiaire, sur instructions du Ministre chargé des finances qui, par lettre, demande au DGTCP de mettre tel montant à la disposition de telle structure à titre d'avances remboursables sans qu'aucun mandat de régularisation ne soit émis. **Cette pratique viole la procédure budgétaire de cette nature de dépense.**
- suivant l'article 32 de la LOLF, « les avances du Trésor sont productives d'intérêt. Sauf dispositions spéciales contenues dans une loi de finances, leur durée ne peut excéder deux ans, ou quatre ans en cas de renouvellement dûment autorisé à l'expiration de la deuxième année ». Mais le constat est qu'**aucun intérêt n'est perçu au titre de ces avances par le Trésor public.** Même si on admet que les avances pour raison d'intérêt public aux structures à but non lucratif ne peuvent pas produire d'intérêt, celles consenties aux structures exerçant des activités à but lucratif comme la SONAPRA et l'ONS doivent être assorties d'un taux d'intérêt. Ce manque de rigueur dans la gestion des fonds publics entraîne une **perte des recettes non fiscales (financières) que constituent les intérêts des avances pour le BGE.**

b) Le remboursement des avances

Le problème de remboursement des avances sera étudié à travers les prévisions de ressources et de charges des lois de finances de 2001 à 2006. Le

compte d'avances au MEPS (USAID) n'étant créé qu'en 2005, nous ne nous intéresserons qu'aux comptes d'avances à la SONAPRA et à l'ONS.

➤ **Avances à la SONAPRA**

Les remboursements et les charges prévues par les lois de finances de 2001 à 2006 sont résumés dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 3 : Point des remboursements et avances à consentir

ANNEE	MONTANT		
	REMBOURSEMENT ATTENDU	REMBOURSE	AVANCE A CONSENTIR
2001	2 000 000 000	-	PM
2002	2 000 000 000	-	PM
2003	2 000 000 000	-	PM
2004	6 000 000 000	-	PM
2005	5 000 000 000	-	PM
2006	5 000 000 000	-	PM

SOURCE : LOIS DE FINANCES, BALANCE DES COMPTES

En ce qui concerne le décaissement effectif des sommes attendues, nos investigations nous ont révélé que la SONAPRA n'a rien remboursé au Trésor sur la période considérée, au mépris des dispositions de l'article 32 de la LOLF qui stipule que la durée des avances ne peut excéder deux ans ou quatre ans en cas de renouvellement dûment autorisé à l'expiration de la deuxième année. Ces avances n'étant d'ailleurs pas sous-tendues par un contrat, il en découle qu'**aucun délai n'est imposé au bénéficiaire d'avances pour rembourser sa dette.**

Par ailleurs, le même article précise les dispositions à prendre en cas de non remboursement à l'expiration du délai. Cependant **aucune des dispositions prévues par la LOLF n'a été mise en oeuvre.**

Aussi, avons-nous constaté que malgré le non remboursement des avances précédentes et en l'absence d'autorisations nouvelles par la LF, d'autres avances ont été octroyées à la SONAPRA ; ce qui fait que les recettes attendues pour 2004 sont portées à six milliards. Il s'agit là d'octroi **d'avances non autorisées par la loi.**

➤ **Avances à l'ONS**

La situation des avances à l'ONS est résumée dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 4 : Point des remboursements et avances à consentir

ANNEE	MONTANT		
	REMBOURSEMENT ATTENDU	REMBOURSE	AVANCE A CONSENTIR
2001	1 000 000 000	-	2 000 000 000
2002	1 000 000 000	-	PM
2003	1 000 000 000	682 200 000	PM
2004	317 800 000	40 000 000	PM
2005	277 800 000	-	PM
2006	277 800 000	277 800 000	PM

SOURCE : LOIS DE FINANCES, BALANCE DES COMPTES

L'analyse de ce tableau fait apparaître les constats ci-après:

Sur un milliard d'avances octroyées officiellement en 2001, ce n'est qu'en 2003 et 2004 que l'ONS a remboursé respectivement 682,2 millions et 40 millions. Le solde de deux cent soixante dix sept millions huit cent mille francs n'est pas remboursé jusqu'en 2006. A l'instar de la SONAPRA, le délai de remboursement qui est de deux ans n'a pas fait l'objet de renouvellement. De plus, aucune des dispositions à prendre en cas de non remboursement, indiquées à l'article 32 de la LOLF, notamment la **consolidation de l'avance en prêt n'a été prise**.

3 – La gestion des comptes de prêts

Les comptes de prêts décrivent les versements sous forme de prêts octroyés sur une durée supérieure à deux ans par l'Etat sur les ressources de l'Etat. Ainsi, les prêts se distinguent des avances par leur durée.

L'article 33 de la LOLF stipule que « les comptes de prêts retracent les prêts d'une durée supérieure à deux ans consentis par l'Etat dans la limite des crédits ouverts à cet effet, soit à titre d'opérations nouvelles, soit à titre de consolidation ».

Dans la pratique des finances publiques béninoises, il n'existe que deux comptes de prêts créés par la loi de finances de 2001. Il s'agit :

- du compte « 965 294 12 prêts aux députés » qui retrace les prêts consentis aux députés à leur entrée en fonction pour l'équipement.

- du compte « 965 294 13 prêts aux membres du Conseil Economique et Social (CES)» qui retrace les prêts consentis aux membres du CES à leur entrée en fonction pour l'équipement.

a) L'octroi des prêts

Tout comme les avances, l'octroi des prêts se fait anormalement par ordre de paiement émis par le Trésor au profit des bénéficiaires, en marge de la procédure budgétaire. **Les prêts octroyés par le Trésor aux députés et aux membres du CES sont soutenus par des contrats** signés par les bénéficiaires et le DGTCP. Ces conventions devaient être signées avec le Ministre chargé des Finances. Mais contrairement aux dispositions de l'article 33 de la LOLF qui stipule que « sauf dérogation prévue par Décret, les prêts sont productifs d'intérêts dont le taux est fixé par la décision d'attribution prise par le Ministre chargé des Finances et ne peut être inférieur au taux d'escompte de la banque centrale », **les prêts consentis à ces derniers ne sont assortis d'aucun taux d'intérêt** alors qu'aucun Décret n'exonère ces prêts de cette prescription. Il en découle une **perte de recettes au profit de l'Etat**.

b) Le remboursement des prêts

En ce qui concerne le remboursement des prêts accordés aux députés et aux membres du CES, il nous a été donné de constater que ces derniers ont remboursé leur dette. Ceci a été possible grâce au mécanisme de précompte mis en place. Cependant, le phénomène **d'octroi de prêts non autorisés par la loi** a été constaté en 2004. En effet, pour une prévision de 18 millions de francs CFA, les remboursements au titre des prêts consentis aux Députés et aux membres du CES totalisent un montant de 30 millions. Il en ressort que les prêts octroyés par le Trésor public ont largement dépassé les prévisions.

En définitive, nous avons observé que les intérêts des prêts et avances ne sont pas liquidés et qu'en marge des opérations de prêts et d'avances retracées dans les CST ouverts en loi de finances, plusieurs opérations de prêts et d'avances sont exécutées sur les ressources de l'Etat sur instructions des différents Ministres des Finances qui se sont succédés, sans recours à l'ouverture de CST et sont considérées comme des opérations de trésorerie. Il s'agit d'une **tendance à ériger les opérations de prêts et avances en opérations de**

trésorerie. La plupart de ces prêts qui ne sont d'ailleurs assortis ni de conventions ni de délai de remboursement ne sont souvent pas remboursés.

Aujourd'hui, **un comité de recouvrement, mis sur pied par le DGTCP,** mène des actions en recouvrement à l'endroit des bénéficiaires des prêts et avances du Trésor.

Par ailleurs, en marge des deux comptes d'affectations spéciales, **certaines ressources sont affectées à certaines dépenses de certaines structures de l'Etat sans recours à la création de CST.**

Paragraphe 2 : Ciblage de la problématique

Le ciblage de la problématique concernera l'inventaire des forces et faiblesses de la gestion des CST observées au cours de notre stage pratique ; ce qui nous permettra de dégager les problématiques possibles.

I – Inventaire des forces et des faiblesses

La gestion des CST bien que décriée comporte quelques points forts et des atouts.

A - Inventaire des forces et des atouts

- 1- La communication par le RGF au DPB du numéro du compte qui sera ouvert dans ses livres pour les nouveaux CST à créer auxquels le Ministre des Finances a donné son accord;
- 2- les crédits relatifs aux comptes d'affectations spéciales sont chargés sur SIGFIP en vue de leur consommation; ceci permet de voir la traçabilité des opérations;
- 3- les dépenses du programme SYDONIA sont engagées par l'ordonnateur délégué du budget conformément au nouveau circuit de la dépense ;
- 4- la mise sur pied d'un comité de recouvrement par le DGTCP;
- 5- les prêts octroyés par le Trésor aux députés et aux membres du CES sont soutenus par des contrats.

B - Inventaire des faiblesses et des problèmes

- 1- Non réglementation du délai de transmission au DGB par le Trésor des informations relatives aux CST ;
- 2- absence, dans le rapport d'exécution de la LF et dans le rapport de présentation de la LF, du point sur la réalisation des opérations relatives aux CST;
- 3- non chargement des autorisations des comptes de prêts et d'avances dans SIGFIP ;
- 4- non engagement des dépenses relatives aux prêts et d'avances par le DEB;
- 5- utilisation de ressources non affectées au programme SYDONIA dans l'exécution des dépenses ;
- 6- non signature de convention préalablement à l'octroi des avances ;
- 7- violation de la procédure budgétaire d'exécution des dépenses relatives à l'octroi des prêts et avances ;
- 8- octroi de prêts et avances non assortis d'intérêts et sans délai de remboursement;
- 9- non application des dispositions prévues par la LOLF en cas de non remboursement des avances ;
- 10- octroi de prêts et avances non autorisés par la loi ;
- 11- non consolidation des avances non remboursées en prêts après le délai légal de quatre ans ;
- 12- exécution de certaines opérations de prêts et d'avances comme des opérations de trésorerie ;
- 13- existence de ressources affectées sans création de comptes d'affectation spéciale par la LF ;
- 14- exécution des dépenses de personnel sur le programme SYDONIA.

II – Problématiques possibles

A – Regroupement des problématiques par centre d'intérêt

Tableau n°5 : Récapitulatif des différents problèmes identifiés

N°	Centres d'intérêts	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Libellés de la problématique
1	Procédure de création des Comptes Spéciaux du Trésor	<ul style="list-style-type: none"> - Non réglementation du délai de transmission au DGB par le Trésor des informations relatives aux CST ; - absence, dans le rapport d'exécution de la LF et dans le rapport de présentation de la LF, du point sur la réalisation des opérations relatives aux CST ; - exécution de certaines opérations de prêts et d'avances comme des opérations de trésorerie ; - existence de ressources affectées sans création de comptes d'affectation spéciale par la LF. 	Organisation non opérationnelle de la procédure de création des Comptes Spéciaux du Trésor	Problématique de la dynamisation de la procédure de création des Comptes Spéciaux du Trésor
2	Procédures d'exécution des autorisations des opérations des Comptes Spéciaux du Trésor	<ul style="list-style-type: none"> - Non chargement des autorisations des comptes de prêts et d'avances dans SIGFIP ; - non engagement des dépenses relatives aux prêts et d'avances par le DEB ; - violation de la procédure budgétaire d'exécution des dépenses relatives à l'octroi des prêts et avances. 	Lacunes dans la procédure d'exécution des autorisations des opérations des Comptes Spéciaux du Trésor	Problématique de l'amélioration des procédures d'exécution des autorisations des opérations des Comptes Spéciaux du Trésor
3	Gestion des Comptes Spéciaux du Trésor	<ul style="list-style-type: none"> - Utilisation de ressources non affectées au programme SYDONIA dans l'exécution des dépenses ; - exécution des dépenses de personnel sur le programme SYDONIA ; - non signature de convention préalablement à l'octroi des avances; - octroi de prêts et avances non assortis d'intérêts et sans délai de remboursement; - non application des dispositions prévues par la LOLF en cas de non remboursement des avances; - octroi de prêts et avances non autorisés par la loi; - non consolidation des avances non remboursées en prêts après le délai légal de quatre ans. 	Mauvaise gestion des Comptes Spéciaux du Trésor	Problématique d'une meilleure gestion des Comptes Spéciaux du Trésor

Section 2 : Choix, Spécification et vision globale de résolution de la problématique.

Paragraphe 1 : Choix de la problématique et formulation du sujet.

I – Choix de la problématique

Au cours de la restitution des mécanismes d'élaboration et d'exécution des Comptes Spéciaux du Trésor, nous avons essayé de dégager les différents problèmes inhérents à la procédure d'élaboration et d'exécution des CST d'une part et à la gestion des autorisations desdits comptes d'autre part. Tous les centres d'intérêts ainsi recensés représentent des problématiques auxquelles il faut trouver des approches de solutions. Mais nous n'avons pas la prétention, dans le cadre de ce travail, de les résoudre tous à la fois. Cependant, nous allons essayer d'analyser ses différentes problématiques afin d'en choisir celle qui nous semble plus pertinente. Les différentes problématiques étant libellées :

- problématique de la dynamisation de la procédure de création des CST ;
- Problématique de l'amélioration des procédures d'exécution des autorisations des opérations des CST ;
- Problématique d'une meilleure gestion des CST.

En ce qui concerne la problématique relative à la procédure d'élaboration des CST, elle a déjà fait l'objet de séances de travail entre les autorités de la Direction Générale du Budget et celles du Trésor Public pour plus d'efficacité et de dynamisme dans l'élaboration des CST.

Quant à la problématique de l'amélioration de la procédure d'exécution des autorisations des CST qui n'est d'ailleurs pas différente de celle du BGE, il y a déjà une volonté affichée du Ministre des Finances, par ses différentes instructions, surtout à l'avènement de l'ère du changement à faire respecter rigoureusement les différents textes en la matière.

De tout ce qui précède, il résulte que le choix de notre problématique ne pourra porter que sur la gestion des Comptes Spéciaux du Trésor.

En effet, la mauvaise gestion des autorisations des CST a eu des répercussions non négligeables sur les Finances Publiques. Ces autorisations

régies par des dispositions législatives et réglementaires, sont marquées sur le terrain par une improvisation caractérisée et la liberté prise par certains Ministres des Finances de décaisser à leur guise des fonds publics au profit de certaines structures publiques ou non à titre d'avances et prêts. En d'autres termes, nous avons l'impression qu'il suffit qu'une structure ait des difficultés de trésorerie pour honorer ses engagements pour que des instructions soient données au Trésor pour mettre les fonds à sa disposition sans que les modalités de remboursement ne soient définies. La plupart de ces dépenses n'étant autorisées par la LF, le Trésor se voit obligé de les exécuter comme des opérations de trésorerie et les impute dans sa comptabilité au compte « 470.1 Imputation provisoire de dépenses ». Lorsque ces opérations ne sont pas dénouées avant la fin de la gestion, ce compte traîne anormalement leur solde. A titre d'illustration, les différents rapports de l'organe chargé de l'appréciation des conditions d'exécution de la LF en disent long. Les autorisations données par le parlement, au titre des CST et plus précisément des opérations à caractère temporaire sont une opportunité pour le Trésor public d'exercer ses fonctions bancaires qui résultent, en fait, de l'extension croissante du rôle de l'Etat dans de multiples secteurs de l'économie. Mais nous constatons que le Trésor procède à l'octroi de prêts et avances sans coût pour les bénéficiaires et sans contraintes de remboursement. La question de la gestion des CST reste alors toute entière et laisse apparaître une grande inquiétude qui est celle de savoir pourquoi les crédits autorisés ne sont pas gérés conformément aux dispositions de la loi organique 86-021 du 26 Septembre 1986 relative aux lois de finances. Une analyse des gestions 2001 à 2006 nous permettra de dégager les mécanismes légaux souvent transgressés, de chercher les tenants et aboutissants de cet état de chose. Ensuite, il s'agira pour nous de faire des propositions de solutions afin d'empêcher que désormais les pratiques que nous dénonçons ne se reproduisent. C'est pourquoi la problématique que nous avons choisie est libellée : « **Problématique d'une meilleure gestion des Comptes Spéciaux du Trésor** ».

Le problème général se rapportant à cette problématique est **la mauvaise gestion des Comptes Spéciaux du Trésor**. Il est caractérisé par les problèmes spécifiques suivants :

- L'utilisation de ressources non affectées au programme SYDONIA ;
- l'exécution des dépenses de personnel sur le programme SYDONIA ;
- la non signature de convention préalablement à l'octroi des avances;

- l'octroi de prêts et avances non assortis d'intérêts et sans délai de remboursement ;
- la non application des dispositions prévues par la LOLF en cas de non remboursement des avances;
- l'octroi de prêts et avances non autorisés par la loi;
- la non consolidation des avances non remboursées en prêts après le délai légal de quatre ans.

II – Formulation du sujet

L'ensemble de ces problèmes spécifiques nous amène à libeller le sujet qui fait l'objet de notre réflexion : « ***Contribution à l'amélioration de la gestion des Comptes Spéciaux du Trésor au Bénin*** »

Paragraphe 2 : Spécification et détermination de la vision globale de résolution de la problématique

I – Spécification de la problématique

La somme des problèmes spécifiques liés au problème général nous permet d'affirmer à l'issue de nos investigations que le problème de la mauvaise gestion des CST n'a pas encore été résolu jusque là et sa pertinence nous semble évidente.

Le choix de notre problématique est orienté par la question de la mauvaise gestion de la trésorerie de l'Etat que pose la gestion non orthodoxe des CST. Notre démarche dans ce travail consistera à rechercher les goulots d'étranglement, à les analyser et à leur trouver des solutions. Celles-ci toucheront les points les plus sensibles de notre problématique ; ce qui nous a conduit à maintenir parmi les problèmes spécifiques sus-cités, ceux qui nous semblent plus en rapport avec la problématique choisie.

Il s'agit de :

- L'utilisation de ressources non affectées au programme SYDONIA ;
- l'octroi de prêts et avances non assortis d'intérêt ;
- l'octroi de prêts et avances non autorisés par la loi.

II – Détermination de la vision globale de résolution de la problématique

L'objectif de cette vision globale est de favoriser la résolution des problèmes spécifiques voire celle du problème général.

Il ne serait pas inutile de rappeler que le problème général est la gestion faite des CST.

La théorie générale qui peut découler de la mauvaise gestion des CST sera présentée dans ses différents compartiments par rapport aux différents problèmes spécifiques choisis.

Concernant le **Problème Spécifique N°1** relatif à l'exécution des dépenses du programme SYDONIA au moyen de recettes non encaissées, nous pouvons énoncer que l'affectation est une décision donnant à certains moyens ou ressources un emploi déterminé ; c'est un acte administratif formel destinant un bien à un usage ou à un service public déterminé. La création de compte d'affectation spéciale est une exception à la règle de la non affectation de recettes particulières à des dépenses particulières.

C'est pourquoi la loi organique dispose que le montant total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un CAS ne peut excéder le montant total des recettes encaissées au même compte.

La résolution du problème posé résidera dans l'effort de notre travail qui consistera à démontrer si les irrégularités dénoncées ne découlent pas de la volonté des gestionnaires de crédits à transgresser la loi ou s'il ne s'agit pas d'une pure ignorance des dispositions de la loi. Nous pourrions statuer sur la question après l'analyse des irrégularités relevées.

Quant au **Problème spécifique N°2** relatif à l'octroi de prêts et avances non assortis d'intérêt, mentionnons que l'intérêt est la somme d'argent représentant le prix de l'usage d'un capital. Les prêts et avances sont des mécanismes pour le Trésor banquier de placer des fonds publics. En effet, après la première guerre mondiale, deux lois dites Loucheur et Bonnevey, prises respectivement en 1928 et 1930 ont adopté un important programme de reconstructions et créé les prêts à taux réduit et à durée longue qui seront établis plus tard sous la forme des prêts actuels: le Trésor consentait des avances à divers organismes.

La LOLF précise que les avances du Trésor sont productives d'intérêts. Ici, nous pouvons déjà nous poser la question de savoir s'il ne se pose pas un problème de légèreté dans la gestion de ces comptes ou d'absence de conciliation des visions politiques et techniques entre les autorités du Trésor et les autorités politiques de qui proviennent les décisions d'intervention de l'Etat dans les secteurs économiques et sociaux par l'octroi des prêts et avances. Ne faudrait-il pas installer au niveau du Ministère chargé des Finances un cadre d'étude des dossiers d'octroi des prêts et avances, de définition de leurs modalités et de prise des projets d'actes subséquents ?

Pour ce qui est du **Problème spécifique N°3** relatif à l'octroi de prêts et avances non autorisés par la loi, rappelons que les prêts et avances du Trésor Public font l'objet de création de CST ; ils doivent être autorisés par l'organe législatif. Cette autorisation est donnée dans les LF annuelles, sous forme d'ouverture de crédit aux CST. Il nous faudra analyser les conditions dans lesquelles s'exécutent ces dépenses non autorisées et voir ensuite les dispositions que doit prendre le Trésor Public dans l'exécution de dépenses non autorisées.

La restitution de notre vision globale de résolution de la problématique suivra dans sa démarche, les étapes suivantes :

- 1- Fixation des objectifs ;
- 2- Formulation des hypothèses de travail ;
- 3- Revue de la littérature
- 4- Choix de l'outil de mobilisation des données ;
- 5- Choix de l'outil d'analyse des données ;
- 6- Mobilisation des données ;
- 7- Analyse des données ;
- 8- Etablissement du diagnostic ;
- 9- Proposition des approches de solution ;
- 10- Conditions de mise en œuvre des approches de solution.

CHAPITRE PREMIER

**Des objectifs de l'étude à la méthodologie
de travail adoptée**

Section 1 : Cadre théorique de l'étude

Nos préoccupations ici consistent, dans un premier temps, à fixer les objectifs à atteindre, à identifier les causes supposées être à la base des problèmes afin de formuler les hypothèses de l'étude et d'élaborer le tableau de bord de l'étude.

Paragraphe 1 : Objectifs et hypothèses de l'étude

I – Objectifs de l'étude

Les objectifs de l'étude sont fixés par rapport aux problèmes à résoudre ci-dessus énumérés et se présentent comme suit :

A - Objectif général

L'objectif de notre étude est de faire des suggestions pour une gestion efficiente des Comptes Spéciaux du Trésor.

B - Objectifs spécifiques

Ils sont formulés en fonction des problèmes spécifiques identifiés.

Problème Spécifique N°1 : Suggestions en vue de l'exécution des dépenses sur le CAS SYDONIA dans la limite des recettes encaissées (**objectif spécifique N°1**)

Problème Spécifique N°2 : Proposition de solutions pour la mise en oeuvre des modalités d'octroi de prêts et avances à intérêt (**objectif spécifique N°2**)

Problème Spécifique N°3 : Recommandations en vue de l'octroi de prêts et avances préalablement autorisés par la LF pour une gestion efficace de la trésorerie de l'Etat (**objectif spécifique N°3**)

II – Causes et hypothèses liées à la problématique choisie

Il s'agira pour nous, de rechercher les causes liées aux problèmes spécifiques choisis et au problème général puis de formuler les hypothèses.

A - Causes et hypothèses liées aux problèmes spécifiques

1 - Cause et hypothèse liées au problème spécifique N°1

Une analyse objective faite du problème relatif à l'exécution des dépenses du programme SYDONIA au moyen de ressources non encaissées nous amène à identifier comme causes à la base de ce problème :

- le paiement des dépenses sans considération du rythme de recouvrement des recettes qui y sont affectées;
- le manque d'effort dans les actions en recouvrement de la DGDDI ;
- la surévaluation des prévisions de recettes affectées au programme.

Le paiement des dépenses sans considération du rythme de recouvrement des recettes est certes une cause du problème spécifique n°1, mais n'est pas la plus plausible car le Trésor ne peut pas suspendre le paiement de la dépense d'un compte spécial au motif que les ressources du compte ne sont pas encore perçues.

En attendant d'encaisser la totalité des ressources, le Trésor peut payer les dépenses jusqu'à la limite des crédits disponibles ; d'autres ressources pourvoient à ce manque, qu'elles proviennent des soldes créditeurs d'autres comptes, des recettes du BGE ou des ressources de trésorerie et ceci en vertu du principe de l'unité de caisse.

Quant au manque d'effort dans les actions en recouvrement de la DGDDI, cette cause aussi ne nous paraît pas être la plus plausible car la DGDDI a souvent dépassé les objectifs de recettes qui lui sont fixés par les LF.

La surévaluation des prévisions de recettes affectées au programme, par contre nous paraît être la cause même du problème de l'exécution des dépenses du CAS SYDONIA au moyen de ressources non encaissées car de 2001 à 2004 où les chiffres sont disponibles, ce n'est qu'en 2001 seul que les recettes recouvrées ont dépassé la dotation de 129 millions (confère tableau n°1).

Nous pouvons donc conclure que la surévaluation des prévisions de recettes affectées au CAS SYDONIA est à l'origine de l'exécution des dépenses sur ledit compte au moyen de ressources non affectées (**hypothèse n°1**).

2 - Cause et hypothèse liées au problème spécifique N°2

Concernant le problème de l'octroi de prêts et avances non assortis d'intérêts, nous avons retenu comme causes à la base du problème :

- l'absence ou l'insuffisance de communication entre le Ministre chargé des Finances et les autorités du Trésor;
- le manque de dynamisme dans l'exercice des attributions bancaires du Trésor.

L'absence ou l'insuffisance de communication se traduit par le fait que le Ministre chargé des finances participe seul à la prise de la décision d'octroi de prêts et avances sans aucun préalable puis envoie une lettre au Trésor lui demandant, dans une extrême urgence, de mettre les fonds à la disposition du bénéficiaire. Cette cause n'est pas la plus plausible parce que le Trésor, gestionnaire des CST, regorge d'éminents techniciens qui peuvent rappeler à l'autorité, les dispositions des articles 32 et 33 de la LOLF.

Quant au manque de dynamisme dans l'exercice des attributions bancaires du Trésor, elle s'explique par le fait que le Trésor, banquier de l'Etat, se contente de jouer pleinement son rôle de caissier sans mettre en œuvre les pratiques bancaires en matière de prêts et avances.

Nous pouvons donc conclure que le manque de dynamisme dans l'exercice des attributions bancaires du Trésor est à la base de l'octroi de prêts et avances non assortis d'intérêts (**hypothèse n°2**).

3 - Cause et hypothèse liées au problème spécifique N°3

A propos du problème de l'octroi de prêts et avances non autorisés par la loi, nous avons identifié comme causes :

- les prérogatives exorbitantes du Ministre des Finances en matière d'exécution des dépenses publiques.
- la non exhaustivité des opérations à caractère temporaire inscrites aux LF ;

Concernant les prérogatives exorbitantes du Ministre des Finances en matière d'exécution des dépenses publiques, elle se justifie par la prise d'initiative de dépenses par le Ministre des Finances bien que celles-ci ne soient pas prévues. Cette cause n'est pas la plus plausible car, même si des dépenses nouvelles naissent en cours de gestion budgétaire, il y a des mécanismes comme le collectif budgétaire pour les inscrire dans un cadre légal.

Par contre, la non exhaustivité des opérations à caractère temporaire inscrites aux LF justifie l'octroi de prêts et avances non autorisés par la loi parce que aucune étude préalable n'est faite en vue d'identifier, lors de l'élaboration de la LF, tous les prêts et avances à octroyer au cours de l'année.

Nous émettons alors l'hypothèse de la manière suivante : l'octroi de prêts et avances non autorisés par la loi s'explique par la non exhaustivité des opérations à caractère temporaire inscrites aux LF (**hypothèse n°3**).

B - Cause et hypothèse liées au problème général

Les causes et hypothèses spécifiques n'étant rien d'autre que les manifestations de la cause et de l'hypothèse générale, aucune cause générique n'a été identifiée. Ceci rend impossible la formulation d'une cause générale et par conséquent une hypothèse générale.

Paragraphe 2 : Synthèse et tableau de bord de l'étude

I – Synthèse de l'étude

L'analyse des causes à la base des différents problèmes nous amène à retenir pour chaque problème spécifique, la cause qui justifie le plus ledit problème c'est – à dire la cause la plus plausible. Ainsi, pour :

- le problème spécifique n°1, l'hypothèse suivante a été émise : la surévaluation des prévisions de recettes affectées au CAS SYDONIA est à l'origine de l'exécution des dépenses sur ledit compte au moyen de ressources non encaissées.

- le problème spécifique n°2, l'hypothèse suivante a été émise : le manque de dynamisme dans l'exercice des attributions bancaires du Trésor est à la base de l'octroi de prêts et avances non assortis d'intérêt.

- le problème spécifique n°3, l'hypothèse suivante a été émise : l'octroi de prêts et avances non autorisés par la loi s'explique par la non exhaustivité des opérations à caractère temporaire inscrites aux LF.

II – Tableau de bord de l'étude

Tableau n°6 : Tableau de bord de l'étude

Niveau d'analyse	Problématique	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
Niveau général	Problème général Mauvaise gestion des Comptes Spéciaux du Trésor	Objectif général Contribuer à une meilleure gestion des Comptes Spéciaux du Trésor	Cause générale : /	Hypothèse générale : /
Niveaux spécifiques	1 Problème spécifique N°1 Utilisation de ressources non affectées au CAS SYDONIA	Objectif spécifique N°1 Suggestions en vue de l'exécution des dépenses sur le CAS SYDONIA dans la limite des recettes encaissées	Cause spécifique N°1 Surévaluation des prévisions de recettes affectées au CAS SYDONIA	Hypothèse spécifique N°1 La surévaluation des prévisions de recettes affectées au CAS SYDONIA est à l'origine de l'utilisation de ressources non affectées à ce compte
	2 Problème spécifique N°2 octroi de prêts et avances non assortis d'intérêts	Objectif spécifique N°2 Propositions de solutions pour la mise en œuvre des modalités d'octroi de prêts et avances à intérêts	Cause spécifique N°2 Manque de dynamisme dans l'exercice des attributions bancaires du Trésor	Hypothèse spécifique N°2 le manque de dynamisme dans l'exercice des attributions bancaires du Trésor est à la base de l'octroi de prêts et avances non assortis d'intérêt
	3 Problème spécifique N°3 L'octroi de prêts et avances non autorisés par la loi	Objectif spécifique N°3 Recommandations en vue de l'octroi de prêts et avances préalablement autorisés par la LF	Cause spécifique N°3 Non exhaustivité des opérations à caractère temporaire inscrites aux LF	Hypothèse spécifique N°3 L'octroi de prêts et avances non autorisés par la loi s'explique par la non exhaustivité des opérations à caractère temporaire inscrites aux LF

Section 2: De la Revue de littérature à la Méthodologie de travail liée à l'amélioration de la gestion des Comptes Spéciaux du Trésor.

Paragraphe 1 : Revue de littérature

La revue de littérature présentera les contributions antérieures relatives à chaque problème spécifique, vu le fait que les travaux de recherche sur la gestion des comptes spéciaux du Trésor sont presque inexistantes.

I - Exposé des contributions antérieures relatives à l'utilisation de ressources non affectées au compte d'affectation spéciale

Conformément à l'approche générique liée à ce problème, il s'agira de rechercher les théories et modèles mettant en exergue l'exécution des dépenses et la réalisation des recettes sur les CAS.

« Les CAS ont la double particularité d'être financés sur ressources affectées et de retracer presque uniquement des opérations définitives ». V. L. Rabaté (P. 33) « Du bon usage des comptes d'affectations spéciales ».

Pour **Paul Marie GAUDEMET et Joël Molinier (1996, P. 287)**, les comptes d'affectation spéciale sont alimentés par des ressources qui leur sont spécialement affectées, par exception à la règle de la non affectation des recettes. Ils peuvent recevoir une subvention du budget général pour compléter leurs ressources, mais cette subvention ne peut pas dépasser 20% du total des prévisions de dépenses du compte. Le total des dépenses engagées au titre du compte ne peut excéder le total des recettes du même compte.

La **LOLF** française de 2001 précise que les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, les opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées. Ces recettes peuvent être complétées par des versements du budget général, dans la limite de 10% des crédits initiaux. En cours d'année, le total des dépenses engagées ou

ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées, sauf pendant les trois années suivant sa création.

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

II- Exposé des contributions antérieures relatives à l'octroi de prêts et avances non assortis d'intérêts

Pour le Conseil d'Etat (CE 23 mai 1980, commune d'Evaux- les – bains, recueil Lebon, P.), les départements ont la possibilité d'accorder des prêts aux communes et établissements publics communaux pour des opérations d'équipements présentant un intérêt départemental, à condition que le prêt soit rémunéré et ne soit pas alimenté par un emprunt. D'une manière générale, les prêts et avances aux personnes privées sont encadrés par la loi bancaire et par l'ordonnance de 1959.

L'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille du 30 mai 2000 a prononcé l'illégalité des délibérations du département des Alpes de Haute-Provence visant à accorder des avances remboursables sans intérêts à des communes du département.

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

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

La LF française pour 2006 a prévu des avances aux fonctionnaires de l'Etat pour l'acquisition de moyens de transport. Le montant maximal des avances est fixé à 6.707,76 euros. Elles portent intérêt et sont remboursables par mensualité dans un délai maximum de quatre ans. Le taux, déterminé par décision du ministre de l'économie et des finances, est actuellement fixé à 5,5%.

III - Exposé des contributions antérieures relatives

à l'octroi de prêts et avances non autorisés par la loi

Ce phénomène s'apparente à celui de l'utilisation de crédits en l'absence de dotation budgétaire.

La revue de la littérature autour de l'utilisation de crédits en l'absence de dotation budgétaire tourne autour de l'assertion de **Paul Marie GAUDEMET** qui précise que le budget est à la fois un acte de prévision et un acte d'autorisation. Cela signifie notamment que le budget est voté par chapitre et que l'on ne peut pas dépenser plus que le montant inscrit par chapitre.

Mais comme le précise **WATHELET Jean-Claude** les textes sur les finances publiques précisent eux même les conditions dans lesquelles les prévisions budgétaires sont dépassées et les mécanismes appropriés.

SCHEID Jean-Claude affirme qu'aucun crédit ne peut être engagé sans ouverture préalable.

La **LOLF** béninoise du 26 Septembre 1986 définit les types de crédits pouvant faire objet de dépassement et fixe aussi les conditions dans lesquelles doivent intervenir lesdits dépassements. Ceci dit, seuls les crédits évaluatifs et provisionnels peuvent être dépassés.

Pour Amavi Kouévi (2000, P.182), les dépenses autorisées sur les CAS, les comptes d'avances et les comptes de prêts sont assorties de crédits dont le montant constitue un plafond, une limite. L'interdiction faite aux ordonnateurs de ces comptes de dépasser les crédits fixés dans la loi de finances est absolue : en fixant le montant desdits crédits, le Parlement a entendu poser un maximum, une barrière infranchissable. Et c'est méconnaître sa volonté que d'engager des dépenses alors même que les crédits initiaux seraient déjà absorbés par des

dépenses déjà engagées. Mais en cours de gestion, ces crédits peuvent être épuisés. Le cas échéant, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, soit par une LF rectificative, soit par la procédure des décrets d'avances prévue par la LOLF.

En cas d'insuffisance de crédits limitatifs, les crédits supplémentaires doivent être accordés avant l'engagement de toutes dépenses nouvelles ; sinon, il y a dépassements irréguliers de crédits.

Le Ministère de l'Economie des Finances et de l'Industrie français, dans une étude réalisée en juin 2002 sur le cadre juridique des prêts et avances accordés par les collectivités locales et leurs établissements indique qu'il faut distinguer les avances de trésorerie des avances budgétaires ou prêts. A la différence des avances de trésorerie, les prêts budgétaires sont inscrits au budget. Mais à côté des avances de trésorerie, existent des avances dites budgétaires qui elles aussi sont inscrites au budget. Toutefois, la différence entre les prêts budgétaires et les avances budgétaires concerne seulement la durée de l'opération. Ainsi, les prêts et avances budgétaires sont traités comptablement de la même façon. En théorie, les prêts budgétaires sont accordés sur le long terme, les avances budgétaires le moyen terme et les avances de trésorerie sur le court terme (moins d'un an).

Paragraphe 2 : Méthodologie de travail adoptée

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

I – Approches théoriques retenues

Ici, il s'agira pour nous de choisir une approche théorique pour chaque problème spécifique retenu.

A – Choix d'outil d'analyse du problème de l'exécution des dépenses du CAS SYDONIA au moyen de ressources non affectées**a) Les normes ou repères d'amélioration**

L'approche française des ressources externes affectées aux C.A.S. est à notre avis assez édifiante. Les ressources externes des C.S.T. sont celles qui ne découlent pas du fonctionnement naturel des comptes, ni ne procèdent directement de leurs activités ; mais elles leur sont quand même affectées pour servir d'appoint. Il s'agit d'une exception prévue par l'article 21 de la LOLF du 1^{er} août 2001 à savoir : une subvention inscrite au budget général de l'Etat peut compléter les ressources d'un C.A.S. dans la limite de 10% du total des prévisions de dépenses.

b- Outils d'analyse des données collectées : Seuil de décision lié au problème spécifique n°1

Le seuil de décision prendra en compte les données du guide d'entretien avec les acteurs de la chaîne des dépenses et certaines autorités de la chambre des comptes.

Seules les données qui auront réuni plus de 50% des avis seront identifiées comme les causes réelles du problème de l'exécution des dépenses du C.A.S. SYDONIA au moyen de ressources non affectées.

B – Choix d'outil d'analyse du problème de l'octroi de prêts et avances non assortis d'intérêts**a) Les normes ou repères d'amélioration**

Pour analyser le problème spécifique n°2 relatif à l'octroi de prêts et avances non assortis d'intérêts, nous retiendrons l'approche du ministère français de l'économie, des finances et de l'industrie selon laquelle les prêts et avances aux personnes privées sont encadrés par la loi bancaire et la LOLF.

b) Outils d'analyse des données collectées : Seuil de décision lié au problème spécifique n°2

Le seuil de décision prendra en compte les données du guide d'entretien. Seules les données qui auront réuni plus de 50% des avis seront identifiées

comme les causes réelles du problème de l'octroi de prêts et avances non assortis d'intérêts.

C – Choix d'outil d'analyse du problème d'octroi de prêts et avances non autorisés par la loi

a) Les normes ou repères d'amélioration

Pour analyser le problème spécifique n°3, nous retiendrons l'approche de SCHEID Jean-Claude basé sur l'impossibilité de consommation de crédit sans ouverture préalable.

b) Outils d'analyse des données collectées : Seuil de décision lié au problème spécifique n°3

Les causes de l'octroi de prêts et avances non autorisés par la loi seront essentiellement identifiées sur la base des données du guide d'entretien qui auront réuni plus de 50% des avis.

II- Approche empirique

Cette approche nous permettra de mettre en exergue la méthode d'enquête envisagée à travers les outils de mobilisation, de dépouillement et de présentation des données. Pour ce faire, nous aurons plusieurs étapes à franchir.

A – Identification de la population mère et nature de l'enquête

Dans le cadre de notre enquête, nous avons identifié une population mère composée de quelques cadres de la DGB, DGTCP et de la chambre des comptes.

Pour collecter les données nécessaires à notre étude, et compte tenu de son caractère purement technique, nous allons, au moyen d'un guide d'entretien, interroger la population identifiée.

En vue de faciliter la compréhension, les questions contenues dans le guide d'entretien ont été conçues par rapport aux problèmes spécifiques identifiés et nous permettront de manière directe, de vérifier les hypothèses.

B – Echantillonnage

L'échantillon représentatif de la population mère identifiée par notre enquête est constitué de treize (13) cadres occupant les postes de chef de service, directeur technique à la DGB et au Trésor public puis de deux (02) vérificateurs de la chambre des comptes.

C – Centre d'intérêt du questionnaire, technique de dépouillement, de traitement et de présentation des données recueillies

L'objectif visé par nos enquêtes est de collecter les données nécessaires à la vérification des différentes hypothèses formulées dans nos travaux de recherche.

Vu le nombre restreint de la population mère, le dépouillement des données recueillies se fera manuellement. Quant à la présentation des résultats, elle se fera par catégorisation en fonction des problèmes spécifiques et notre appréciation des réponses obtenues dans les différents entretiens.

CHAPITRE DEUXIEME

De l'organisation des enquêtes aux recommandations

A cette étape de l'étude, il nous revient de vérifier les hypothèses émises à travers la formulation du diagnostic après la réalisation des enquêtes dont les résultats seront exploités à cet effet.

La formulation du diagnostic nous permettra de proposer des solutions tout en définissant les conditions de leur mise en application

Section 1 : De l'organisation des enquêtes à l'analyse des résultats obtenus

Paragraphe 1 : Réalisation des enquêtes et limites des données recueillies

Mentionnons ici que tout n'a pas été rose au moment où nous effectuons nos travaux de recherche. La valeur des données recueillies se trouve donc limitée par quelques difficultés telle que la réticence de certains cadres à mettre à notre disposition certains documents devant nous faciliter la tâche sous prétexte de se conformer à la règle déontologique qui n'est rien d'autre que le secret professionnel.

I – Réalisation des enquêtes

La réalisation des enquêtes dans le cadre de nos travaux de recherche s'est faite durant tout le mois de juin 2007. Nous avons accordé assez de temps aux enquêtes pour nous assurer de la fiabilité des données recueillies. A ce titre, les questions du guide d'entretien conçu sont assez testées voire reformulées afin de faciliter la tâche aux enquêtés.

Les cibles de nos enquêtes sont certains Directeurs Techniques, chefs de services de la DGB et de la DGTCP d'une part, certains vérificateurs de la chambre des comptes d'autre part.

II – Difficultés rencontrées et limites des données recueillies

Les difficultés rencontrées au cours de nos recherches sont de plusieurs ordres.

Globalement , la disponibilité des enquêtés pour nous recevoir, en vue des entretiens, a posé un sérieux problème du fait qu'ils sont tous à des postes de responsabilité et n'ont souvent pas le temps. Par ailleurs, par rapport aux problèmes spécifiques en études et aux questions, certains enquêtés ignorent les dispositions de la LOLF qui régissent les CST ; ce qui nous a obligé à nous munir à chaque fois de la LOLF, à expliquer ce qui doit se faire et ce qui se fait afin de leur permettre de répondre aux questions. Notons que très peu de gens s'intéressent aux CST et ceux qui s'y connaissent vraiment ne sont pas nombreux. En outre, l'accès aux statistiques n'a pas été facile et compte tenu du caractère sensible du sujet, certains documents sont juste mis à notre disposition pour être consultés. Il nous est interdit de publier certaines informations pour renchérir nos hypothèses.

Paragraphe 2 : Présentation et analyse des résultats d'enquêtes

Avant de procéder à la vérification des hypothèses, une analyse des données présentées par problème spécifique s'impose.

I – Présentation des données

A - Présentation des données relatives à l'utilisation de ressources non affectées au programme SYDONIA

En ce qui concerne l'utilisation de ressources non affectées au programme SYDONIA dans l'exécution des dépenses sur ce compte, unanimement les enquêtés ont attesté de la surévaluation des prévisions de recettes affectées au compte. Pour certains, cette surévaluation relève du manque de sincérité dans la prévision des recettes. D'autres justifient la fréquence de la surévaluation par le fait que les prévisions se font sans tenir compte des réalisations des années antérieures. Ce résultat est confirmé par les données du tableau suivant que nos enquêtes nous ont révélé.

Tableau n°7 : Prévisions et réalisations de la TVA à l'importation et des redevances informatiques

ANNEE	TVA A L'IMPORTATION		REDEVANCES INFORMATIQUES	
	PREVISIONS	REALISATIONS	PREVISIONS	REALISATIONS
2001	76 500 000 000	79 264 181 363	-	-
2002	87 000 000 000	86 966 131 831	636 000 000	517 382 910
2003	96 500 000 000	85 460 440 527	620 000 000	433 639 750
2004	104 100 000 000	99 098 038 599	650 000 000	332 101 182
2005	95 427 715 000	93 825 943 327	613 361 000	348 382 500
2006	100 073 508 000	105 772 737 359	639 870 000	474 370 384

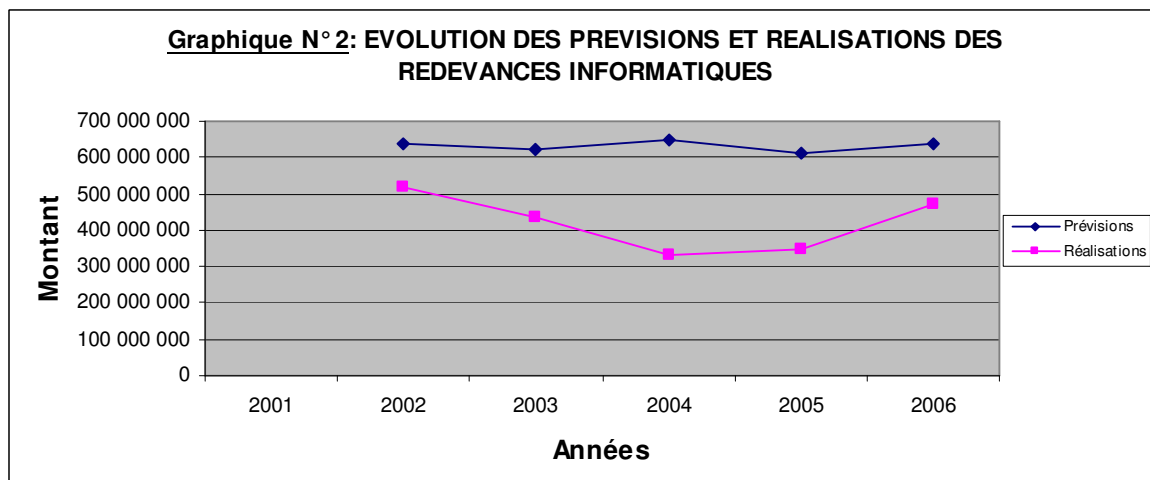
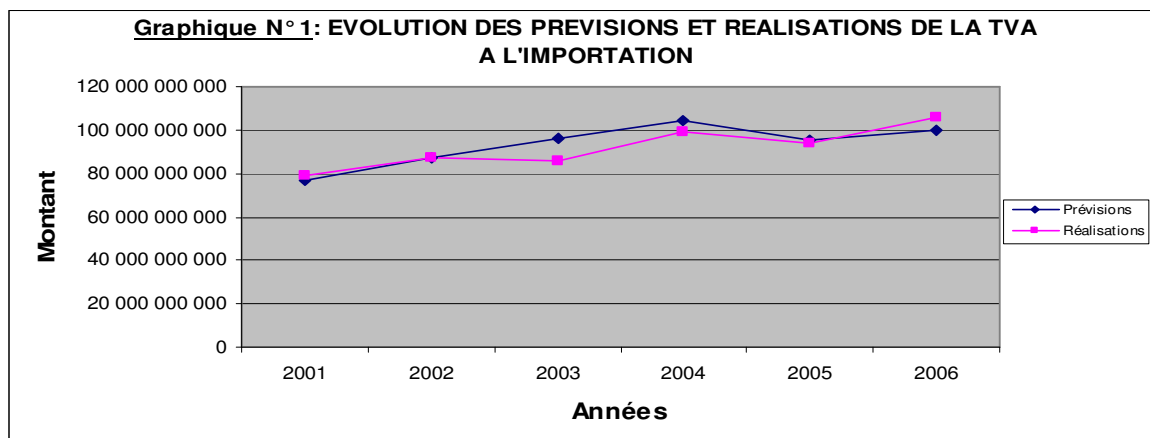
SOURCE : comptes de gestion, service de la recette.

NB : Les données de 2005 et 2006 sont provisoires.

Rappelons que le CAS SYDONIA est alimenté par 0,5556% de la TVA perçu au cordon douanier et 100% des redevances informatiques.

L'analyse de ce tableau nous révèle que les objectifs au titre des redevances informatiques ne sont jamais atteints. Ceux de la TVA ne sont atteints qu'en 2001 et 2006. Les graphiques ci-dessous montrent l'évolution de ces performances.

Cette situation atteste qu'il y a surévaluation des recettes.



La lecture des deux graphiques nous permet de dire que la marge de la surévaluation de la TVA à l'importation n'est pas grande, contrairement à celle des redevances informatiques où les réalisations s'abaissent et tendent à s'éloigner des prévisions chaque année.

B - Présentation des données relatives à l'octroi de prêts et avances non assortis d'intérêts

Pour la majorité des enquêtés, les décisions d'octroi de prêts et avances sont souvent des décisions plus politiques que techniques, prises par le Gouvernement en vue de régler des problèmes d'ordre économique et social. A l'étape de la mise en œuvre, des instructions sont données au Ministre des Finances qui les répercutent sur le Trésor.

Pour d'autres, c'est le manque de rigueur dans l'exercice des fonctions bancaires du Trésor qui justifie l'octroi de prêts et avances non assortis d'intérêts. Ces derniers soutiennent que les autorités du Trésor devaient se coller aux textes en vigueur en faisant, à chaque occasion, des notes à l'attention du Ministre pour lui expliquer les aspects techniques des opérations de prêts et avances auxquels il importe de se conformer.

C - Présentation des données relatives à l'octroi de prêts et avances non autorisés par la loi

La majorité des enquêtés affirment que la non exhaustivité des opérations à caractère temporaire inscrites aux LF et l'improvisation expliquent l'octroi de prêts et avances non autorisés par la loi. Certains pensent que c'est parce que le Ministre des finances a les prérogatives de le faire que la situation prévaut. Ces prérogatives lui permettent même de déverrouiller l'applicatif informatique de gestion des finances publiques (SIGFIP) pour exécuter des dépenses en dépassement des crédits votés.

II – Analyse des données et vérification des hypothèses

A - Analyse des données et degré de validation de l'hypothèse spécifique n°1

Pour 100% des enquêtés, l'utilisation de ressources non affectées au programme SYDONIA se justifie par la surévaluation des recettes affectées à ce compte d'affectation spéciale.

La voie de la majorité vient approuver notre analyse lors de la formulation des hypothèses.

En effet, des entretiens que nous avons eu, il ressort que les cadres chargés de la prévision des recettes affectées à ce compte ne tiennent pas compte des réalisations des années antérieures, c'est à dire ne mettent pas en application les méthodes de prévision budgétaire reconnues en finances publiques contemporaines. Ce qui fait que les recettes réalisées sont en dessous des prévisions comme l'indiquent les graphiques 1 et 2 ci-dessus.

B - Analyse des données et degré de validation de l'hypothèse spécifique n°2

84% de nos enquêtés attribuent l'octroi de prêts et avances non assortis d'intérêts au fait que les décisions d'octroi de prêts et avances sont souvent des décisions plus politiques que techniques.

16% de ces derniers l'attribuent au manque de dynamisme dans l'exercice des attributions bancaires du Trésor public.

Nos analyses effectuées sur cette préoccupante situation nous avaient amené à retenir comme cause étant à la base, le manque de dynamisme dans l'exercice des attributions bancaires. Comment comprendre que le Trésor prenne les instructions du Ministre des finances comme des paroles d'évangile et les exécute à la lettre sans pouvoir rappeler à l'autorité le volet technique, le cadre législatif dans lequel doivent s'exécuter les instructions ? L'appropriation par le Trésor de la loi bancaire et de la loi organique relative aux lois de finances peut réorienter les décisions politiques de prêts et d'avances.

Nous pouvons conclure que la voix de la majorité lie l'octroi de prêts et avances non assortis d'intérêts au fait qu'au Bénin, ce sont des décisions plus politiques que techniques.

C - Analyse des données et degré de validation de l'hypothèse spécifique n°3

62% des enquêtés pensent que l'octroi de prêts et avances non autorisés par la loi est lié non seulement à la non exhaustivité des prévisions d'opérations à caractère temporaire mais aussi à la non sincérité des mécanismes de prévision de ces opérations.

35% pensent que les prérogatives exorbitantes du MF sont à la base de la situation.

Le reste soit les 3% pensent que diverses raisons y sont à la base.

Pour **ROBERTS John**, les dépassements excessifs remettent toujours en cause la sincérité des mécanismes de prévisions budgétaires.

Il sera appuyé par **BASLE** qui ajoute que les dépassements sont souvent de nature à dénoncer les limites des mécanismes de prévisions budgétaires.

La voix de la majorité vient conforter la nôtre ; ce qui nous autorise à affirmer que l'octroi de prêts et avances non autorisés par la loi se justifie par la non exhaustivité des prévisions d'opérations à caractère temporaire due au manque de sincérité des mécanismes de prévision de ces opérations.

Section 2 : Diagnostic établi, approches de solutions et Conditions de mise en œuvre

Dans cette partie, nous proposerons des approches de solutions suivies de leurs conditions de mise en œuvre, après avoir fait la synthèse du diagnostic ci-dessus posé.

Paragraphe 1 : Synthèse du diagnostic et approches de solutions

I – Synthèse du diagnostic

Ici, nous présenterons par problème spécifique, l'élément du diagnostic correspondant.

A – Élément du diagnostic N°1

L'utilisation de ressources non affectées au compte d'affectation spéciale SYDONIA est due à la surévaluation des recettes affectées à ce compte.

B - Élément du diagnostic N°2

L'octroi de prêts et avances non assortis d'intérêts est dû au fait que les décisions d'octroi de prêts et avances sont souvent des décisions plus politiques que techniques.

C - Élément du diagnostic N°3

L'octroi de prêts et avances non autorisés par la loi est dû à la non exhaustivité des prévisions d'opérations à caractère temporaire.

II – Approches de solutions

Ces approches de solutions visent à corriger les insuffisances relatives à l'utilisation de ressources non affectées au compte d'affectation spéciale SYDONIA, l'octroi de prêts et avances non assortis d'intérêts et l'octroi de prêts et avances non autorisés par la loi.

A – Approches de solutions au problème de l'utilisation de ressources non affectées au compte d'affectation spéciale SYDONIA

Du diagnostic établi, il ressort que l'utilisation de ressources non affectées au compte d'affectation spéciale SYDONIA est due à la surévaluation des recettes affectées à ce compte. Résoudre ce problème revient à proposer des solutions pouvant permettre d'éviter que les recettes encaissées ne soient inférieures aux prévisions.

Pour ce faire, nous préconisons :

- des prévisions plus réalistes, en demandant aux autorités chargées d'évaluer lesdites recettes d'utiliser la méthode de la pénultième année corrigée qui consiste à déterminer :
 - d'abord, la moyenne des recettes recouvrées pour les trois dernières gestions dont les résultats sont entièrement connus ;
 - l'effet financier des variations de recouvrement au cours des trois gestions pour majorer la moyenne ci-dessus calculée (cet effet financier correspond à la moyenne des recettes recouvrées que multiplie le coefficient de variation des recouvrements sur la période considérée) ;
 - enfin, le montant de la prévision de recettes correspond à la moyenne des recouvrements, majorée de l'effet financier des variations de recouvrements enregistrées.

- l'engagement des dépenses du programme SYDONIA dans la limite des recettes encaissées. Ceci implique que les recettes encaissées au profit du compte soient connues au fur et à mesure qu'elles se réalisent au cours de l'année. Pour le faire, il faut :
 - Que le Trésor automatise la répartition de la TVA perçue au cordon douanier en insérant dans le progiciel ASTER, par lequel se tient la comptabilité, la clé de répartition ;
 - Améliorer la contenance du tableau que produit SIGFIP retraçant la situation périodique de l'état d'exécution des dépenses en créant, entre la colonne dotation et celle engagement du programme SYDONIA, une colonne recettes encaissées comme l'indique le schéma ci-dessous.

Tableau n°8 : ETAT D'EXECUTION DES DEPENSES

IMPUTATION BUDGETAIRE	DOTATION	RECETTES ENCAISSEES	ENGAGEMENTS	MANDATS ORDONNANCES	ORDRE DE PAIEMENT	DISPONIBLE	TAUX

- Faire jouer l'interface entre SIGFIP et ASTER pour que les recettes de TVA et redevances informatiques comptabilisées pour le compte de SYDONIA soient automatiquement disponibles dans la colonne recettes encaissées sur SIGFIP ; ce qui permettra à l'ordonnateur de rapprocher les engagements des encaissements.

- la prise d'un acte définissant les modalités dans lesquelles le compte d'affectation spéciale SYDONIA sera subventionné par les recettes du budget général.

B - Approches de solutions au problème de l'octroi de prêts et avances non assortis d'intérêts

Le diagnostic a permis de savoir que le problème de l'octroi de prêts et avances non assortis d'intérêts est dû au fait que les décisions d'octroi de prêts et avances sont souvent des décisions plus politiques que techniques. Pour régler le problème, il nous faudra proposer les mesures nécessaires devant aboutir au respect des dispositions législatives en la matière. L'effectivité doit prendre par la restauration des fonctions bancaires du Trésor. Nous préconisons que le Trésor :

- mette en application les dispositions des articles 32 et 33 de la loi organique relative aux lois de finances, qui régissent les conditions d'octroi des prêts et avances;
- appelle, à chaque occasion, l'attention du Ministre des Finances sur les aspects techniques, les conditions devant régir l'octroi des prêts et avances pour un bon usage des deniers publics.

C - Approches de solutions au problème de l'octroi de prêts et avances non autorisés par la loi

Du diagnostic établi, il s'est révélé que l'octroi de prêts et avances non autorisés par la loi est dû à la non exhaustivité des prévisions d'opérations à caractère temporaire dans les lois de finances.

Pour éviter cette situation, nous préconisons :

- qu'il y ait plus de fiabilité dans les mécanismes de prévisions de ces opérations afin de les identifier lors de l'élaboration du projet de loi de finances ;
- le recours aux lois de finances rectificatives lorsqu'en cas de force majeure, des charges de prêts et avances naissent en cours d'année.

Paragraphe 2 : Conditions de mise en œuvre

La gestion efficace des comptes spéciaux du Trésor suppose la résolution d'un certain nombre de problèmes à travers la mise en œuvre des solutions précédemment proposées.

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

I – Recommandations à l'endroit du Ministre des Finances

Nous recommandons, la mise sur pied d'une commission chargée de l'élaboration d'un projet de Décret portant réforme des circuits et des procédures d'exécution des dépenses et des recettes des Comptes Spéciaux du Trésor, afin de définir le cadre réglementaire des opérations des CST. Cette commission peut s'inspirer du Décret n° 98-716 du 16 décembre 1998 portant réforme des circuits et des procédures d'exécution des dépenses et des recettes du budget général de l'Etat, des CST et mise en œuvre du SIGFIP en Côte d'Ivoire.

Pour la résolution du problème spécifique N°1 :

- mettre à la disposition du service informatique de la DGB et de la DGTCP les moyens nécessaires pour la création des applicatifs et l'interface entre ASTER et SIGFIP pour le suivi régulier du niveau de recouvrement des recettes affectées au compte d'affectation spéciale SYDONIA ;
- mettre sur pied une commission chargée d'étudier les modalités de révision de certains articles de la loi organique relative aux lois de finances afin d'y intégrer les dispositions relatives à la subvention du budget général aux comptes d'affectation spéciale ;
- organiser des formations à l'endroit des cadres sur les mécanismes fiables de prévision des recettes à inscrire aux lois de finances.

Pour la résolution du problème spécifique N°2 :

La mise en place au niveau du Ministère des Finances d'une cellule rattachée au Ministre, chargée d'étudier toutes les décisions d'octroi de prêts et avances, de définir les modalités d'octroi des prêts puis d'élaboration des projets de convention entre le Ministre des finances et le bénéficiaire. La convention doit comporter entre autres, le montant, le taux d'intérêt, la durée de remboursement, le tableau d'amortissement avec les échéances de remboursement. Cette cellule sera composée des autorités de la DGTCP, DGB, CF et du Cabinet du Ministre.

Ce n'est qu'après ce préalable que les dépenses de prêts et avances seront engagées par le DGB sur SIGFIP.

Pour la résolution du problème spécifique N°3 :

- veiller au respect strict des autorisations de dépenses données par le parlement ;
- mettre en place des mécanismes de prévisions plus fiables ;
- faire des prévisions d'octroi de prêts et avances par catégorisation en fonction des différents secteurs de l'économie nationale ;
- supprimer l'exécution des dépenses par le procédé d'ordres de paiement internes émis par le Trésor Public.

II - Recommandations à l'endroit du Trésor Public

Le Trésor doit prendre les dispositions nécessaires pour plus d'efficacité dans la tenue de la comptabilité et plus de célérité dans la centralisation de la comptabilité des postes comptables. Ainsi, il n'y aura plus de retard dans la comptabilisation des pièces et les renseignements que donnera ASTER sur le niveau des recettes encaissées au profit du compte d'affectation spéciale seront proches de la réalité.

Par ailleurs, au cas où le Trésor serait amené à décaisser directement les fonds au titre d'un prêt ou d'une avance non autorisé par la loi, il faut qu'il le fasse régulariser en loi de finances rectificatives.

II - Recommandations à l'endroit de l'Assemblée Nationale

En ce qui concerne le Parlement, nous lui recommandons de faire du contrôle de la gestion des Comptes Spéciaux du Trésor, une priorité afin d'apprécier dans quelle mesure ses autorisations sont respectées par l'exécutif.

TABLEAU N° 9 : Tableau synthèse de l'étude sur la gestion des Comptes Spéciaux du Trésor au Bénin

CONCLUSION

La mise en application, par le Ministre chargé des Finances, des recommandations de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême sur le compte de gestion 1998 a abouti à la régularisation de la pratique des Comptes Spéciaux du Trésor au Bénin. La réalisation de la présente étude nous a permis de découvrir la gestion qui en est faite et le cadre juridique dans lequel ils s'inscrivent.

Les problèmes inhérents à la gestion des Comptes Spéciaux du Trésor sont entre autres : l'utilisation de ressources non affectées au compte d'affectation spéciale SYDONIA, l'octroi de prêts et avances non assortis d'intérêts et l'octroi de prêts et avances non autorisés par la loi.

Après l'analyse de ces différents problèmes, plusieurs solutions ont été proposées dans le présent mémoire, en vue de remédier aux diverses irrégularités qui entachent la gestion des Comptes Spéciaux du Trésor. Ces approches de solutions sont suivies des conditions de leur mise en œuvre.

Sans prétendre avoir examiné tous les contours des problèmes inhérents à la gestion des Comptes Spéciaux du Trésor, nous avons essayé de passer en revue les axes de réflexion sus indiqués. Cette étude s'engage donc dans le processus qui pourrait conduire à leur amélioration.

Ainsi, nous estimons que la prise en compte de nos suggestions par les acteurs des finances publiques permettra de contribuer efficacement à un bon usage des fonds publics et d'éviter des problèmes de trésorerie pour l'Etat.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

- GAUDEMET, M.P. et J. MOLINIER (1996) : « **Finances Publiques, Budget/Trésor** » 7^e édition, MONTCHRESTIEN, Tome 1.
- Dictionnaire LAROUSSE.
- « **Référentiel des Mémoires** » Adopté par le Conseil des Professeurs de l' ENAM (Atelier de validation du 16 Juillet 2005) ;
- Chambre des comptes / Cour Suprême : « **Rapport sur l'exécution de la loi de finances** » pour les années 1998 à 2002 (Déclaration Générale de Conformité) ;
- Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique : « **Rapport de présentation du Compte Général de l'Administration des Finances** », pour les gestions 1998 à 2004.
- GUILLIEN, R. et VINCENT, J. (2001) : « **Lexique des termes juridiques** », 13^{ème} édition.
- GUINIKOUKOU, F. (2001) : « **Lexique budgétaire** », le succès plus.
- KOUEVI, A. (2000) : « **Les comptes spéciaux du Trésor** », L.G.D.J.-E.J.A.
- MINEFI (2002) : « **Le cadre juridique des prêts et avances accordés par les collectivités locales et leurs établissements publics** », <http://www.colloc.minefi.gouv.fr/colo>.
- MUZELLEC, R. (2000) : « **Finances Publiques** », 11^{ème} édition SIREY.
- ORSONI, G. (1989) : « **Finances Publiques** » édition PUBLISUD.
- PAUL, M. (1998) : « **Les Finances Publiques de A à Z ; dictionnaire de droit budgétaire et de comptabilité publique** » édition ESKA.
- SENAT : « Rapport du parlement sur les projets de loi de finances pour 2001, 2005 et 2006 : comptes spéciaux du Trésor », <http://www.senat.fr/rap/104-074-343.html>

Textes

- Loi Organique N°86-021 du 26 Septembre 1986 relative aux Lois de Finances ;
- Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux Lois de Finances (FRANCE) ;
- Loi n°2000-21 du 28 décembre 2000 portant loi de finances pour la gestion 2001.
- Loi n°2002-001 du 31 janvier 2002 portant loi de finances pour la gestion 2002.
- Loi n°2002-25 du 31 décembre 2002 portant loi de finances pour la gestion 2003.
- Loi n°2003-23 du 26 décembre 2003 portant loi de finances pour la gestion 2004.
- Loi n°2004-28 du 31 décembre 2004 portant loi de finances pour la gestion 2005.
- Loi n°2005-42 du 05 janvier 2006 portant loi de finances pour la gestion 2006.
- Décret n°2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du budget général de l'Etat.
- Décret n°98-716 du 16 décembre 1998 portant réforme des circuits et des procédures d'exécution des dépenses et des recettes du budget général de

l'Etat, des comptes spéciaux du Trésor, et mise en œuvre du Système Intégré de Gestion des finances publiques (Côte d'Ivoire).

- Décret n° 2006-619 du 19 novembre 2006 portant attribution, organisation et fonctionnement du Ministère Délégué Chargé du Budget auprès du Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances.
- Arrêté 1999 - N°100/ MFE/DC/SGM portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Générale du Budget ;
- Arrêté 1998 – N°1198/MF / DC / SGM / DA portant attributions, organisation et Fonctionnement de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique ;
- Directive N°5/97/CM/UEMOA du 16 Décembre 1997 relative aux Loi de Finances ;

MEMOIRE

- AFANOTIN, E. (2006) « Contribution à l'amélioration de la gestion des autorisations budgétaires » UAC/ ENAM/ cycle I Administration des Finances et du Trésor.

ANNEXE

Guide d'entretien

Madame ou Monsieur, Bonjour

Dans le cadre de la réalisation de notre mémoire de fin de formation à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) dont le thème porte sur la gestion des Comptes Spéciaux du Trésor au Bénin, nous avons besoin de certaines informations que nous souhaitons pouvoir obtenir de vous. A cet effet, nous vous prions de bien vouloir nous consacrer un bout de votre précieux temps pour un entretien. Nous vous remercions d'avance pour votre collaboration.

1- *Qu'est-ce qui explique selon vous le fait que les recettes encaissées au profit du Compte d'Affectation Spéciale SYDONIA sont souvent inférieures aux prévisions ?*

Est-ce la surévaluation des recettes affectées ou le manque d'effort dans les actions en recouvrement ?

2- *Pourquoi les prêts et avances octroyés par le Trésor ne sont souvent pas assortis d'un taux d'intérêt comme le prescrit la loi organique relative aux Lois de Finances ?*

3- *Qu'est-ce qui justifie selon vous l'octroi par le Trésor, en cours d'année, de prêts et avances non autorisés par la Loi des Finances ?*

TABLE DES MATIERES

Identification du jury.....	i
Déclaration d'engagement.....	ii
Dédicaces.....	iii
Remerciements.....	iv
Liste des sigles et abréviations.....	v
Liste des tableaux.....	vi
Liste des figures.....	vii
Résumé.....	viii
Sommaire.....	ix
Introduction Générale	1
Chapitre préliminaire : Du cadre de l'étude à la détermination de la vision globale de résolution de la problématique	4
Section 1 : Etat des lieux ou constats et restitution des mécanismes de fonctionnement du cadre de l'étude ...	5
Paragraphe 1 : Etat des lieux ou constats	5
I- Présentation des structures d'accueil	5
A- Missions et attributions du Ministère Délégué Chargé du Budget auprès du Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances	6
B- Organisation et Fonctionnement du Ministère Délégué Chargé du Budget	6
II- Restitution des mécanismes de fonctionnement du cadre de l'étude	7
A- L'inscription des comptes spéciaux du Trésor au projet de loi de finances et l'exécution de leurs opérations	7
1- L'inscription des comptes spéciaux du Trésor au projet de loi de finances	7
a) Les catégories de comptes spéciaux du Trésor	8
b) Etude et synthèse des propositions budgétaires	9
c) La centralisation des dépenses et des recettes	10
2- L'exécution des autorisations des CST	11
a) Le chargement des crédits dans SIGFIP	11
b) L'engagement et la liquidation des dépenses des CST	11
c) Le paiement des dépenses	12
B- La gestion des Comptes Spéciaux du Trésor	13
1- La gestion des comptes d'affectation spéciale	13
a) Le programme SYDONIA	13

b) Le compte « opération militaire à l'extérieur »	14
2- La gestion des comptes d'avances	14
a) L'octroi des avances	16
b) Le remboursement des avances	16
3- Les comptes de prêts	18
a) L'octroi des prêts	19
b) Le remboursement des prêts	19
Paragraphe 2 : Ciblage de la problématique	20
I- Inventaire de forces et des faiblesses	20
A- inventaire des forces et des atouts	20
B- Inventaire des faiblesses et des problèmes	21
II - Problématiques possibles	22
A - Regroupement des problématiques par centre d'intérêt	22
Section 2 : Choix, Spécification et vision globale de résolution de la problématique	23
Paragraphe 1 : Choix de la problématique et formulation du sujet ...	23
I - Choix de la problématique	23
II - Formulation du sujet	25
Paragraphe 2 : Spécification et détermination de la vision globale de résolution de la problématique	25
I - Spécification de la problématique	25
II- Détermination de la vision globale de résolution de la problématique	26
CHAPITRE PREMIER : Des objectifs de l'étude à la méthodologie adoptée	28
Section 1 : Cadre théorique de l'étude	29
Paragraphe 1 : Objectifs et hypothèses de l'étude	29
I – Objectifs de l'étude	29
A - Objectif général	29
B - Objectifs spécifiques	29
II – Causes et hypothèses liées à la problématique choisie	29
A - Causes et hypothèses liées aux problèmes spécifiques	29
1 - Cause et hypothèse liées au problème spécifique N°1	29
2 - Cause et hypothèse liées au problème spécifique N°2	30
3 - Cause et hypothèse liées au problème spécifique N°3	31
B - Cause et hypothèse liées au problème général	32
Paragraphe 2 : Synthèse et tableau de bord de l'étude	32
I – Synthèse de l'étude	32

II – Tableau de bord de l'étude	33
Section 2: De la Revue de littérature à la Méthodologie de travail liée à l'amélioration de la gestion des Comptes Spéciaux du Trésor	34
Paragraphe 1 : Revue de littérature	34
I - Exposé des contributions antérieures relatives à l'utilisation de ressources non affectées au compte d'affectation spéciale	34
II - Exposé des contributions antérieures relatives à l'octroi de prêts et avances non assortis d'intérêts	35
III - Exposé des contributions antérieures relatives à l'octroi de prêts et avances non autorisés par la loi	36
Paragraphe 2 : Méthodologie de travail adoptée	37
I – Approches théoriques retenues	37
A – Choix d'outil d'analyse du problème de l'utilisation de ressources non affectées au CAS SYDONIA	38
a) Les normes ou repères d'amélioration	38
b) Outils d'analyse des données collectées : Seuil de décision lié au problème spécifique n°1	38
B – Choix d'outil d'analyse du problème de l'octroi de prêts et avances non assortis d'intérêts	38
a) Les normes ou repères d'amélioration	38
b) Outils d'analyse des données collectées : Seuil de décision lié au problème spécifique n°2	38
C – Choix d'outil d'analyse du problème de l'octroi de prêts et avances non autorisés par la loi	39
a) Les normes ou repères d'amélioration	39
c) Outils d'analyse des données collectées : Seuil de décision lié au problème spécifique n°3	39
II- Approche empirique	39
A – Identification de la population mère et nature de l'enquête	39
B – Echantillonnage	40
C – Centre d'intérêt du questionnaire, technique de dépouillement, de traitement et de présentation des données recueillies	40
CHAPITRE DEUXIEME : De l'organisation des enquêtes aux recommandations	41
Section 1 : De l'organisation des enquêtes à l'analyse des résultats obtenus	42
Paragraphe 1 : Réalisation des enquêtes et limites des données recueillies	42
I – Réalisation des enquêtes	42
II– Difficultés rencontrées et limites des données recueillies	42
Paragraphe 2 : Présentation et analyse des résultats d'enquêtes ...	43
I – Présentation des données	43
A - Présentation des données relatives à l'utilisation de ressources non affectées au programme SYDONIA	43

B - Présentation des données relatives à l'octroi de prêts et avances non assortis d'intérêts	45
C - Présentation des données relatives à l'octroi de prêts et avances non autorisés par la loi	45
II – Analyse des données et vérification des hypothèses	46
A - Analyse des données et degré de validation de l'hypothèse spécifique n°1	46
B - Analyse des données et degré de validation de l'hypothèse spécifique n°2	46
C - Analyse des données et degré de validation de l'hypothèse spécifique n°3	47
Section 2 : Diagnostic établi, approches de solutions et conditions de mise en œuvre	47
Paragraphe 1 : Synthèse du diagnostic et approches de solutions ..	48
I – Synthèse du diagnostic	48
A – Élément du diagnostic N°1	48
B - Élément du diagnostic N°2	48
C - Élément du diagnostic N°3	48
II – Approches de solutions	48
A – Approches de solutions au problème de l'utilisation de ressources non affectées au compte d'affectation spéciale SYDONIA	48
B - Approches de solutions au problème de l'octroi de prêts et avances non assortis d'intérêts	50
C - Approches de solutions au problème de l'octroi de prêts et avances non autorisés par la loi	50
Paragraphe 2 : Conditions de mise en œuvre	50
I – Recommandations à l'endroit du Ministre des Finances	51
II - Recommandations à l'endroit du Trésor Public	52
III- Recommandations à l'endroit de l'Assemblée Nationale	52
TABLEAU SYNTHÈSE DE L'ÉTUDE	53
CONCLUSION GÉNÉRALE	55
BIBLIOGRAPHIE	56
ANNEXE	58

TABLEAU N° 9 : Tableau synthèse de l'étude sur la gestion des Comptes Spéciaux du Trésor au Bénin

Niveau d'analyse	Problème	Objectifs	Hypothèses	Eléments de diagnostic	Solutions
Niveau général	Problème général : Mauvaise gestion des Comptes Spéciaux du Trésor	Objectif général : Contribuer à une meilleure gestion des Comptes Spéciaux du Trésor	/	/	/
Niveau spécifique N°1	Problème spécifique N°1 Utilisation de ressources non affectées au compte d'affectation spéciale SYDONIA	Objectif spécifique N°1 Suggestions en vue de l'exécution des dépenses sur le CAS SYDONIA dans la limite des recettes encaissées	Hypothèse spécifique N°1 La surévaluation des prévisions de recettes affectées au CAS SYDONIA est à l'origine de l'utilisation de ressources non affectées à ce compte	Elément de diagnostic N°1 L'utilisation de ressources non affectées au compte d'affectation spéciale SYDONIA est due à la surévaluation des recettes affectées à ce compte.	Solution N°1 - Faire des prévisions de recettes plus réalistes en utilisant la méthode de la pénultième année corrigée; - l'engagement des dépenses dans la limite des recettes encaissées ; - faire apparaître sur SIGFIP, le niveau des recettes encaissées au profit du compte d'affectation spéciale.
Niveau spécifique N°2	Problème spécifique N°2 L'octroi de prêts et avances non assortis d'intérêts	Objectif spécifique N°2 Propositions de solutions pour la mise en œuvre des modalités d'octroi de prêts et avances à intérêts	Hypothèse spécifique N°2 le manque de dynamisme dans l'exercice des attributions bancaires du Trésor est à la base de la concession de prêts et avances non assortis d'intérêt	Elément de diagnostic N°2 L'octroi de prêts et avances non assortis d'intérêts est dû au fait que les décisions d'octroi de prêts et avances sont souvent des décisions plus politiques que techniques.	Solution N°2 - La mise en application des dispositions des articles 32 et 33 de la loi organique relative aux lois de finances ; - le Trésor doit, à chaque occasion, appeler l'attention du Ministre des finances sur les aspects techniques, les conditions devant régir l'octroi des prêts et avances pour un bon usage des deniers publics.
Niveau spécifique N°3	Problème spécifique N°3 L'octroi de prêts et avances non autorisés par la loi	Objectif spécifique N°3 Recommandations en vue de l'octroi de prêts et avances préalablement autorisés par la LF	Hypothèse spécifique N°3 L'octroi de prêts et avances non autorisés par la loi s'explique par la non exhaustivité des opérations à caractère temporaire inscrites aux LF	Elément de diagnostic N°3 L'octroi de prêts et avances non autorisés par la loi est due à la non exhaustivité des prévisions d'opérations à caractère temporaire.	Solution N°3 - il faut plus de fiabilité dans les mécanismes de prévisions de ces opérations afin de les identifier lors de l'élaboration du projet de loi de finances ; - le recours aux lois de finances rectificatives lorsqu'en cas de force majeure, des charges de prêts et avances naissent en cours d'année.