



REPUBLIQUE DU BENIN

-----0000000-----

MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR  
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

-----0000000-----

UNIVERSITE d'ABOMEY-CALAVI

-----0000-----

**ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION  
ET DE MAGISTRATURE**

-----0000-----

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

-----0000-----

**Option :**

Administration des Finances

**Filière :**

Administration des Finances  
et du Trésor

**ANNEE ACADEMIQUE :**

2006-2007

**Thème**

**CONTRIBUTION A LA REDDITION A BONNE  
DATE DU COMPTE DE GESTION DE L'ETAT**

**Présenté et soutenu par :**

Bernadette FAGBEMI

**Sous la direction de :**

**Maître de stage:**

Blaise YEHOUEYOU  
Administrateur du Trésor

**Directeur de Mémoire :**

Justin GANDJIDON  
Administrateur du Trésor  
Enseignant à L'ENAM

Juillet 2007

# DEDICACES

Je voudrais dédier ce mémoire,

A Dieu le Père, le Fils et le Saint Esprit par qui toute œuvre se réalise.

A mon Feu Père FAGBEMI Isidore qui m'a éduqué dans la rigueur de l'amour pour les études, et qui n'a pas pu profiter du fruit de ce travail.

A ma Mère Henriette AYABA TONOUKOUIN qui m'a assisté et demeure à mes côtés un support infailible. Que cette œuvre soit le couronnement de vos sacrifices.

A mes frères et sœurs, cousins cherchez toujours à mieux faire car la persévérance a un prix : le progrès.

A mes filles Modukpè et Oluwafèmi, que cette œuvre soit un exemple pour vous.

A mes sœurs en christ, recevez la bénédiction de Dieu le tout Puissant.

A tous mes collègues de promotion pour les bons et difficiles moments passés ensemble, trouvez ici, le fruit de notre endurance.

## REMERCIEMENTS

Au moment où nous parachevons notre formation par la rédaction de ce mémoire, il nous est agréable d'adresser nos sincères remerciements à tous ceux qui nous ont apporté leurs concours.

A Monsieur Justin GANDJIDON qui a accepté de diriger ce mémoire malgré ses multiples occupations. Que le Seigneur vous bénisse.

A Monsieur Blaise YEHOUENOU pour l'honneur qu'il m'a fait en acceptant de suivre ce travail.

A Monsieur Jean SINDEDJI, pour ses multiples conseils. Sans oublier :

Monsieur Habib ADJAHOU,

Monsieur Francis BOKO,

Monsieur Chrysale Daryus GANDJIDON,

A tous ceux qui ont contribué d'une manière ou d'une autre à la réalisation de ce travail.

## Sigles et abréviations

<b>BD :</b>	Bordereau de développement
<b>BGE :</b>	Budget Général de l'Etat
<b>BS :</b>	Bordereau Sommaire
<b>BT :</b>	Bordereau de Transmission
<b>BTMO :</b>	Bordereau de Transmission des Mandats Ordonnancés
<b>BTOP :</b>	Bordereau de Transmission des Ordres de Paiement
<b>CA :</b>	Compte Administratif
<b>CC :</b>	Chambre des Comptes
<b>CS :</b>	Cour Suprême
<b>CG :</b>	Compte de Gestion
<b>CGE :</b>	Compte de Gestion de l'Etat
<b>CGAF :</b>	Compte Général de l'Administration Financière
<b>CP :</b>	Comptable Principal
<b>DCCE :</b>	Direction de la Centralisation des Comptes de l'Etat
<b>DCFPT :</b>	Direction du Centre de Formation Professionnelle du trésor
<b>DGDDI :</b>	Direction Générale des Douanes et Droits Indirects
<b>DGID :</b>	Direction Générale des Impôts et des Domaines
<b>DGB :</b>	Direction Générale du Budget
<b>DGTCP :</b>	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
<b>DPRV :</b>	Direction des Pensions et de la Rente Viagère
<b>DSIM :</b>	Direction des Services de l'Intendance Militaire
<b>FNRB :</b>	Fonds National des retraités du Bénin
<b>LOLF :</b>	Loi Organique relative aux Lois de Finances
<b>MDCB :</b>	Ministère Délégué Chargé du Budget
<b>MDEF :</b>	Ministère du Développement de l'Economie et des Finances
<b>RF :</b>	Receveur des Finances
<b>RFISC :</b>	Recettes Fiscales
<b>RGCP :</b>	Règlement Général sur la Comptabilité Publique
<b>RGF :</b>	Receveur Général des Finances
<b>RNFISC :</b>	Recettes Non Fiscales
<b>RP :</b>	Recette-Perception
<b>SCP :</b>	Service de la Comptabilité Publique
<b>SD :</b>	Service de la Dépense

**SIGFIP** : Système Intégré de Gestion des Finances Publiques

**SR** : Service de la Recette

## **Liste des Tableaux**

*Pages*

*Tableau n°1* : Récapitulatif des problématiques identifiées.....

*Tableau n°2* : Tableau de bord de l'étude.....

*Tableau n°3* : Cause du défaut d'organisation des services dans l'élaboration du  
Compte de Gestion.....

*Tableau n°4* : Cause de la non régularité dans la transmission des comptabilités  
de la Trésorerie aux autres Services.....

*Tableau n°5* : Cause du défaut d'accès des agents du Trésor au réseau SIGFIP  
pour les éventuelles corrections.....

## **Glossaire de l'étude**

**Aster** : Progiciel permettant de tenir la comptabilité administrative des dépenses, la comptabilité administrative des recettes et la comptabilité générale de l'Etat. Il est mis en œuvre à la RGF à partir du 1<sup>er</sup> Janvier 2005 et dans toutes les régies financières.

**CD2** : Système permettant aux usagers de consommer des crédits d'impôt qu'ils ont sur l'Administration.

**Comptable Principal** : Comptable assigné à l'exécution d'un budget et qui doit produire, en fin de gestion, le compte de gestion aux juges des comptes.

**Exercice** : Durée d'exécution des opérations d'un budget, comprenant l'année civile à laquelle correspond ce budget et généralement un délai complémentaire permettant l'achèvement des opérations en cours d'exécution au 31 décembre.

**Logiciel** : Ensemble de programmes informatiques

**Loi de Finances** : Loi autorisant l'ensemble des ressources et des charges avant le début d'un exercice (*Loi de Finances Initiale*) ou modifiant les autorisations en cours d'exercice (*Loi de Finances Rectificative ou Collectif Budgétaire*), ou constatant les résultats financiers d'une année (*Loi de Règlement*).

**Loi de Règlement** : Loi constatant les résultats financiers d'une année, et qui rend compte de l'exécution de la Loi des Finances

**MATKOSS** : Logiciel permettant le suivi au sein du Service de la dépense de tous les titres de paiement.

**MP3** : Exonération fiscale accordée aux marchés sur financement extérieur

**Opérations budgétaires** : Ce sont des encaissements (recettes) et des décaissements (dépenses) définitifs qui n'ont pour contrepartie ni dette, ni créance.

**Ordonnancement** : Acte administratif par lequel, conformément aux résultats de la liquidation et de l'engagement, l'ordre est donné au Comptable de payer la dette des Organismes Publics.

**Ordonnateur** : Agent qui détient, à la tête de chaque Service, le pouvoir de faire naître la dépense.

**OM 285** : Chemise dossier du Budget Général de l'Etat dans laquelle on classe les pièces comptables lors du traitement des comptabilités.

**Ordre de paiement** : Mode exceptionnel de règlement des dépenses publiques dérogatoire à la procédure normale qui ne comporte pas de phase d'ordonnancement.

C'est un ordre écrit par l'ordonnateur du Budget ou son Délégué au Comptable Principal, de payer, par anticipation, à vue ou par virement, une dépense déterminée qui sera régularisée ultérieurement.

**P109** : Avis de recouvrement utilisé dans le transfert des recettes du Budget Général de l'Etat.

**Progiciel** : Produit logiciel conçu pour être fourni à plusieurs utilisateurs en vue d'une même application ou d'une même fonction.

**SIGFIP** : Progiciel permettant de relier entre eux les différents acteurs de la chaîne budgétaire des dépenses de l'Etat.

## **INTRODUCTION**

La pratique de la reddition des comptes et d'élaboration du projet de Loi de règlement trouvent leur fondement dans l'histoire de la royauté française. En effet, au temps fort de la royauté, il était apparu nécessaire de tenir une comptabilité des recettes et des dépenses ordonnées par le roi. Toutefois, le roi qui détenait cumulativement le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif avait délégué cette tâche aux chambres des comptes. Ces dernières devenaient du coup les dépositaires du pouvoir judiciaire de vérification des comptes publics. Au fil des années, cette pratique a été formalisée grâce à la prise d'une succession de lois, à savoir :

- la loi du 16 septembre 1807 portant création de la Cour des Comptes pour juger uniquement les comptes des comptables ;
- la loi du 28 avril 1817 obligeant les ministres à soumettre au parlement leurs comptes définitifs ;
- la loi du 15 mai 1818 portant création de la loi de règlement du budget et des comptes de l'Etat.

A l'instar de la France, le Bénin a connu aussi la pratique de reddition annuelle du compte de gestion. Mais cette pratique n'est pas aussi vieille que celle de la France.

Depuis le 14 août 1961 où le Trésor Public a été créé, jusqu'en 1997, aucun compte de gestion de l'Etat n'a été produit et formellement déposé au Juge des Comptes.

L'obligation pour les Comptables principaux de rendre compte de leur gestion est consacrée par divers textes législatifs et réglementaires, au titre desquels on peut citer, entre autres :

- la loi 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin en son article 99 ;
- la directive 06/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique ;
- l'ordonnance n°21/PR du 26 avril 1966 portant composition, organisation, fonctionnement et attribution de la Cour Suprême.

- le décret n°2001-039 du 15 février 2001 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique.

Au regard des textes précités, la reddition de compte est un processus dont la finalité est de faire apprécier par les citoyens, la manière dont les pouvoirs publics se sont acquittés des charges qui leur ont été confiées.

C'est une notion essentielle dans la gestion des finances publiques. C'est au nom de la nécessaire reddition des comptes que toutes les Entreprises ou même les Associations à but non lucratif se dotent d'un organe délibérant, le Conseil d'Administration qui donne mandat à l'organe exécutif et à qui celui-ci rend compte de sa gestion pour recevoir quitus le cas échéant. Il en est de même dans l'organisation d'un Etat démocratique.

Le 1<sup>er</sup> trimestre du compte de gestion de l'année 1991 a été déposé à la Chambre des Comptes. Il a fallu attendre huit (08) ans après pour voir déposer le compte de gestion de l'Etat, année 1998, élaboré suite à la mise en œuvre de la Directive n° 6/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997. Ainsi, de 1998 à ce jour, soit neuf (09) ans après, les comptes de gestion de l'Etat sont élaborés et déposés successivement à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême.

Si beaucoup de difficultés d'ordres législatif et réglementaire (inexhaustivité des textes coloniaux, la non adaptation de ces textes, etc.) et technique (défaut technique des travaux de fin d'exercice pendant la période coloniale, accumulation de comptes à soldes anormaux, etc.) expliquent la non production des comptes de l'Etat depuis 1960, on s'interroge tout de même sur ce qui a pu se passer après l'indépendance, où le Bénin a enregistré un si grand retard dans la reddition des comptes publics. Y-a t-il eu une amélioration d'une année à une autre dans la production et la reddition des différents comptes de gestion ? Sinon, quels sont les problèmes qui sont à la base du retard observé chaque année ? Quelles améliorations faut-il apporter pour une plus grande célérité dans la production et la reddition des comptes de gestion de l'Etat en République du Bénin ?

Ces différentes interrogations trouveront leurs réponses dans l'étude de mémoire intitulé : « contribution à la reddition à bonne date du Compte de Gestion de l'Etat en République du Bénin. »

La présente étude se propose de réfléchir sur le déroulement du processus conduisant à l'élaboration des comptes annuels par les services techniques compétents, en décrivant

d'abord dans un chapitre préliminaire nos observations de stage en ciblant la problématique liée à l'étude.

Ensuite nous aborderons dans le chapitre premier, le cadre théorique et méthodologique de l'étude puis l'analyse des données d'enquête. Enfin, dans le chapitre deuxième, nous formulerons des approches de solutions et leurs conditions de mise en œuvre pour une plus grande célérité et efficacité dans l'élaboration et la reddition du Compte de Gestion de l'Etat.

## **CHAPITRE PRELIMINAIRE: OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE**

Le présent chapitre nous permettra de présenter les observations de stage afin d'exposer la méthode de travail.

### **Section 1: Observations de stage**

A ce titre, nous présenterons d'abord la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) et la Recette Générale des Finances (RGF), puis nous ferons un état des lieux sur le mécanisme de reddition de CGE.

### **Paragraphe 1 : Présentation de la DGTCP et de la RGF**

#### **A- Historique et organisation de la DGTCP**

La DGTCP, une direction à caractère particulier au sein du Ministère Délégué Chargé du Budget (MDCB) auprès du Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances (MDEF), de par son historique, son organisation et son fonctionnement.

#### **1- Historique de la DGTCP**

Le Trésor Public Béninois a été créé par la Loi n° 61-35 du 15 août 1961 sous la dénomination "Trésor National de la République du Dahomey" et il comptait trente cinq (35) agents.

C'est le décret n° 69-47 /PR/MBF du 17 Février 1969 qui organise les Services du Trésor et de la Comptabilité Publique de la République du Dahomey en :

- Trésorerie Générale à l'échelon national ;
- Recette des Finances au chef-lieu de chaque Département ;
- Recette-Perception dans chaque Sous-préfecture à l'exception de celles qui sont les chefs-lieux des Départements.

Il lui confère l'appellation de la "Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité" (DGTCP).

De nos jours, ses attributions, son l'organisation et son fonctionnement sont régis par l'arrêté N°-1188/MF/DC/SGM/DA du 14 Décembre 1998 en attendant la prise d'un nouvel Arrêté.

Conformément aux dispositions de l'article 46 du décret n° 2006-619 du 19 novembre 2006 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère Délégué Chargé du Budget, la DGTCP a deux fonctions principales : la fonction «Trésor» et la fonction «Comptabilité publique»

Au titre de sa mission «Trésor», elle est chargée de : gérer la trésorerie de l'Etat, d'effectuer des opérations de caisse, banque et de gestion des Finances Publiques. Et au titre de sa mission «Comptabilité publique», elle est chargée d'animer la comptabilité de ses services extérieurs, de centraliser tous les comptes de tous les comptables publics, d'élaborer le compte général de l'Administration Centrale et d'assurer la reddition du compte de gestion de l'Etat.

Au titre de la fonction "Trésor", la DGTCP est chargée de :

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

Au titre de la fonction «Comptabilité Publique», la Direction Générale du Trésor et Comptabilité Publique est chargée de :

- animer ses services extérieurs dont la fonction essentielle est l'exécution des opérations budgétaires de l'Etat et des collectivités territoriales ;
- initier ou étudier tous les dossiers relatifs à la réglementation, à l'organisation et au fonctionnement de tous les services de la comptabilité de l'Etat ou des autres collectivités publiques ;
- centraliser les comptes de tous les comptables publics ;
- élaborer le compte général de l'Administration Centrale ;
- assurer la reddition du Compte de Gestion de l'Etat ;

- mettre en état d'examen les comptes de gestion des comptables principaux de l'Etat et d'en assurer la transmission à la chambre des comptes de la cour suprême.

## 2 – **Organisation actuelle de la DGTCP**

Au plan organisationnel, la DGTCP dispose des structures de l'Administration centrale, des directions techniques, mais également d'un réseau des postes comptables du Trésor qui constitue ses services extérieurs.

La DGTCP est composée des services centraux, des directions techniques et des services extérieurs.

Les services centraux comprennent :

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

Les directions techniques sont :

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

## **B- La présentation de la Recette Générale des Finances (RGF)**

La RGF est constituée des Services Opérationnels de la DGTCP. Ces services exécutent des opérations rentrant dans le cadre d'élaboration du Compte de Gestion (CG). Elle a à sa tête un Receveur Général des Finances. L'article 39 de l'Arrêté n° 1188/MF/DC/SGM/DA portant Attributions, Organisation et Fonctionnement de la DGTCP dispose :

« Le Receveur Général des Finances, Comptable Principal de l'Etat, est nommé par décret pris en conseil des Ministres sur proposition du Ministre des Finances. »

Selon le même arrêté, en son article 41, le RGF est le Comptable Principal de l'Etat ; il est également le comptable supérieur des comptables des Services extérieures du Trésor. Il est chargé à ces titres :

- de l'exécution des opérations budgétaires de l'Etat dont notamment la liquidation et le paiement sans ordonnancement préalable des soldes et accessoires courants des Agents Permanents de l'Etat ;
- de l'exécution des opérations hors budget ou opérations de

trésorerie :

- de la tenue de la comptabilité de l'Etat ;
- de la reddition du compte de gestion de l'Etat ;
- de la coordination du réseau du Trésor ;
- de la mise en état d'examen des comptes de gestion

des collectivités locales et de leur transmission à la Direction de la centralisation des comptes de l'Etat (DCCE) ;

Le Receveur Général des Finances, conformément aux textes en vigueur, centralise et intègre dans sa comptabilité les opérations réalisées par la Direction Générale des Impôts et des Domaines et la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects.

Le Receveur Général des Finances, comprend les services suivants (services centraux et extérieurs).

- **Les Services centraux**

Il s'agit du :

- Service de la Recette ;
- Service de la Dépense ;
- Service de la Trésorerie ;
- Service de la Comptabilité Publique ;
- Service de la Solde ;
- Service Epargne ;
- Service des Collectivités locales ;

- **Les Services extérieurs**

Il s'agit :

- de la Recette des Finances de la Dette ;
- de la Recette des Finances des Postes Diplomatiques et consulats généraux ;
- des Recettes des Finances ;
- des Recettes-Perceptions ;

## **1. Les Services centraux**

### **a. Le Service de la Recette (SR)**

C'est un service opérationnel de la RGF.

Ce Service est composé de deux (02) divisions

L'une des divisions exécute des opérations pour le Budget Général de l'Etat (BGE) et l'autre pour le Budget du Fonds National des Retraites du Bénin (FNRB).

Selon article 45 du même arrêté, le Service de la Recette est chargé du recouvrement de diverses recettes et de la centralisation de l'ensemble des recettes de l'Etat.

Le Service de la Recette est dirigé par un Chef de Service, assisté d'un adjoint, et un Chef à la tête de chaque division.

### **b. Le Service de la Dépense (SD)**

C'est un service opérationnel de la RGF et composé de trois (03) divisions qui sont : la division des Pensions, la division du Visa ; la division du Règlement.

Ces différentes divisions sont aussi subdivisées en sections.

Ce service est dirigé par un chef de service. A ce titre, il est chargé du contrôle de la régularité des dépenses de l'Etat ; de l'application des cessions, des transports et des oppositions, de l'exécution des dépenses sans ordonnancement, de la centralisation des opérations de dépense ; des rapprochements avec l'ordonnateur.

### **c. Le Service de la Trésorerie (ST)**

C'est un service subdivisé aussi en divisions et en sections, et ayant à chaque niveau un chef en vue de superviser l'exécution des travaux.

Le service de la Trésorerie assure le suivi des comptes de disponibilités. A ce titre, il est chargé de la tenue des comptes courants du Trésor à la BCEAO ; de la tenue du compte courant postal du Trésor ; des opérations par l'intermédiaire de la chambre de compensation ; de la surveillance des opérations exécutées par la caisse du RGF ; du suivi et de la surveillance des mouvements de fonds entre comptes de la centralisation des versements

des autres Administrations Financières (Impôts et Douanes) ; du transfert des opérations vers l'extérieur.

#### **d. Le Service de la Comptabilité Publique (SCP)**

C'est un service qui sert de liaison avec les services de la RGF, les directions techniques et les postes comptables (RF et RP). C'est à ce niveau que toutes les pièces sont transférées et c'est lui qui se chargera de les distribuer vers les services de la RGF et autres directions.

Ce service est chargé de la constatation, dans les écritures de la RGF, des opérations effectuées ou centralisées par les différents services de la RGF. Il participe en outre à la reddition du Compte de Gestion de l'Etat et assure la transmission dudit compte à la Direction de la centralisation des comptes pour sa mise en état d'examen.

#### **e. Le Service de la Solde (SS)**

Ce service est chargé :

- de la liquidation et du paiement sans ordonnancement préalable des salaires courants des Agents Permanents de l'Etat (APE) et des arriérés ;
- de la tenue de la comptabilité auxiliaire de la solde, du contentieux relatif aux paiements ;
- des études et statistiques diverses et des liaisons avec la Direction Générale du Budget.

#### **f. Le Service des Collectivités Locales (SCL)**

Ce service est chargé de suivre l'exécution des budgets locaux ; d'assister la Direction de la centralisation des comptes de l'Etat dans la mise en état d'examen des comptes de gestion des Collectivités Territoriales ; de rédiger les notes de conjoncture ; de procéder à l'analyse financière des Collectivités Territoriales, de jouer le rôle de conseil auprès des comptables des Collectivités Territoriales.

#### **g. Le Service Epargne (SE)**

Ce service est chargé des opérations de collecte de l'épargne, de gestion de valeurs pour le compte des Correspondants du Trésor, de la tenue des comptes de dépôts des

obligations et des actions, de la tenue des comptes de dépôts de fonds au Trésor ; des opérations pour le compte de la caisse de dépôts et consignations.

## **2. Les Services extérieurs de la RGF**

### **a. La Recette des Finances de la Dette**

Elle est chargée d'assurer le service de la dette publique, d'exécuter les dépenses relatives aux projets financés sur les ressources de la Caisse Autonome d' Amortissement (CAA).

### **b. La Recette des Postes Diplomatiques et consulats généraux**

Elle est chargée de centraliser, en vue de leur insertion dans la comptabilité de l'Etat, toutes les opérations comptables et financières des postes diplomatiques et des consulats généraux, d'apurer la comptabilité des postes diplomatiques et des consulats généraux, et de faire des propositions d'instructions comptables spécifiques.

### **c. Les Recettes des Finances (RF)**

Les Recettes des Finances sont les unités comptables à l'échelon départemental. Le Receveur des Finances est un comptable secondaire de l'Etat. Il réalise des opérations se rapportant au Budget de l'Etat pour le compte du Comptable Principal qui est le Receveur Général des Finances. Il est comptable subordonné, son supérieur hiérarchique direct est le RGF.

Le RF centralise, pour le compte du RGF, les opérations comptables de l'Etat constatées dans les Recettes-Perception de son arrondissement financier ; il centralise les fonds provenant de l'ensemble des autres réseaux comptables situés dans son arrondissement financier. Il est le comptable principal de la ou des collectivités locales dont il a la gestion financière et comptable en charge.

A ce titre, il rend compte de sa gestion au juge des comptes. Il est le conseiller financier de l'ordonnateur du budget des collectivités locales qu'il gère.

#### **d. Les Recettes-Perception (RP)**

Ce sont les unités comptables de base. Le supérieur hiérarchique direct du RP est le RF implanté dans le même arrondissement financier.

Les RP sont des comptables secondaires de l'Etat ; ils réalisent des opérations se rapportant au Budget de l'Etat pour le compte du comptable principal qui est le RGF.

Ils centralisent les fonds provenant des réseaux comptables situés dans leur arrondissement financier, conformément aux textes en vigueur.

Le RP est le comptable principal de la ou des collectivités locales dont il a la gestion financière et comptable en charge. A ce titre, il rend compte de sa gestion au juge des Comptes. Il est le conseiller financier de l'ordonnateur du budget des collectivités locales qu'il gère.

### **Paragraphe 2 : Etat des lieux de base sur la Procédure de Reddition du Compte de Gestion de l'Etat.**

L'élaboration des comptes annuels de l'Etat découle de la nécessité de justifier les opérations de recettes et de dépenses du budget général de l'Etat exécutées au cours d'un exercice budgétaire.

Selon l'article 89 du décret n° 2001- 039 du 15 février 2001 portant Règlement Générale sur la comptabilité publique au Bénin : « les Comptes de l'Etat sont dressés chaque année par le Ministre des Finances.»

Le même décret précise les différents comptes de l'Etat que les ordonnateurs et les comptables doivent élaborer après la clôture de chaque exercice budgétaire.

Le Budget Général de l'Etat étant exécuté par deux catégories de fonctionnaires, l'un appelé ordonnateur et l'autre comptable, il est normal que chacun d'eux retrace dans un document l'un ce qu'il a engagé et ordonné et l'autre ce qu'il a encaissé et payé.

Nous distinguons trois sortes de comptes :

- le Compte Administratif ;
- le Compte de Gestion ;
- le Compte Général de l'Administration des Finances.

- Le Compte Administratif est produit par l'ordonnateur. Ce compte retrace à partir de la comptabilité des engagements et ordonnancements, les opérations budgétaires réalisées au cours d'un exercice. Ses chiffres sont comparés à ceux des prévisions budgétaires pour faire ressortir les résultats de clôture.

- Le Compte de Gestion est un document de synthèse présenté à la clôture de chaque exercice budgétaire par le comptable principal d'un organisme public, au juge des comptes, chargé de son apurement juridictionnel.

- Le Compte Général de l'Administration des Finances est un document comptable de synthèse des opérations financières de l'Etat, établi au titre de chaque année.

Il est soumis en même temps que le projet de Loi de Règlement à l'examen de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême.

Nous allons pour ce qui nous concerne mettre beaucoup plus l'accent sur le compte de gestion de l'Etat élaboré par le RGF, comptable principal de l'Etat, et transmis à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême, appuyé du Compte Administratif élaboré par l'ordonnateur Délégué du Budget Général de l'Etat.

Ainsi, dans ce paragraphe nous allons voir la procédure de confection et de reddition du compte de gestion d'une part, et d'autre part nous allons restituer les mécanismes de fonctionnement des services opérationnels de la RGF.

## **A – Procédure de confection du Compte de Gestion de l'Etat (CGE)**

La confection du compte de gestion de l'Etat se fait en deux (02) phases principales :

- la tenue des livres comptables ;
- le traitement des pièces justificatives.

### **a- La tenue des livres comptables**

La confection du compte de gestion de l'Etat se fait au jour le jour, d'où l'importance de la tenue des livres comptables pour suivre l'exécution des opérations de recettes et de dépenses. Ainsi, le registre de prise en charge de titres de recettes et celui des recouvrements effectués doivent être tenus et régulièrement suivis en matière de recettes. Ces registres permettront l'établissement du bordereau de développement de recettes et favoriseront le rapprochement avec les différentes administrations financières (DGID et DGDDI).

De même, les opérations de dépenses doivent être suivies à travers les registres de prise en charge des mandats de paiement émis et des paiements effectués par chapitre et article budgétaire. Ces registres permettent :

- d'établir les bordereaux de développement des dépenses et de s'assurer de leur fiabilité.

- de suivre la consommation de crédits, par chapitre budgétaire afin d'éviter les dépassements de crédits ; d'effectuer des rapprochements avec les services de l'ordonnateur-délégué (Direction Générale du Budget).

#### **b- Le traitement des pièces justificatives**

A la différence des budgets des collectivités locales qui ne comportent que la seule partie budgétaire, le Budget Général de l'Etat comporte les opérations budgétaires, les opérations de trésorerie ou hors budget, les comptes spéciaux du Trésor et les budgets annexes.

Les justifications des opérations budgétaires en recettes, sont les titres de recettes (feuillet de rôle, ordres de recettes, arrêté de mise en débet, jugement etc.) Les justifications des encaissements : relevés de recettes, états de versement pour les dégagements effectués par les Receveurs des impôts, les bulletins de liquidation pour les versements des Receveurs de la douanes et les bordereaux de transfert de recettes appuyés de P109 ou avis de recouvrement. Le comptable devra aussi recevoir des Receveurs des administrations financières, le relevé des émissions de recettes et les restes à recouvrer.

Les ordres de recettes sont contrôlés et classés par chapitre et article budgétaire dans les chemises OM 285.

Les mandats de paiement appuyés des justifications nécessaires constituent les justificatives des opérations budgétaires de dépenses. Ils sont traités comme ci-après :

- la prise en charge des mandats de paiement.

Elle consiste à transcrire dans le registre les fiches d'écritures de dépenses sur lesquelles sont portés les numéros de bordereaux d'émission, des mandats de paiement et leurs montants respectifs.

- le classement par chapitre dans des chemises appropriées des mandats de paiement soutenus par une même fiche. Le montant cumulé des mandats arrêtés par chapitre budgétaire doit être égal au montant de fiche de dépenses ;

- le dépouillement consiste à séparer les mandats de paiement de tous les documents qui les récapitulent (feuillet des bordereaux détaillés et descriptifs et les fiches de dépenses) et à les regrouper par chapitre budgétaire par mois, par trimestre et à les mettre en liasses.

- l'établissement par trimestre du bordereau sommaire et du relevé des chapitres budgétaires mouvementés pour suivre les émissions et les acceptations, facilite le rapprochement entre la Division du Règlement et les services de l'ordonnateur.

Après les rapprochements, les relevés des rubriques budgétaires mouvementés sont signés par l'ordonnateur et le comptable.

Les opérations hors budgets (comptes des classes 3 et 4) sont justifiées, en dépenses, par une fiche de dépenses appuyée d'une décision de mise à disposition de fonds du ministre chargé des finances, d'un ordre de paiement, d'un chèque sur le Trésor ou d'un ordre de virement et en recettes, par une fiche de recettes appuyées d'une quittance P<sub>1</sub>A, des formules et éventuellement d'autres justifications nécessaires. Dès leur réception, elles sont dépouillées, contrôlées et classées par compte, par mois et par poste comptable. Il est ouvert une chemise OM 285 et rapproché à celui des fiches de recettes ou de dépenses auxquelles elles sont annexées. Il est également vérifié que le montant total des fiches de recettes ou de dépenses est égal au montant total des pièces justificatives de recettes ou de dépenses porté sur la chemise OM 285.

Le montant cumulé des chemises OM 285 en recettes et en dépenses donne le montant total de recettes ou de dépenses de l'année.

Le solde des comptes hors budget doit être détaillé dans l'état de développement des soldes qui est établi pour chaque compte de classe.

## **2- La reddition du CGE par le RGF au juge des comptes**

Nous exposerons d'abord le processus de reddition du CGE et ensuite la transmission du CGE par le RGF au juge des comptes.

### **a- Le processus de reddition du CGE**

- Les principes fondamentaux de confection du Compte de Gestion de l'Etat

Seuls sont présentés au juge des comptes, les comptes du comptable principal, celui-ci ayant, préalablement, incorporé dans sa comptabilité les opérations des comptables secondaires qui lui sont rattachés. C'est le juge des comptes qui seul peut, donner au comptable principal, le quitus de sa gestion.

Le compte de gestion de l'Etat produit par le comptable principal au juge des comptes doit être sincère fiable et exhaustif tant en recettes qu'en dépenses, daté et signé du comptable principal. Il doit aussi être paraphé feuillet par feuillet. Tous les renvois et ratures doivent être approuvés et signés du comptable principal.

Avant le dépôt du compte de gestion au juge des comptes, la balance générale des comptes qui est une de ses composantes doit être contresignée par le Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique.

### **b- la transmission du Compte de Gestion au Juge des Comptes**

Le Compte de Gestion de l'Etat peut- être, soit déposé à la chambre des comptes, soit transmis par sacs postaux ou par autres contenants recommandés.

La compétence juridictionnelle de la chambre des comptes de la Cour Suprême s'exerce compte par compte. Chaque compte donne lieu à un jugement. Les modalités pratiques de transmission doivent être arrêtées entre le Receveur Général des Finances et le juge des comptes.

Il est prévu par les textes un délai pour la production et la reddition du compte de gestion.

#### **• Le délai de production du compte de gestion**

Le compte de gestion doit être produit en état d'examen à la Chambre des Comptes (CC) à la fin de la gestion, au plus tard le 30 juin de l'année suivant celle de l'exécution (ordonnance n° 73-27 du 27 mars 1973 portant modification des articles 13 et 23 de l'ordonnance n°69-5/PR/MEF du 13 février relative aux statuts des comptes publics).

Autrement, le délai de production du compte de gestion est fixé au 1<sup>er</sup> juillet suivant la clôture de l'exercice considéré, qui est la date limite maximale de production du compte de gestion au juge des comptes après sa mise en état d'examen.

En république du Bénin, la mise en état d'examen des comptes de l'Etat relève de la compétence de la DGTCP à travers une Direction Technique appelée Direction de la centralisation des comptes de l'Etat.

Dans la pratique, nous constatons que ce délai n'est jamais respecté. En prenant comme exemple les trois (03) dernières gestions, le compte de gestion de 2002 a été transmis à la Chambre des Comptes par Lettre n°0289 C/MFE/DC/SGM/DGTCP/SP du 05 février 2004, soit sept mois après le délai prescrit. L'exercice 2003, transmis par lettre n° 1082-C/MFE/DC/SGM/DGTCP/SP du 22 avril 2005, soit plus de neuf mois de retard.

L'exercice 2004 qui est le dernier a été transmis à la Chambre des Comptes par lettre n°1575-C/MDEF/DC/SGM/DGTCP/DCCE/SP du 24 juillet 2006, avec douze mois de retard. Ce sont ces retards qui causent la plupart du temps, le dépôt tardif à l'Assemblée Nationale par la Chambre des Comptes du projet de Loi de Règlement.

La mise en état d'examen des comptes est une activité administrative de contrôle qui précède l'intervention des juges des comptes. Elle consiste à vérifier si :

- le compte de gestion est établi en la forme régulière ;
- les différents documents produits sont cohérents ;
- les opérations sont exécutées dans le strict respect des textes et des règlements en vigueur.

La mise en état d'examen des comptes consiste également à comparer par nature de compte, les pièces qui justifient les données de la balance générale des comptes et des bordereaux de développement des recettes et des dépenses.

Ces documents une fois vérifiés, sont signés par le comptable principal de l'Etat puis par le DGTCP et acheminé à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême pour y subir le contrôle juridictionnel (voir document en annexe).

Pour respecter le délai de production, le comptable principal de l'Etat, doit élaborer le Compte de Gestion de manière à ce que la Direction de la Centralisation des Comptes de l'Etat (DCCE) ait le temps de mettre en état d'examen ledit compte.

Le non respect de cette limite du délai de production du compte de gestion au juge par le comptable principal de l'Etat est sanctionné par le législateur.

## **B – Restitution des mécanismes de fonctionnement des services opérationnels de la RGF dans l'élaboration et la Reddition du Compte de Gestion**

Le CGE est un document de synthèse présenté sous la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics principaux, à la clôture de chaque exercice budgétaire, au juge des comptes chargé de son apurement juridictionnel.

En République du Bénin, le compte de gestion de l'Etat est élaboré et présenté par le Receveur Général des Finances (RGF), seul comptable principal de l'Etat justiciable devant la chambre des comptes de la Cour Suprême.

De ce fait, il intègre tout au long de l'année dans sa comptabilité, toutes les opérations du Budget Général de l'Etat (BGE) réalisées par les comptables secondaires qui lui sont rattachés.

Nous allons procéder à la restitution du fonctionnement les services opérationnels de la RGF avant de déboucher sur la reddition du compte de gestion proprement dit.

## **1- Fonctionnement des Services**

Il s'agit du service de la Recette ; de la Dépense ; de la Trésorerie et de la Comptabilité Publique ; ces services sont ceux effectivement opérationnels dans le cadre de l'élaboration du compte de gestion.

### **a- Service de la Recette**

Ce service effectue des opérations pour le Budget Général de l'Etat (BGE), et pour le budget du Fonds National des Retraités du Bénin (FNRB).

#### **• La Division de la Centralisation des Recettes**

Cette division comprend quatre (03) sections : la section recettes non fiscales, la section DGID, la section DGDDI et la section du compte de gestion pour le suivi du traitement des comptabilités.

Les activités exécutées par cette division consistent à :

- tenir la comptabilité auxiliaire des recettes du budget général de l'Etat (BGE) ;
- classer les pièces de recettes (fiscales et non fiscales) par rubrique budgétaire et par exercice courant ou antérieur ;
- passer les écritures de fin de gestion ;
- arrêter les opérations de la gestion ;
- faire le rapprochement interne au sein de la RGF à partir des relevés de compte. Pour la gestion 2004 le rapprochement a été fait avec les relevés WMONEY. Mais pour la gestion 2005 qui est en cours de traitement, c'est avec les relevés ASTER que le rapprochement est fait.
- faire le rapprochement externe avec les régies financières (Douane et Impôt), établir et faire signer les notes d'accord par les responsables respectifs.
- faire éditer la situation des réalisations des régies financières présentant : les prévisions, les émissions, les recouvrements en ressortant les restes à recouvrer ;
- élaborer l'Etat détaillé des recettes de l'Administration du Trésor ;
- éditer la liste nominative des restes à recouvrer à l'Administration du Trésor et par nature de recettes ;
- élaborer le bordereau synthèse de développement des recettes budgétaires (Trésor, Douane, Impôt) ;
- vérifier que toutes les recettes sont justifiées ;

- vérifier la concordance entre la masse créditrice du compte 91 "recette du BGE " avec le total des recettes ;

- s'assurer que le solde des comptes de recettes à répartir est nul.

Dans cette division, la tenue de la comptabilité auxiliaire des recettes du BGE, le classement des pièces de recettes (fiscales et non fiscales) sont précédés **d'un transfert périodique des comptabilités décadaires des RF et des RP.**

• **La Division des Contentieux et Poursuites pour le Budget du Fonds National de Retraités du Bénin (FNRB)**

Les activités exécutées consistent à :

- prendre en charge les ordres de recette et les titres de perception ;
- émarger les registres ;
- tenir la comptabilité auxiliaire des recettes du FNRB) ;
- faire le point des ordres de recettes relatifs aux validations des services auxiliaires et autres non encore recouverts et des titres de cotisations des APE au FNRB non encore traités et comptabilisés ;
- élaborer le bordereau de recouvrement des ordres de recettes (FNRB) ;
- élaborer le rapprochement externe avec la Direction des Pensions et des Rentes Viagères (DPRV) ;
- faire signer la note d'accord entre le DPRV et le RGF ;
- élaborer le bordereau détaillé présentant les prévisions, les émissions, les recouvrements et les restes à recouvrer des recettes du FNRB au 31 décembre de l'année en cours ;
- vérifier que toutes les recettes du FNRB sont justifiées ;
- vérifier la concordance entre la masse créditrice du compte 95 "recettes du FNRB" (Budget Annexe) avec le total des recettes (FNRB) ;

L'exécution des tâches au niveau du Service de la Recette se fait présentement avec le progiciel "ASTER". Le passage de WMONEY à ASTER crée pour le service des difficultés surtout au niveau de la section "recettes fiscales" où les montants ne sont pas saisis par nature, ni par mois. Mais toutes les natures sont confondues et ceci est tiré par année.

Tout le service déplore **la non régularité dans l'envoi des pièces de du service de la Trésorerie aux autres services.** Ce qui constitue une lenteur dans le traitement des comptabilités issues du recouvrement des recettes de la caisse / RGF et qui a pour conséquence le **Retard dans la production et la reddition du CCE.**

## **b - Le Service de la Dépense**

C'est un service opérationnel de la RGF, composé de trois (03) divisions qui sont : la division des Pensions, la division du Visa, la division du Règlement.

Ce service a pour attributions de :

- traiter la comptabilité décadaire des postes comptables (caisse / RGF et celles des autres postes comptables)

- établir les fiches d'écritures des opérations traitées et apurées. Les pièces comptables dépouillées et apurées sont :

- les coupons de pensions FNRB payés ;

- les coupons de pensions étrangères payées (quittances informatisées de pensions)

- les mandats de paiement d'exécution des crédits délégués appuyés de leurs pièces justificatives ;

- les mémoires et frais de justice criminelle ;

- les MP3 exécutés et les certificats de détaxe n° 2 (CD2) ;

- les mandats de paiement appuyés des états nominatifs des soldes et accessoires payées aux agents contractuels et aux occasionnels par les postes comptables etc.

• Saisir dans le logiciel approprié les fiches d'écritures précédemment établies en vue de :

- la comptabilisation des opérations de dépenses dans le livre- journal d'ordre ;

- l'édition du relevé des comptes mouvementés par nature de compte ;

• Etablir la liste des Bordereaux de Transmission des Mandats Ordonnancés (BTMO) et des mandats de paiement et pièces justificatives y afférentes ;

• Classer les bordereaux de transmission des mandats ordonnancés (BTMO) et les mandats de paiement et pièces justificatives y afférentes ;

• Classer les BTMO et les mandats de paiement y relatifs trimestre par trimestre suivant une suite chronologique, par Ministère et Institution de l'Etat ;

• Etablir la liste des bordereaux de transmission des ordres de paiement (BTOP), des ordres de paiement et lettres d'appel de fonds y relatifs ;

• Produire la liste des ordres de paiement non régularisés et les classer suivants une suite chronologique, par Ministère et Institution de l'Etat ;

• Etablir les états de développement des soldes des comptes d'imputation provisoire de dépenses ;

• Produire la situation d'exécution des crédits délégués en classant dans une suite chronologique les mandats de paiement et leur bordereau d'émission ;

- Communiquer à l'ordonnateur la situation d'exécution des crédits délégués et des dépenses sans ordonnancement ;
  - Suivre le reversement, dans le progiciel SIGFIP, des dépenses payées sans ordonnancement (des états de reversement appuyés de BTMO sans émission d'un mandat de paiement) ;
  - Editer le bordereau de développement des dépenses du budget des Ministères et Institution de l'Etat (cf. contexture ci-jointe) ;
  - Editer trimestre par trimestre et pour l'année le bordereau sommaire des dépenses ordonnancées et acceptées du budget des Ministères et Institutions de l'Etat (cf. contexture ci-jointe). Faire signer le bordereau sommaire par le Receveur Général des Finances et par l'ordonnateur délégué ;
  - Editer la situation mensuelle des mandats payés avec précision de leur rubrique budgétaire, de leurs bénéficiaires, des chapitres d'imputation et des montants payés et la faire signer par le Receveur Général des Finances et par l'ordonnateur délégué ;
  - Editer la synthèse de l'exécution du budget des Ministères et Institutions de l'Etat faisant ressortir :
    - les intitulés des rubriques budgétaires ;
    - les prévisions budgétaires (crédits ouverts) ;
    - le montant des ordonnancements antérieurs ;
    - le montant des ordonnancements du trimestre
    - le montant des crédits délégués exécutés ;
    - le montant total des crédits consommés ;
    - le montant des crédits disponibles.
  - Vérifier la concordance entre la masse débitrice du compte budgétaire 90xx et le total des dépenses définitives ;
  - Vérifier la concordance entre la masse débitrice du compte d'imputation provisoire 470xx et le total des dépenses du budget des Ministères et Institutions de l'Etat payées par des ordres de paiement ;
  - Vérifier la concordance entre le total des montants portés par les fiches d'écritures et celui des pièces justificatives de dépenses par catégorie de dépenses :
    - dépenses exécutées après ordonnancement,
    - dépenses exécutées sans ordonnancement,
    - dépenses exécutées sans ordonnancement préalable mais régularisées ;

- Faire le point des crédits pour lesquels, pour des raisons de dépassement, l'ouverture de crédits complémentaires doit être demandée ;

- Déterminer les crédits à annuler, à reporter ou à ouvrir ;
- Faire le point des rejets faits par la DGTCP en instance de régularisation à la DGB ;
- Déterminer les restes à payer ;
- Etablir la situation de paiement des FNRB et des pensions étrangères ;
- Editer le bordereau de développement des dépenses du budget du Fonds National des Retraites du Bénin trimestre par trimestre, pour toute la gestion budgétaire concernée.

- Editer trimestre par trimestre le bordereau sommaire des dépenses ordonnancées et acceptées du budget du FNRB (Budget Annexe), le faire signer par le Receveur Général des Finances et le Directeur des Pensions et Rentes Viagères ;

- Vérifier la concordance entre la masse débitrice et le compte 95" Dépenses FNRB" et le total des dépenses du FNRB ;

- Produire :

- la liste des ordres de paiement non régularisés du FNRB.

- éditer l'état de développement des soldes, des comptes d'imputation provisoire du FNRB. Faire le rapprochement des deux situations

- Etablir la synthèse d'exécution des dépenses Budgétaires du FNRB trimestre par trimestre ;

- Etablir le bordereau de développement des dépenses du budget de la Direction des Services de l'Intendance Militaire (DSIM) trimestre par trimestre ;

- Etablir le bordereau sommaire des dépenses ordonnancées et acceptées du budget de la Direction des services de l'Indépendant Militaire (DSIM), trimestre par trimestre, le signer par le Receveur Général des Finances et le Directeur des Services de l'Intendance Militaire ;

- Etablir la synthèse d'exécution des dépenses ordonnancées et acceptées ;

- Etablir la synthèse des dépenses par ordres de paiement de la Direction des Services de l'Intendance Militaire (DSIM) ;

- Faire le point des dépenses des postes diplomatiques non régularisées.

L'exécution de ce travail décrit ci-dessus n'est pas du tout aisée avec **la pénurie de personnels observée dans ce service**. Mais malgré cela, nous notons une **célérité dans l'exécution des tâches par le suivi avec MATKOSS**.

La section du "Compte de Gestion" de la Division du Règlement est une section dont l'exécution des travaux leur révèle des difficultés majeures surtout pendant le rapprochement où des écarts énormes sont enregistrés.

En cas d'erreurs, d'anomalies ou tout écart le chef de section se déplace tout le temps vers la plate forme SIGFIP pour effectuer les corrections.

Nous constatons **le non accès du Trésor au réseau SIGFIP pour les éventuelles corrections**, qui constitue le réseau de, effectuées ont été saisies.

Aussi, nous notons une pertinence sur **les ordres de paiement (OP) non régularisés qui constituent un frein dans la production du CGE**. Ce service a aussi de problèmes d'archivage ; ce qui s'observe partout. Au Règlement surtout précisément dans la section Compte de Gestion au troisième étage, lieu où nous avons effectué notre stage.

Après l'exposé détaillé des activités exercées au service de la Dépense, nous allons continuer avec les autres services qui sont en relation permanente avec les deux (02) grands services opérationnels dans le cadre de l'élaboration du CGE. Il s'agit des services de la Trésorerie, de la Comptabilité Publique, de la Solde, de l'Épargne et des Collectivités Locales.

### **c- Le Service de la Trésorerie**

C'est un service carrefour où tout part de là et tout lui revient. Ce service est aussi structuré en divisions. A ce titre, il est chargé de :

- Faire mensuellement les rapprochements bancaires avec les institutions financières (BCEAO, banques primaires, et CCP).
- Faire le point des disponibilités détenues par les postes comptables et la caisse du RGF d'abord par mois puis au 31 décembre de l'année.
- Faire le point des mobilisations des ressources extérieures par le Trésor public.
- Faire le point des arriérés payés au cours des gestions.
- Faire le point des comptes d'avances et prêts, et apprêter la justification de leurs soldes respectifs. Joindre à chaque cas d'avances et de prêts, l'acte qui l'autorise.
- Faire le point de l'utilisation des fonds mis par l'Etat à la disposition de la CAA et du Routier.

Il s'agit de faire avec chacune de ces structures le point des décaissements effectués dans le cadre du remboursement de la dette publique et des travaux de route.

- Rapprocher le montant total des dépenses payées dans le cadre de l'exécution du Budget Général de l'Etat en dépenses et le total des dépenses ordonnancées et acceptées.

Il s'agit de faire avec chacune de ces structures le point des décaissements effectués dans le cadre du remboursement de la dette publique et des travaux de route.

Rapprocher le montant total des dépenses payées dans le cadre de l'exécution du Budget Général de l'Etat en dépenses et le total des dépenses ordonnancées et acceptées.

Ce service fourni assez de renseignements aux deux services précédents pour ce qui est des encaissements et des décaissements. Nous constatons qu'il y a **non régularité dans transmission des comptabilités de la Trésorerie aux autres services.**

#### **d- Le Service de la Comptabilité Publique**

Ce service est en relation avec :

##### **\* le Service de la Trésorerie**

Pour ce faire il est chargé :

- d'assurer la cohérence entre le solde des livres journaux de disponibilités (RGF, RF, et RP) et celui des comptes de disponibilités ouverts dans la balance générale des comptes de l'Etat ;

- vérifier que tous les comptes de mouvement de fonds présentent un solde nul au 31 décembre. Si ces comptes de mouvement de fonds ne présentent pas un solde nul, un état de développement de chaque compte de mouvement non soldé doit être établi.

Etablir aussi l'état de développement des comptes :

- de prise en charge ;
- de chèques à l'encaissement ;
- des chèques rejetés ;
- des virements rejetés.

Veiller à l'élaboration des états de rapprochement bancaire.

Assurer la cohérence entre le bordereau de développement des dépenses et les comptes budgétaires de dépenses de la balance générale des comptes de l'Etat.

Assurer la cohérence entre l'état de développement des ordres de paiement non régularisés et les comptes d'opérations provisoires ouverts dans la balance générale des comptes de l'Etat aussi bien pour le budget des Ministères et Institutions de l'Etat que pour le budget de FNRB.

##### **\* le service de la Dépense**

Pour cela, il est chargé d'assurer la cohérence entre le bordereau de développement des dépenses et les comptes budgétaires de dépenses de la balance générale des comptes de l'Etat.

Assurer la cohérence entre l'état de développement des ordres de paiement non régularisés et les comptes d'opérations provisoires ouverts dans la balance générale des comptes de l'Etat que pour le budget du FNRB.

**\* le service de la Recette**

Cette relation permet d'assurer la cohérence entre le bordereau de développement des recettes et les comptes budgétaires.

Assurer la cohérence entre l'état de développement des restes à recouvrer et les comptes de prise en charge ouverts dans la balance générale des comptes de l'Etat.

**\* le service des Collectivités Locales**

Cette relation permet de veiller à la cohérence entre les comptes de dépôts des Collectivités Locales ouverts dans les livres du RGF et l'ensemble de ces mêmes comptes de disponibilités des Collectivités Locales.

**\* le Service Epargne**

Cette relation permet d'assurer la cohérence entre la comptabilité générale et la comptabilité auxiliaire du Service Epargne.

**\* Comptabilité lui-même**

Elaborer l'état de développement des comptes de tiers collectif (dépôts et consignations, sommes diverses à rembourser)

Assurer le reversement de divers produits à répartir

Editer la balance générale des comptes de l'Etat (Compte de Gestion), en attendant que la DCE ne commence à jouer son rôle.

**2 – La Reddition du CGE proprement dit dans les services.**

**\* Recette**

A la fin des travaux du compte de gestion, lorsque les divers documents sont établis, il faut :

- mettre en carton les pièces justificatives ;
- étiqueter les cartons (nature de la recette et montant total de la nature, par an dans tout le Bénin).
- mettre en état d'examen le compte de gestion en recettes par la DCCE.
- faire signer par le RGF les documents du CGE en recettes.
- faire signer la photocopie et la relier des documents en annexe en six (06) exemplaires au moins.
- assurer l'archivage des pièces justificatives mise en carton avant leur envoi à la chambre des comptes de la cour suprême ou pour leur consultation sur place par la chambre des comptes de la cour suprême lors du jugement du CG (si la chambre des comptes choisit de faire garder toutes les liasses à la Direction Générale du Trésor et de la comptabilité Publique).

#### **\* Dépense**

Après tous travaux, ce service se charge de :

- mettre en carton les mandats traités ;
- mettre en liasses numérotées par ordre croissant suivant un répertoire mis en place en cas de recherche ;
- mettre en état d'examen le compte de Gestion en Dépense par la DCCE ;
- faire signer par le RGF les documents du CGE en Dépense ;
- faire signer la photocopie et la relier des documents en annexe ;
- assurer l'archivage des pièces justificatives et autres avant leur transmission à la chambre des comptes de la Cour Suprême pour le contrôle juridictionnel.

En tout état de cause, les documents constitutifs du compte de l'Etat, tels que recommandés par l'orthodoxie et régulièrement élaborés par les services techniques de la RGF, se présentent ainsi qu'il suit :

### **A- Au niveau du Compte de gestion sur chiffres**

#### **1- Volet Recettes**

a- Compte de gestion 2004 en recettes du Budget des Ministères et Institutions de l'Etat. (10 copies)

- Bordereau synthèse de développement des recettes budgétaires au 31 décembre 2004 (Impôts – Douanes – Trésor).

- Note d'accord sur les sommes versées au Trésor par la DGID au titre de l'année 2004 (Note d'accord Receveur National des Impôts – Receveur Général des Finances).

- Etat des prévisions – Emissions – Recouvrements et des restes à recouvrer par rubriques du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2004. (Note d'accord du Receveur National des Douanes avec le Receveur Général des Finances).

- Etat détaillé des recettes de l'Administration du Trésor au 31 décembre 2004.

- Liste nominative des restes à recouvrer de l'Administration du Trésor au 31 décembre 2004.

- Bordereau détaillé des prévisions des Emissions, des Recouvrements et des Restes à recouvrer des Recettes du Fonds National des Retraites du Bénin (FNRB), gestion 2004 (Note d'accord avec le Directeur des Pensions et Rentes Viagères).

- Etat de Rapprochement du Compte courant du Trésor à la BCEAO au 31/12/2006 (version provisoire).

b- Etat détaillé des Restes à recouvrer du Fonds National des Retraites du Bénin, Compte de gestion 2004 (du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2004) Chapitre 72, Article 5, Paragraphes 112 et 122 – (10 copies).

c- Etat détaillé des Restes à recouvrer du Fonds National des retraites du Bénin, Compte de gestion 2004 (du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2004) Chapitre 72, Article 5 Paragraphe 91 – (10 copies)

## **2.- Volet Dépenses**

a- Compte Administratif du Budget des Ministères et Institutions de l'Etat, gestion 2004. (10 copies)

b- Bordereau de Développement des Dépenses du Budget des Ministères et Institutions de l'Etat, gestion 2004. (Tomes I et II) 20 copies

c- Bordereau Sommaire des dépenses ordonnancées et acceptées du Budget des Ministères et Institutions de l'Etat, Gestion 2004 (10 copies)

d- Etat des Ordres de Paiement non régularisés, gestion 2004 (10 copies)

e- Compte Administratif et Compte de gestion du FNRB, gestion 2004. (10 copies)

## **3.- Volet Balance Générale**

- a- Balance Générale des Comptes, gestion 2004 (10 copies)

## **B.- Au niveau du Compte de Gestion sur pièces.**

Il s'agit ici des liasses des pièces justificatives constituées par :

### **1.- En matière de recettes**

- des ordres de recettes FNRB et autres
- des titres de recettes des Impôts d'Etat
- des rôles d'impôts éventuellement

### **2.- En matière de dépenses**

- Des liasses de mandats de paiements appuyés des :
  - des factures ou décomptes dûment certifiés et liquidés
  - des Bordereaux de livraison
  - des Bons de commande
  - des Marchés publics pour les dépenses éligibles, (égales ou supérieures) aux seuils de passation des marchés publics d'Etat
  - des Procès verbaux de réception provisoire ou définitive.
- Des liasses des Ordres de Paiement demeurés non régularisés par les régisseurs d'avances ou autres bénéficiaires en raison du défaut de la production des pièces justificatives à concurrence des fonds d'avances reçues ou du non reversement aux guichets du Trésor Public en numéraires éventuels sur les dites avances reçues.

Cette situation est souvent préjudiciable à la reddition à bonne date des comptes de gestion, étant donné que les avances débloquées sont enregistrées dans des comptes d'imputation provisoire, en attendant leur apurement suite à la justification des fonds par leurs bénéficiaires ; ce qui donne lieu à l'émission d'un mandat de régularisation.

## **Section 2 : Ciblage de la problématique liée à l'élaboration et à la reddition du Compte de Gestion de l'Etat.**

Cette section nous permettra d'inventorier les forces ou atouts et les faiblesses ou problèmes issus de nos observations de stage dans les divers services opérationnels de la RGF dans le cadre de la production et de la reddition du CGE.

Nous allons ensuite dresser la liste des problématiques possibles, et enfin retenir la problématique spécifique à résoudre afin de dégager la démarche méthodologique à adopter pour la résolution des problèmes identifiés.

## **Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique retenue dans le cadre de notre étude.**

### **A- Inventaire des éléments de l'état des lieux de base et la liste des problématiques possibles.**

#### **1 - Inventaire des éléments de l'état des lieux de base**

##### **a - Inventaire des Atouts : (Forces et opportunités)**

- Célérité dans l'exécution des tâches ;
- transfert périodique des comptabilités décadaires des RF et des RP ;
- paiement à bonne date des salaires et pensions ;
- suivi dans le traitement des Dépenses Publiques par le logiciel MATKOSS ;
- rapprochement périodique des comptabilités de la Recette avec les régies financières ;

##### **b - Inventaire des problèmes : (faiblesses et menaces)**

- Mauvaise organisation des services dans le cadre de l'élaboration du compte de gestion;
- défaut de formation des agents teneurs des comptes au progiciel ASTER ;
- retard dans la transmission des comptabilités du service de la Trésorerie aux autres services ;
- défaut de connexion du Trésor au réseau des régies financières ;
- pénurie de personnel dans tous les services ;
- non accès des agents du Trésor au réseau SIGFIP pour les éventuelles corrections ;
- retard dans la production et la reddition du Compte de Gestion ;
- défaut d'archivage dans tous les services ;
- non régularisation de certains ordres de paiement (OP).

#### **2 - Liste des problématiques possibles**

L'énumération de tous les problèmes spécifiques précités seront regroupés en trois (03) problématiques présentées dans le tableau ci-après :

Tableau n° 1 Récapitulatif des problèmes

Problématiques	Libellés des problématiques	Problème général	Problèmes spécifiques
<b>Problématique N°1</b>	Problématique de l'élaboration et de reddition à bonne date du Compte de Gestion de l'Etat	Non respect de la reddition à bonne date du compte de gestion	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manque d'organisation des services dans l'élaboration du compte de gestion</li> <li>- Non régularité dans la transmission des comptabilités de la Trésorerie aux autres services.</li> <li>- Défaut de connexion du Trésor au réseau des régies financières.</li> <li>- Pénurie de personnel</li> </ul>
<b>Problématique N°2</b>	Problématique du relèvement de la capacité de travail	Manque de formation adéquate du personnel existant	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Défaut de formation des agents teneurs des comptes au progiciel ASTER</li> <li>- Défaut de recyclage périodique des agents</li> <li>- Mauvaise organisation des services dans le cadre de l'élaboration des comptes annuels</li> </ul>
<b>Problématique N°3</b>	Problématique de la production et de la reddition du Compte de Gestion de l'Etat avec une plus grande efficacité	Pénurie de personnel dans tous les services	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Non régularités dans le transfert des comptabilités du service de la Trésorerie aux autres services</li> <li>- Mauvaise organisation des services dans le cadre de l'élaboration du Compte de Gestion</li> <li>- Défaut de régularisation de certains ordres de paiement (OP)</li> </ul>

## **B - Ciblage de la problématique à résoudre et formulation du sujet**

### **1 - Ciblage de la problématique**

Les problèmes identifiés lors de l'état des lieux de base et regroupés sous différentes problématiques sont tous importants à résoudre, mais ceux relatifs à l'élaboration et à la reddition du Compte de Gestion ont retenu notre attention.

Le but visé, est d'élaborer et de rendre compte à bonne date le Compte de Gestion. Mais divers obstacles empêchent le déploiement des différentes étapes pour contribuer à l'amélioration de toute la procédure d'élaboration et de reddition du Compte de Gestion (CGE), la problématique la plus plausible est libellée comme suit :

***"Contribution à l'élaboration et à la reddition à bonne date du compte de Gestion de l'Etat en République du Bénin".***

Cette problématique se rapporte au problème général identifié comportant comme problèmes spécifiques :

- mauvaise organisation des services dans l'élaboration du compte de gestion ;
- non régularité dans la transmission des comptabilités de la Trésorerie aux autres services ;
- non accès du Trésor au réseau SIGFIP pour les éventuelles corrections ;
- défaut de connexion du Trésor au réseau des régies financières ;
- pénurie de personnel dans tous les services.

### **2 - Formulation du sujet**

Parmi les problématiques dégagées, nous nous sommes proposés d'orienter notre recherche sur celle relative à l'élaboration et à la reddition du Compte de Gestion.

Ainsi en vue d'apporter notre modeste contribution à la résolution des problèmes liés à cette problématique, nous avons choisi de mener la présente étude sous le thème : ***"Contribution à l'élaboration et à la reddition à bonne date du Compte de Gestion de l'Etat"***

## **Paragraphe 2 : Détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée.**

### **A - Spécification de la problématique**

En vue d'assurer l'exécution du Budget, de comptabiliser, les opérations budgétaires et de produire les documents qui rendent compte de cette exécution conformément aux principes généraux du droit budgétaire et aux règles de la comptabilité publique, il est nécessaire de revoir le processus d'élaboration du compte de gestion de l'Etat au sein de la RGF.

A cet effet, il nous semble alors important d'identifier les causes ayant engendré les problèmes spécifiques.

### **B - Vision globale de résolution de la problématique**

L'élaboration et la reddition à bonne date d'un compte de gestion fiable constituent un exercice pratique de la Recette Générale des Finances (RGF).

Cet exercice démarre depuis les postes comptables non centralisateurs en passant par les Recettes des Finances centralisateurs de niveau 3, jusqu'au transfert des comptabilités décadaires au RGF centralisateur de niveau 2.

Les comptabilités une fois acheminées à la RGF seront dénouées par les différents services opérationnels dans le cadre de l'élaboration du CG.

Après leur traitement et dénouement, les opérations sont imputées définitivement en plus les opérations effectuées par la caisse / RGF. Les différents documents ainsi élaborés sont transmis à la Direction de la Centralisation des Comptes de l'Etat (DCCE) pour la mise en état d'examen. Ces documents sont, par la suite, transmis à la Chambre des Comptes.

# **CHAPITRE PREMIER : DU CADRE TECHNIQUE ET**

## **METHODOLOGIQUE DE REDDITION A**

### **BONNE DATE DU COMPTE DE**

#### **GESTION**

Notre démarche ici consiste à :

- définir les objectifs à atteindre, après avoir identifié les problèmes spécifiques par rapport à notre sujet ;
- identifier les hypothèses de travail pour construire le tableau de bord de l'étude ;
- mettre en exergue les contributions antérieures à la résolution des problèmes identifiés, grâce à la revue de la littérature ;
- analyser les résultats d'enquêtes et proposer des approches de solutions aux problèmes étudiés.

## **SECTION 1: DU CADRE THEORIQUE ET**

### **METHODOLOGIQUE DE REDDITION A BONNE**

#### **DATE DU COMPTE DE GESTION**

### **PARAGRAPHE 1 : Objectifs, hypothèses et revue de la littérature**

Le présent paragraphe sera consacré aux objectifs et hypothèses de l'étude ainsi qu'à l'élaboration du tableau de bord de l'étude (TBE)

#### **A- Objectifs et hypothèses de l'étude et élaboration du Tableau de bord**

##### **1- Objectifs et hypothèses de l'étude**

###### **a- Objectif général**

Notre travail a pour objectif principal de contribuer à l'élaboration et à la reddition à bonne date du Compte de Gestion de l'Etat.

###### **b- Objectifs spécifiques**

Les problèmes spécifiques étant nombreux, seuls ceux qui contribuent aux manifestations concrètes du problème général seront énumérés. Ils sont de trois (03) ordres. Il s'agit de :

- proposer un mécanisme dynamique de rapprochement des opérations budgétaires (recettes et dépenses) exécutées par les Ordonnateurs-Délégués, des titres pris en charge par les comptables ;
- proposer des solutions pour la transmission rapide et régulière des comptabilités du service de la Trésorerie vers les autres services de la RGF ;
- proposer une méthode plus efficace pour opérer les corrections des erreurs matérielles dans le SIGFIP.

## **2- Causes et hypothèses liées à la problématique choisie**

Elles concernent essentiellement le niveau spécifique et sont formulées à partir des problèmes spécifiques identifiés.

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

L'élaboration et la reddition étant un exercice pratique de la Recette Générale des Finances (RGF), des dispositions doivent être prises, chaque année, pour éviter le retard. Il convient donc d'identifier les causes qui sont à la base de la mauvaise organisation des services techniques de la RGF habilités à exécuter cette tâche à chaque fin d'année budgétaire.

Ces causes sont multiples. Il s'agit premièrement de la non prise en compte des difficultés liées à chaque service par les Autorités supérieures, ce qui décourage les agents et se répercute sur leur rendement. Ainsi, c'est lorsque le Ministre interpelle les chefs hiérarchiques que ceux-ci font des pressions sur les chefs de services et sur les agents.

Deuxièmement, les affectations d'agents sans formation entraînent des conséquences fâcheuses sur l'élaboration du Compte de Gestion. Par exemple, les comptabilités qui sont en cours de traitement sont abandonnées par les agents affectés à d'autres postes.

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

La cause ici est d'abord, le défaut de recyclage des teneurs de comptes, la non formation des contractuels. Ceux-ci n'ayant reçu aucune formation à leur entrée en fonction, ils arrivent difficilement à faire les imputations appropriées à chaque compte.

En outre, les teneurs de compte sont appelés à l'exécution d'autres tâches administratives en raison de la pénurie de personnel.

Toutes ces raisons contribuent à la lenteur dans l'exécution des tâches et entraînent le retard observé dans la transmission des comptabilités à la RGF.

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

Malgré la vigilance des agents de la Section du compte de gestion en Dépenses, des écarts énormes sont constatés au cours du rapprochement du compte administratif élaboré par la DGB et le Bordereau de développement des Dépenses et autres documents constituant le compte de gestion du comptable principal de l'Etat.

Ceci amène les agents commis à l'élaboration du compte de gestion à faire des va-et-vient réitérés pour opérer les rapprochements nécessaires et corriger les écarts relevés. Cette situation est aggravée dès qu'il est question de faire des corrections dans le SIGFIP pour lequel, il faut une grande technicité des informaticiens spécialement formés sur le SIGFIP.

Nous pouvons alors en déduire que ces tracasseries constituent les facteurs limitant la reddition à bonne date du compte de gestion. La cause ici constitue le fait que seuls les informaticiens sont formés pour l'insertion des données dans le SIGFIP. Nous constatons là que ce sont des précautions prises pour éviter les fraudes.

## **B- Synthèse des préoccupations, tableau de bord de l'étude et revue de la littérature**

### **1- Synthèse des préoccupations et tableau de bord de l'étude**

Les problèmes à résoudre à la DGTCP et principalement à la RGF, et qui sont liés à l'élaboration et à la reddition du CG concernant essentiellement :

- la mauvaise organisation des services dans l'élaboration du compte de gestion ;
- la non régularité dans la transmission des comptabilités du Service de la Trésorerie vers les autres services de la RGF chargés d'élaborer le compte de gestion. ;
- le non accès du Trésor pour les éventuelles corrections dans le SIGFIP.

A cet effet, les hypothèses formulées se présentent de la manière suivante :

- la non prise en compte des difficultés liées aux services par les responsables hiérarchiques et les affectations sans formation des agents sont les raisons de la mauvaise organisation des services dans l'élaboration et la reddition du compte de gestion ;

- la non régularité dans la transmission des comptabilités du Service de la Trésorerie vers les autres services est due au défaut de recyclage des agents teneurs des comptes de disponibilités, la non formation des contractuels, la pénurie de personnel ;

- le défaut de main pour les éventuelles corrections dans le SIGFIP et le risque de fraude sont à la base du non accès du Trésor au réseau SIGFIP pour les éventuelles corrections.

Ainsi, les objectifs fixés sont les suivants :

- proposer des stratégies de mise en place d'une bonne organisation dans l'élaboration et la reddition du compte de gestion ;

- proposer des solutions pour la transmission rapide et régulière des comptabilités du Service de la Trésorerie aux autres services de la RGF ;

- proposer une méthode plus efficace pour les éventuelles corrections dans le SIGFIP.

### **Tableau de bord de l'étude**

Dans le but de faire notre étude de façon ordonnée et d'y établir une cohérence, nous allons réaliser le tableau de bord de l'étude.

Les causes et les hypothèses supposées être à la base des différents problèmes identifiés étant exposées, il importe de les agréger dans le tableau de bord qui se présente comme ci-après :

## **Tableau de bord de l'Etude sur la contribution à l'élaboration et à la reddition du compte de gestion de l'Etat (Tableau n°2)**

Niveau d'analyse	Problèmes	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses	
<b>Niveau général</b>	Non respect d'un délai d'élaboration et de reddition du compte de gestion de l'Etat	Contribuer à l'élaboration et à la reddition à bonne date du compte de gestion de l'Etat	-	-	
<b>Niveaux spécifiques</b>	<b>1.</b>	Mauvaise organisation des services de la RGF dans l'élaboration et la reddition du compte de gestion de l'Etat	Proposer des stratégies de mise en place pour une bonne organisation dans l'élaboration du compte de gestion	Non prise en compte des difficultés liées aux services par les chefs hiérarchiques et les affectations sans formation préalable des agents	La non prise en compte des difficultés liées aux services par les responsables hiérarchiques et les affectations sans formation préalable des agents sont à la base de la mauvaise organisation des services dans l'élaboration du compte de gestion
	<b>2.</b>	Non régularité dans la transmission des comptabilités du service de la Trésorerie aux autres services	Proposer des solutions pour la transmission rapide et régulière des comptabilités du service de la Trésorerie aux autres services	Défaut de recyclage des agents teneurs des comptes de disponibilités et la pénurie de personnel	Le défaut de recyclage des agents teneurs des comptes et la pénurie de personnel sont dus à la non régularité dans la transmission des comptabilités du service de la Trésorerie aux autres services

Niveau d'analyse		Problèmes	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
	3.	Non accès du Trésor au réseau SIGFIP pour les éventuelles corrections	Proposer une méthode plus efficace pour les éventuelles corrections	Défaut de main d'œuvre pour les éventuelles corrections et risques de fraude	Le défaut de main pour les corrections dans le SIGFIP et le risque de fraude sont à la base du non accès du Trésor au réseau SIGFIP

Source : Résultat de nos investigations

## 2- La revue de la littérature

Les contributions antérieures aux problèmes spécifiques seront ici présentées ainsi que l'approche retenue pour analyser les données en vue d'une vérification des hypothèses.

La revue de la littérature est par définition le point des connaissances sur les problèmes en résolution en matière d'approches théorique et empirique.

Elle permet de s'assurer au préalable de l'état des connaissances acquises sur le sujet ou le domaine abordé. C'est la raison pour laquelle nous allons essayer de mettre en exergue les approches de certains auteurs qui ont abordé les problèmes évoqués dans notre travail.

Notre recherche documentaire a montré que des efforts d'étude sont faits dans ce domaine. Notre revue de littérature va donc porter sur les problèmes de retard soulignés dans notre travail et évoqués dans les mémoires ci-après.

- Mathurin S. KPANOU, « Reddition des comptes de l'Etat et l'Assainissement des Finances Publiques en République du Bénin » (Rapport de fin de formation au centre de formation du Trésor 2001).

Concernant notre problème spécifique n°1 qui fait objet de retard, l'auteur est allé dans le même sens où il a abordé les difficultés organisationnelles ; difficultés, parce que c'est souvent à partir de fin Juin de la gestion suivante que ce problème d'élaboration du compte se pose avec acuité dans tous les services.

M. KPANOUE s'est penché aussi sur la lenteur ou la non régularité dans l'envoi des pièces au sein des services de la RGF. Ce qui est du soit à une mauvaise imputation ou orientation des pièces, soit à la pénurie de personnel. Ces raisons s'accordent à notre problème spécifique n°2.

Sur les trois problèmes spécifiques, seulement deux ont été soulevés par l'auteur.

- La reddition des comptes doit fournir des informations complètes et fiables indispensables à la compréhension des comptes produits par les comptables. C'est pourquoi, M. Serge BATONON écrit dans son Mémoire : « la reddition et le contrôle juridictionnel des comptes des collectivités locales au Bénin. »

Par ailleurs, il importe de signaler que, pour la reddition des Comptes de Gestion, c'est le compte et non le comptable qui est jugé. C'est pourquoi M. Serge BATONON confirme dans son mémoire, cette méthode d'appréciation des Comptes de Gestion de l'Etat, en citant DAVIS (MC MICHEL, 1978, page 198) : « la reddition de compte est une exigence ou une condition sous laquelle chaque membre d'une organisation rend un compte sur l'exercice de son activité et est jugé avec justesse sur la base de ses comptes rendus d'accomplissement. » Ainsi, la reddition tardive de Compte de Gestion a des conséquences fâcheuses sur la production du projet de Lois de Règlement qui vise un triple objectif : « La Loi de Règlement constate les résultats définitifs d'exécution c'est-à-dire le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements des dépenses se rapportant à une même année... ; ratifie les ouvertures de crédits par décrets d'avances et approuve les dépassements de crédits résultat de circonstance de force majeure... et établir les comptes de résultat de l'année... » Loïc Philip (10<sup>ème</sup> édition page 310).

## **PARAGRAPHE 2 : Choix de la méthodologie de l'étude : approches théoriques et empiriques.**

Les enquêtes pour vérifier les hypothèses de travail ont été menées à partir d'un guide d'entretien et d'un questionnaire. La méthodologie de l'étude porte sur deux (02) types d'approches : approche théorique et approche empirique.

### **A- Approche théorique retenue**

Des outils d'analyse des données disponibles (les théories et modèles, les repères et normes, les seuils de décision, etc....), notre choix portera sur les seuils de décision.

Le seuil de décision s'appliquera aux données recueillies par le guide, ainsi qu'à celles du questionnaire.

A l'issue des entretiens avec les agents de la DGTCP, la majorité a donné des réponses identiques comme étant les causes réelles des problèmes spécifiques.

### **B- Approche empirique**

Il importe ici de préciser la technique et les outils de collecte, de dépouillement et de présentation des données, adaptés à l'étude en question.

Pour collecter les données nécessaires à notre étude, nous allons faire une étude par sondage en utilisant un guide d'entretien et un questionnaire.

Le sondage est une enquête qui ne touche qu'une partie de la population, tirée selon des règles précises avec une finalité de recueillir le maximum d'informations sur le sujet étudié.

Une population est un ensemble d'éléments soumis à une étude statistique. Elle est ici composée du personnel des services opérationnels de la RGF.

La partie tirée de la population constitue un échantillon. L'échantillon pris en compte par le guide d'entretien et le questionnaire sera un sous-ensemble de vingt (20) personnes de la RGF trois (03) chefs de division, deux (02) chefs de services et quinze (15) agents ayant cinq ans au moins d'expériences professionnelles.

Le dépouillement des données recueillies sur le terrain fera l'objet d'un dépouillement manuel.

Nous utiliserons des tableaux comme outils de présentation des données.

La méthodologie de mobilisation des données et de vérification des hypothèses étant choisie, nous allons passer à la collecte et à l'analyse des données.

## **SECTION 2 : COLLECTE ET ANALYSE DES DONNEES**

### **PARAGRAPHE 1 : Collecte et présentation des données**

#### **A- Collecte des données**

Nous avons élaboré un questionnaire et un guide d'entretien dans le but de collecter une banque de données utiles.

Le questionnaire a été réalisé notamment sur la base des problèmes spécifiques identifiés au cours de notre étude. Par ailleurs, il comporte d'autres questions qui nous permettent de recueillir des avis sur le déroulement de l'activité liée à notre étude.

Pour pouvoir contribuer à l'élaboration et à la reddition à bonne date du compte de gestion de l'Etat, nous avons eu des entretiens directs avec certains cadres du Trésor et surtout ceux des services opérationnels de la RGF.

La réalisation de cette enquête a connu deux (02) étapes : la distribution des exemplaires du questionnaire dans les services opérationnels et la collecte des exemplaires du questionnaire déjà rempli, peu après.

#### **B- Présentation et limites des données recueillies**

Les enquêtes réalisées nous ont permis d'avoir les informations exploitables pour notre étude.

Ainsi, par rapport à la problématique spécifique n°1, nous allons présenter les résultats dans un tableau.

### **Présentation des données relatives au défaut d'organisation des services pour l'élaboration du compte de gestion**

Dans le but de connaître les raisons qui sous-tendent le défaut d'organisation des services pour l'élaboration du compte de gestion, nous avons eu des entretiens avec les agents et supérieurs hiérarchiques de ces services chargés de l'élaboration et de reddition du compte de gestion.

Les données consignées dans le tableau ci-dessous ont permis de déterminer les causes réelles de ce problème.

#### **Tableau n°3 : Cause de la mauvaise organisation des services pour l'élaboration du compte de gestion.**

<b>Libellés</b>	<b>Effectif</b>	<b>Fréquence</b>
Non prise en compte des difficultés des services par les autorités supérieures	05	0,25
Affectations sans formation des agents constituant la relève	15	0,75
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>1</b>

Source : Résultats de nos enquêtes.

Ce tableau nous montre que 75% des agents questionnés pensent que la cause de mauvaise organisation des services pour l'élaboration à bonne date du compte de gestion de l'Etat est due aux affectations sans formation des agents. 25% des personnes questionnées trouvent que c'est la non prise en compte des difficultés des services par les Autorités supérieures.

### **Présentation des données relatives à la non régularité dans la transmission des comptabilités du service de la Trésorerie vers les autres services**

Nous avons eu des entretiens avec quelques agents dans le cadre de notre étude, pour connaître les raisons réelles qui sont à la base du problème spécifique n°2.

Le tableau ci-dessous nous renseignera sur les causes réelles qui sont à la base de ce problème.

**Tableau n°4 : Causes réelles de la non régularité dans la transmission des comptabilités du service de la Trésorerie.**

Libellés	Effectif	Fréquence
Défaut de recyclage des agents teneurs des comptes de disponibilités	04	0,20
Pénurie de personnel	16	0,80
<b>Total</b>	20	1

Source : Résultats de nos enquêtes.

De ce tableau, il ressort que 80% des agents pensent que la cause du problème de la non régularité de la transmission des comptabilités du service de la Trésorerie est due à la pénurie de personnel. 20% des personnes questionnées trouvent que c'est le défaut de recyclage des agents teneurs des comptes de disponibilités au Service de la Trésorerie/RGF.

**Présentation des données relatives au non accès du Trésor au réseau SIGFIP pour les éventuelles corrections.**

Afin de connaître les raisons réelles sur ce problème spécifique n°3, nous allons présenter les causes plausibles identifiées à travers nos investigations.

**Tableau n°5 : Causes réelles du non accès du Trésor au réseau SIGFIP pour exécuter les éventuelles corrections.**

Libellés	Effectif	Fréquence
Défaut de main des agents du Trésor pour les corrections dans SIGFIP	08	0,40
Risque de fraudes éventuelles	12	0,60
<b>Total</b>	20	1

Source : Résultats de nos enquêtes.

Ce tableau nous renseigne que 40% des agents questionnés pensent que le non accès des agents du Trésor au réseau SIGFIP pour opérer les corrections éventuelles est du au défaut de main pour les corrections dans SIGFIP. 60% des personnes disent que c'est pour éviter les fraudes éventuelles.

### **Difficultés rencontrées**

Au cours de nos entretiens, nous avons été confrontés à certains problèmes. Nous avons observé, entre autres, la réticence et la crainte des chefs hiérarchiques des agents devant remplir les questionnaires. Ceux-ci conditionnent l'information à fournir à une obligation de réserve et, par conséquent, à un secret professionnel.

## **PARAGRAPHE 2 : Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic**

La vérification des hypothèses consiste d'abord à faire l'analyse des résultats de la collecte des données. Afin d'apprécier le degré de validité des hypothèses et formuler les éléments du diagnostic.

### **A- Analyse des données et vérification des hypothèses**

#### **▪ Analyse des résultats d'enquêtes**

Avant la présentation de l'analyse des données, il convient de rappeler que d'après le seuil de décision, toutes les données recueillies auprès de la majorité des responsables et ceux qui auront réuni plus de 50% des avis seront identifiés comme les vraies causes.

L'analyse du tableau n°3 nous montre que 75% des agents ont choisi "les affectations sans formation des agents chargés d'assurer la relève".

Par conséquent, cette cause constitue la cause réelle du problème de la mauvaise organisation des services pour l'élaboration du compte de gestion de l'Etat.

S'agissant du tableau n°4, 80% des agents ont choisi "la pénurie de personnel". Par conséquent, cette cause constitue la cause réelle du problème de la non régularité de la transmission des comptabilités du service de la Trésorerie aux autres services.

Quant au tableau n°5, 60% des agents ont choisi "le risque de fraude". Par conséquent, cette cause constitue la cause réelle du non accès des agents du Trésor au réseau SIGFIP pour les éventuelles corrections.

- **Vérification des hypothèses**

L'analyse des données recueillies lors des enquêtes a relevé que la cause réelle de la mauvaise organisation des services pour l'élaboration du compte de gestion de l'Etat (CGE), réside dans les affectations sans formation des agents du Trésor chargés d'assumer la relève.

Etant donné que les causes supposées équivalent aux causes réelles issues de nos enquêtes, nous pouvons alors dire que notre hypothèse n° 1 est vérifiée.

En ce qui concerne l'hypothèse n°2, il ressort des résultats issus de nos enquêtes, que la non régularité de la transmission des comptabilités du service de la Trésorerie/RGF aux autres services a pour cause réelle la pénurie de personnel. Or l'hypothèse formulée antérieurement fait ressortir les mêmes causes.

Nous constatons alors que la cause supposée est identique à la cause issue de nos enquêtes. Par conséquent, l'hypothèse n°2 est vérifiée.

Pour la vérification de l'hypothèse n°3, il ressort des résultats issus de nos enquêtes, il ressort que le non accès du Trésor au réseau SIGFIP pour les éventuelles corrections a pour cause réelle le risque de fraudes et de manipulations de la base des données.

Etant donné que l'hypothèse formulée préalablement fait ressortir les mêmes causes que celles issues des enquêtes, nous pouvons alors conclure que l'hypothèse n°3 est aussi vérifiée.

## **B- Etablissement du diagnostic**

Le diagnostic sera établi pour chaque problème spécifique.

- **Diagnostic au problème spécifique n°1**

Nos enquêtes sur le terrain ont permis de collecter un certain nombre de données. Il en ressort que la cause supposée après analyse et vérification, être à la base de chaque problème spécifique est la cause réelle.

Ainsi, l'élément du diagnostic du problème spécifique n°1 est libellé comme suit : « les affectations sans formation des agents devant assumer la relève est à l'origine de la mauvaise organisation des services impliqués dans l'élaboration du compte de gestion ».

• **Diagnostic des problèmes n°2 et n°3**

- La composante du diagnostic du problème spécifique n°2 est formulée comme suit : « la pénurie de personnel est la cause de la non régularité de la transmission des comptabilités du service de la Trésorerie aux autres services ».

- Le contenu du diagnostic du problème spécifique n° 3 est libellé de la manière suivante : « le risque de fraude justifie le non accès du Trésor au réseau SIGFIP pour les éventuelles corrections ».

## **CHAPITRE DEUXIEME : APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE**

### **SECTION 1: APPROCHES DE SOLUTIONS**

Face aux imperfections constatées, il nous revient en tant que citoyen béninois d'approcher notre petit doigt de la jarre trouée pour y apporter notre modeste contribution.

Ainsi, nous allons dans un premier temps, proposer des approches de solutions en vue du renforcement des capacités des services de la DGTCP en général et de ceux de la RGF en particulier dans le cadre de l'élaboration et de reddition à bonne date du CGE.

#### **PARAGRAPHE 1 : Approches de solutions à la non organisation des services dans l'élaboration du compte de gestion**

Il s'agit des suggestions relatives à l'organisation des différents services impliqués dans l'élaboration des comptes de gestion de l'Etat.

Ces suggestions touchent essentiellement le système comptable, l'organisation du travail au sein des services et les moyens à mettre en œuvre dans chaque service pour la bonne marche des travaux.

#### **A- Système comptable**

En ce qui concerne le système comptable, un effort louable a été fait par la mise en application des instructions comptables, telles que le nouveau Plan Comptable de l'Etat relatif à la réforme de la comptabilité publique. Ensuite viennent l'élaboration des cadres budgétaires et comptables de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ainsi que du Règlement Général sur la Comptabilité Publique (RGCP).

Aussi, nous enregistrons en plus de cette réforme, la non prise en compte de la nomenclature budgétaire de l'Etat adaptée aux normes de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA). (Cf. Décret n° 99-458 du 22 septembre 1999).

Malgré toutes ces différentes étapes de réformes du système comptable, il reste beaucoup à faire dans la maîtrise de ces outils de travail par les agents teneurs des comptes

dans les services de la RGF. Ce défaut de maîtrise des outils de travail occasionne des erreurs d'imputation budgétaire qui font objet de fréquents rejets.

### **B- Organisation du travail au sein des services**

Les difficultés qui s'observent, chaque année, dans les services impliqués dans l'élaboration du compte de gestion de l'Etat nécessitent une réorganisation à l'intérieur de ces services. C'est pourquoi, il y a lieu de prendre les mesures ci-après :

- procéder aux affectations une fois chaque trois ans, pour permettre à tous les agents de maîtriser les techniques d'élaboration du compte de gestion de l'Etat. Quant au traitement des comptabilités, il faut permettre que les agents nouvellement affectés soient d'abord formés, durant trois (3) mois environ, par leur prédécesseur, avant que ceux-ci ne rejoignent leur nouveau poste d'affectation.
- mettre à la disposition, de chaque service, les moyens adéquats en matériels de bureautique et d'informatique pour permettre une facilitation dans l'élaboration des comptes.

En effet, il est déplorable de constater une pénurie criarde de fournitures de bureau depuis plus de deux (2) ans.

- créer une cellule "Compte de gestion" rattachée directement à la DGTCP à l'instar de la cellule informatique.

### **PARAGRAPHE 2 : Approches de solutions sur la non régularité dans la transmission des comptabilités du service de la Trésorerie aux autres services de la RGF et au défaut de main dans le SIGFIP pour les corrections**

Il s'agit des suggestions relatives à l'organisation des différents services impliqués dans l'élaboration du compte de gestion de l'Etat.

## **A- Approches de solutions au problème spécifique n°2**

L'analyse des résultats d'enquête sur le problème spécifique n°2 a permis de dégager le diagnostic suivant : « l'irrégularité de la transmission des comptabilités du service de la Trésorerie est due à la pénurie de personnel.

Il ressort du diagnostic que l'éradication de ce problème passe par les approches de solutions suivantes :

- Il est nécessaire de recycler, chaque année, le personnel compte tenu des données nouvelles qui interviennent au cours de l'année afin de permettre au personnel d'exécuter correctement et de façon régulière les opérations comptables. Aussi, techniquement, devient-il de plus en plus nécessaire de concevoir une méthode plus rapide, mais aussi plus fiable pour les travaux de compte de gestion de l'Etat.
- En ce qui concerne la pénurie du personnel dans tous les services (de la DGTCP en général et de ceux de la RGF en particulier), qui est la cause principale de la non régularité de la transmission des comptabilités du service de la Trésorerie, il faut, pour pallier ce mal, que la Fonction publique béninoise procède au recrutement par test ou par concours, du personnel additionnel pour le compte du Trésor afin de permettre l'accélération rapide dans l'exécution des tâches liées à la tenue des comptabilités ainsi qu'à l'élaboration du compte de gestion de l'Etat.

Ensuite, le Trésor Public va assurer la formation des intéressés aussitôt que leur recrutement sera accompli. De par la maîtrise de la pratique, il faut que chaque agent à son poste soit spécialisé davantage à certaines tâches matérielles plutôt que d'être appelé à exécuter plusieurs attributions à la fois.

## **B- Approche de solutions au problème spécifique n°3**

L'analyse des résultats d'enquête sur le problème spécifique n°3 a permis de dégager le diagnostic suivant : «Le défaut de main des agents du Trésor dans le SIGFIP pour les éventuelles corrections ».

Il est souvent constaté que le retard observé dans l'élaboration à bonne date du compte de gestion de l'Etat provient en grande partie du temps mis pour faire les rapprochements de nos chiffres avec ceux des régies financières d'une part, et avec ceux de la DGB d'autre part. Pour le rapprochement avec les régies financières, une solution a été déjà prise où ce rapprochement doit se faire mensuellement.

Pour faciliter l'évolution du traitement de la comptabilité, éviter que les erreurs matérielles se multiplient et faciliter les corrections des anomalies majeures, nous suggérons des solutions conséquentes ci-après :

En effet, l'introduction d'ASTER a apporté certaines innovations en matière de la tenue de la comptabilité par rapport à ce qui se faisait avec le logiciel W MONEY.

Ainsi, à terme, nous préconisons qu'il y ait des interfaces entre ASTER et les logiciels existants des deux régies financières (Impôts et Douane) pour respectivement assurer l'interface SYDONIA-ASTER avec la Douane et l'interface TAKOUE – ASTER en ce qui concerne l'Administration des Impôts.

Ces différentes interfaces vont faire éviter les ressaisies, qui sont le plus souvent sources d'erreurs et causent d'énormes problèmes ainsi que des pertes de temps énormes aux services au moment de la production du compte de gestion de l'Etat.

Concernant le défaut de main des agents du Trésor dans le SIGFIP pour les éventuelles corrections, pour permettre au comptable public d'avoir l'exhaustivité des informations transmises par SIGFIP, il faut que l'interface SIGFIP - ASTER soit développée et rendue opérationnelle.

Cette interface permettra au comptable public d'éviter le gaspillage de temps et d'énergie dans le cadre des rapprochements fastidieux avec l'Ordonnateur par le biais des micro-ordinateurs.

## **SECTION 2: CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS**

La problématique d'élaboration et de reddition à bonne date du Compte de Gestion de l'Etat ne pourra être effectivement résolue que si les solutions identifiées ci-dessus sont mises en œuvre dans des conditions appropriées.

## **PARAGRAPHE 1 : Conditions de mise en œuvre des textes régissant la reddition du compte de gestion de l'Etat.**

Il s'agit de déterminer les conditions nécessaires à la mise en œuvre des solutions suggérées ci-dessus en vue d'éviter le retard dans l'élaboration et la reddition du CGE.

### **➤ La nécessaire application des textes régissant la reddition du Compte de Gestion de l'Etat à la Chambre des Comptes**

Afin de faciliter la mise en application des solutions proposées, nous recommandons à l'endroit de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême, la nécessaire application des sanctions afférentes au non dépôt du compte de gestion dans les délais requis.

En effet, les articles 115 à 117 de l'ordonnance n° 21/PR du 26 avril 1966 portant composition, fonctionnement et attributions de la Cour Suprême (CS), font obligation aux comptables de rendre compte de leurs gestions au plus tard le 30 juin de l'année suivant celle de l'exécution.

L'article 135 de cette même ordonnance prévoit les sanctions qui seront infligées à tout comptable pour la non production dans les délais du CGE.

Le même article 135 a prévu une amende de cinq mille (5 000) francs CFA au maximum par mois de retard. Nous constatons que ce montant prévu est dérisoire par rapport à la montée des prix depuis ce temps. Donc nous notons une désuétude des textes en cours d'application. Nous proposons alors comme recommandations la nécessité d'actualiser les textes existants en vue de permettre au parquet près de la CS de constater le non dépôt du CGE et de faire appliquer les sanctions subséquentes qui en découlent.

## **PARAGRAPHE 2 : Recommandations à l'endroit des Autorités du Trésor et à l'endroit de la Chambre des Comptes**

### **A- Approches de solutions à l'endroit des Autorités du Trésor.**

Pour permettre aux autorités du Trésor la mise en application de ces solutions, il faudrait que l'Etat et les autorités du Trésor mettent en place des conditions favorables à leur mise en œuvre.

La DGTCP devrait :

- doter les départements de matériels informatiques adéquats ;
- déployer le progiciel ASTER dans les Recettes des Finances. Au niveau des départements c'est le logiciel W MONEY qui est toujours utilisé, mais dans une vision améliorée très proche d'ASTER. Les données saisies dans W MONEY parviennent à ASTER par le biais de l'interface W MONEY-ASTER.
- envisager une formation continue et le recyclage du personnel existant à la maîtrise des applications utilisées au Trésor Public.
- développer les interfaces "ASTER-SIGFIP" ; "ASTER-SYDONIA" ; "ASTER-TAKOUE".
- Sanctionner surtout les agents teneurs de comptes pour les imputations comptables erronées

### **B- Recommandations à l'endroit de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême.**

La Chambre des Comptes (CC) en tant que juridiction compétente, chargée de juger le CGE, devrait mettre en œuvre les mesures ci-après:

- réactualiser ses textes existants en matière de reddition des comptes ;
- recycler ses agents pour l'appropriation des concepts de Finances Publiques ;
- sensibiliser les comptables publics sur les conséquences de la reddition tardive du CG ;
- se faire renforcer par un personnel qualifié ;

se doter de matériels roulants en vue de faciliter les contrôles sur le terrain.

## **CONCLUSION**

Il apparaît clairement que depuis 1998, l'élaboration et la reddition du Compte de Gestion de l'Etat constitue une réalité concrète dans l'Administration du Trésor. Ainsi les comptes de gestion de 1998 à 2004 sont rendus, mais avec retard, retard qui évolue d'année en année. Ce retard enregistré chaque année bloque le fonctionnement des autres institutions telles que la Chambre des Comptes et l'Assemblée Nationale.

Si à l'instar du Receveur Général des Finances, Comptable principal de l'Etat, les comptables des collectivités locales et des Etablissements Publics et Semi-Publics, pouvaient rendre compte chaque année de leur gestion dans les délais, alors l'efficacité et la transparence dans la gestion des Finances Publiques trouveraient un début de solution.

Mais il faut que la Chambre des Comptes ait les moyens nécessaires pour exercer son contrôle chaque année sur tous ces comptes et exploiter les résultats.

Enfin, si le but final de la reddition des comptes de l'Etat est de permettre à l'Assemblée Nationale d'exercer son pouvoir de contrôle sur l'exécution du Budget à travers le vote de la Loi de Règlement, alors il serait impérieux que les autorités du Trésor prennent en compte nos approches de solutions et les recommandations issues de ce mémoire qui permettront de disposer à temps du CGE et par conséquent du projet de Loi de Règlement.

