



REPUBLIQUE DU BENIN  
MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT  
SUPERIEUR ET DE LA  
RECHERCHE SCIENTIFIQUE  
UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI  
ECOLE NATIONALE  
D'ADMINISTRATION ET DE  
MAGISTRATURE



---

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION POUR L'OBTENTION DU  
*Diplôme du Cycle II de l'ENAM*

Option

Administration des Finances

Filière

Administration des Finances et du Trésor

**CONTRIBUTION A LA  
REDDITION A BONNE DATE  
DES COMPTES ANNUELS DE  
L'ETAT AU BENIN**

Réalisé par

Jean – Claude T. AVOHOU

Maître de stage

Barthémy HOUSSOU  
C/SOCA - DGB

Directeur de mémoire :

Justin GANDJIDON  
Administrateur du Trésor  
DCCE/ DGTCP

Version après soutenance, Cotonou, Mars 2011

IDENTIFICATION DU JURY

Jury n°

Président :

Vice-président :

Membre :

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

## DEDICACE

*A*

**Cécile**, ma mère ;  
**Andréa**, mon épouse ;  
**Lucien, Richard et Albertine**, mes frères et sœur aînés.

## REMERCIEMENTS

*A*

Monsieur Justin **GANDJIDON**, mon Directeur de mémoire pour avoir accepté de diriger ce travail malgré ses multiples occupations ;

Monsieur Barthélemy **HOUESSO**, mon maître de stage pour ses conseils;

Tous mes amis.

## LISTE DES TABLEAUX

<b>N° d'ordre</b>	<b>Titre</b>	<b>Page</b>
01	Qualification du personnel de la RGF	11
02	Situation des OP SIGFiP de 2001 à 2007	24
03	Identification des problématiques possibles	35
04	Synthèse des approches génériques	40
05	Objectifs de l'étude	43
06	Dates d'arrêté des écritures	46
07	Dates de transmission	47
08	Tableau de bord	48
09	Résultats liés au problème spécifique n°1	61
10	Résultats liés au problème spécifique n°2	61
11	Résultats liés au problème spécifique n°3	62

## SOMMAIRE

Introduction Générale

**CHAPITRE PREMIER : DES CADRES INSTITUTIONNEL ET CONCEPTUEL DE LA REDDITION A BONNE DATE DES COMPTES ANNUELS L'ETAT AU BÉNIN**

Section première : Le cadre institutionnel et physique et les observations de stage

Section deuxième : La problématique de l'étude

**CHAPITRE DEUXIÈME : DU CADRE THÉORIQUE AUX SUGGESTIONS POUR LA REDDITION A BONNE DATE DES COMPTES ANNUELS L'ETAT AU BÉNIN**

Section première : Le cadre théorique et méthodologique de l'étude

Section deuxième : Les enquêtes de vérification des hypothèses et les approches de solutions

Conclusion Générale

Bibliographie

Annexes

Tables des matières



# INTRODUCTION

---

« La reddition des comptes désigne l'opération qui découle de l'obligation de répondre de l'exercice d'une responsabilité. Elle présuppose au moins deux parties : une partie qui attribue des responsabilités et une autre qui s'engage, en les acceptant, à faire rapport sur la façon dont elle les a assumées. Ainsi, toute reddition de compte, comporte l'attribution des responsabilités, le devoir de déclarer le rendement et la surveillance du rendement par un tiers ».<sup>1</sup>

En effet, « la reddition des comptes est l'occasion donnée aux citoyens d'apprécier la façon dont les fonds publics sont collectés et dépensés et ainsi, de se faire une idée sur l'efficacité du gouvernement, un des indicateurs bien connus de la gouvernance. La reddition des comptes est donc un moyen de renforcer la gestion publique, d'améliorer la qualité des services offerts aux populations et de lutter contre le gaspillage des ressources humaines ».<sup>2</sup>

En dehors du Compte de Gestion élaboré par le comptable principal, le Ministre chargé des Finances fait élaborer par le Trésor, le Compte Général de l'Administration des Finances et le projet de Loi de Règlement.

Dans le souci de transparence dans la gestion des finances publiques, l'élaboration de ces comptes révèle une très grande importance non seulement pour le comptable principal, justiciable devant la Chambre des Comptes de la Cour Suprême, mais aussi pour l'exécutif et pour le public.

---

<sup>1</sup> La reddition de comptes, Bureau du vérificateur interne, Université de LAVAL, Canada, novembre 2005

<sup>2</sup> Sidi Sossou Diarra, Vérificateur Général du Mali, Gouvernance, reddition des comptes, information sur la performance : les structures de contrôle renforcent leurs capacités, in l'indépendant n°18, novembre 2008

Pour le comptable, parce qu'aux termes du décret français n°62-1587 du 29 décembre 1962 « les comptes des comptables sont jugés par les juges de la Cour des Comptes, qui seuls peuvent donner le quitus de leur gestion ou prononcer le débet ».

De plus, l'élaboration du Compte de Gestion est une finalité des opérations des comptables car le comptable après avoir encaissé les recettes et payé les dépenses doit comptabiliser et en rendre compte.

Aussi, le Trésor Public, dans l'élaboration des comptes annuels (compte de gestion, Compte Général de l'Administration des Finances et le Projet de Loi de Règlement) effectue-t-elle plusieurs sortes rapprochement.

La reddition des comptes a commencé à être effectif au Bénin, du moins, dans son volet production et dépôt à la chambre des comptes, depuis 1999. Cette tâche qui n'est le plus souvent, accomplie que sous l'impulsion des Partenaires Techniques et Financiers, accuse toujours de grand retard.

Ce constat amer a alors suscité en nous les interrogations suivantes :

- pourquoi les comptes annuels sont ils souvent produit hors délai ?
- que pouvons-nous faire pour que l'élaboration et la reddition des comptes annuels interviennent dans les délais légaux ?

Pour pallier ces difficultés, le présent travail permettra de poser le diagnostic des maux qui handicapent l'élaboration à bonnes dates des comptes annuels. Ce diagnostic repose sur le constat selon lequel les comptes de gestion ont toujours accusé de retard.

Dans ce cadre, nous avons abordé dans un chapitre premier, les cadres institutionnel et physique de la problématique de reddition des comptes annuels et dans un second chapitre le cadre théorique et les suggestions pour la reddition efficiente desdits comptes.

# **CHAPITRE PREMIER**

## **DES CADRES INSTITUTIONNEL ET CONCEPTUEL DE LA REDDITION A BONNE DATE DES COMPTES ANNUELS DE L'ÉTAT AU BÉNIN**

---

Dans ce chapitre, nous avons d'abord procédé à la description des cadres institutionnel et physique de la Direction Générale du Budget et de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique et à l'état des lieux sur les activités liées à l'élaboration des comptes annuels de l'Etat ; ensuite, nous avons fait l'inventaire des forces et faiblesses qui y sont liées, la récapitulation des problèmes spécifiques rattachés à la problématique identifiée et enfin nous avons déterminé une vision globale de résolution de la problématique choisie.

### **Section première: Du cadre institutionnel aux observations de stage à la Direction Générale du Budget et à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique**

Nous avons procédé dans cette partie d'une part, à la description des cadres institutionnel et physique de la Direction Générale du Budget et de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique et à l'état des lieux sur les activités liées à la reddition des comptes annuels.

#### **Paragraphe premier : Cadre général de l'étude**

Nous avons présenté brièvement dans ce paragraphe, la Direction Générale du Budget et celle du Trésor et de la Comptabilité Publique.

## I-Présentation de la Direction Générale du Budget

Conformément au décret n°2006-619 du 19 novembre 2006, portant Attributions, Organisation et Fonctionnement de la Direction Générale du Budget, la Direction Générale du Budget est l'une des Directions Techniques du Ministère de l'Economie et des Finances. A ce titre, elle est chargée :

- d'élaborer les Lois de Finances ;
- d'exécuter les dépenses non réparties du budget général de l'Etat ;
- de suivre l'exécution des dépenses du budget général de l'Etat et des budgets de programmes à travers le système intégré de gestion des finances publiques (SIGFiP) ;
- d'assurer l'application du code des pensions ;
- d'intégrer au budget général de l'Etat les projets et programmes inscrit au PIP en collaboration avec les ministères sectoriels ;
- d'apporter une assistance technique aux autres ministères et institutions dans l'élaboration de leur budget programmes ;
- d'élaborer le compte administratif du budget général de l'Etat en dépenses.

Pour accomplir cette mission, la DGB comprend :

- la Direction de la Préparation du Budget ;
- la Direction de l'Exécution du Budget ;
- la Direction des Dépenses en Capital ;
- la Direction des Pensions et Rentes Viagères ;
- la Direction de la Gestion des Ressources ;
- le Centre de Formation Professionnelle de l'Administration Centrale des Finances.

## II- Présentation de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique

La Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique est l'une des trois régies financières sous tutelle du Ministère de l'Economie et des Finances. Elle a subi plusieurs modifications matérialisées par des arrêtés dont le dernier est l'arrêté n° 1188/MFE/DC/SM/DA portant Attributions, Organisation et Fonctionnement de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique.

Conformément à l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté n°1188/MFE/DC/SM/DA du 14 décembre 1998 ; il est assigné au Trésor Public deux missions essentielles à savoir :

- la mission Trésor ;
- la mission Comptabilité Publique.

Au titre de la fonction « Trésor », la DGTCP est chargée :

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

Au titre de la fonction « Comptabilité publique», la DGTCP est chargée :

- d'animer ses Services Extérieurs dont la fonction essentielle est l'exécution des opérations budgétaires de l'Etat et des Collectivités Territoriales ;
- d'initier ou d'étudier tous les dossiers relatifs à la réglementation, à l'organisation et au fonctionnement de tous les Services Comptables de l'Etat ou des autres Collectivités Publiques;
- de centraliser les comptes de tous les comptables publics ;
- d'élaborer le Compte Général de l'Administration Centrale ;
- d'assurer la reddition du Compte de Gestion de l'Etat et des communes ;
- de mettre en état d'examen les comptes de gestion des comptables du Trésor et d'en assurer la transmission à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême».

Dans le cadre des missions énoncées supra, la DGTCP dispose, outre les structures de l'Administration Centrale, du réseau des Postes Comptables du Trésor que sont les Services Extérieurs du Trésor.

L'Administration Centrale comprend deux Services Centraux et cinq Directions Techniques.

Les services centraux sont :

- l'Inspection Générale des Services (IGS) ;
- le Centre de Formation Professionnelle du Trésor (CFPT).

Les cinq Directions Techniques sont :

- la Direction des Affaires Monétaires et Financières (DAMF) ;
- la Direction des Etudes et de 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).

Aux termes de l'article 38 de l'arrêté n° 1188 MF/DC/SGM/DA du 14 décembre 1998 portant Attributions, Organisation et Fonctionnement de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique, « les Services Extérieurs du Trésor sont constitués par l'ensemble des unités comptables opérationnelles du Trésor, réparties en trois niveaux :

- la Recette Générale des Finances ;
- les Recettes des Finances ;
- les Recettes Perceptions ».

Mais comment fonctionnent dans la pratique les Directions dont les missions sont ainsi décrites ?

## Paragraphe 2 : Etat des lieux sur les activités liées à la reddition des comptes annuels 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 général 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. Ainsi, on distingue :

- le Compte Administratif ;
- le Compte de Gestion du Budget Général de l'Etat;
- le Compte Général de l'Administration des Finances ;
- le Projet de Loi de Règlement définitif du budget de l'Etat.

En examinant la panoplie des textes législatifs et réglementaires qui fondent l'obligation pour les comptables publics de rendre compte de leur gestion, le

seul texte qui explicite le sujet se trouve être l'ordonnance 73-27 du 27 mars 1973 portant modification des articles 12 et 23 de l'ordonnance n°69-05/PR/MEF du 13 février 1969 relative au statut des comptables publics.

L'article 1<sup>er</sup> alinéa 2 de cet acte stipule que les « ...comptes devront être présentés en état d'examen à la haute juridiction dans un délai de trois mois qui suit la date de l'arrêté des écritures, le 30 juin de l'année considérée, constituant la date limite de reddition des comptes ». Seulement, les comptes n'ont jamais été produit dans ce délai prescrit.

Les causes d'une telle situation procèdent :

- **A la Direction Générale du Budget**

#### Sur le plan organisationnel

Il y a lieu de répertorier entre autres :

- le défaut d'une organisation bien structurée, pour contrôler les instructions contenues dans les lettres de notification à l'endroit des ordonnateurs délégués et établir le compte administratif et son rapport au plus tard à la 1<sup>ère</sup> décade du mois de mars ;
- l'inobservation de l'obligation faite aux ministères sectoriels et aux présidents des institutions d'élaborer et de transmettre leurs comptes administratifs et leurs rapports d'exécution à la DGB au plus tard le 28 février en vue de leur centralisation ;
- le caractère profondément laxiste de la gestion budgétaire qui résulte de l'intégration au compte administratif des dépenses non régularisées, comptabilisant ainsi d'importants décaissements non justifiés ;
- la lenteur dans la régularisation des salaires payés sans ordonnancement préalable lors de l'émission des mandats de

- régularisation ; cette tâche est bloquée au service des dépenses courantes réparties au-delà de neuf jours après la fin du mois considéré ;
- l'inadéquation de la qualification des cadres des ministères sectoriels (DRFM et REGISSEUR) qui expliquent leur défaut de maîtrise des techniques et règlements financiers, cause de l'exécution tardive de leur budget et de la production de pièces justificatives non recevables par le contrôleur financier.

### Sur le Plan des ressources humaines

On peut noter :

- l'insuffisance conjuguée de personnel et d'espace au service de l'ordonnancement et de la comptabilité administrative, six agents<sup>3</sup> sur une superficie de trente six mètres carré occupée pour moitié par des dossiers est un facteur inhibiteur de reddition des comptes annuels dans les délais.

Cette organisation est trop squelettique et déséquilibrée, face à l'ampleur et à la délicatesse des tâches qui concourent à l'élaboration des comptes annuels, pour instaurer une division nécessaire du travail et responsabiliser les collaborateurs aux tâches de collecte, d'analyse et de tri d'informations d'une part, de suivi et d'animation des travaux corrélatifs en cours dans les Ministères et Institutions de l'Etat d'autre part.

De quelque façon que le Chef du Service de l'Ordonnancement et de la Comptabilité Administrative puisse s'échiner, l'organisation actuelle de son service, qui commande qu'il accomplisse seul les travaux de conception et de suivi au niveau de tous les ministères et institutions de l'Etat rend incertaine la production du compte administratif dans les délais légaux.

---

<sup>3</sup> 01 cadre supérieur de conception, Administrateur des Services Financiers, Chef de Service

02 cadres moyens, Attachés des Services Financiers

03 agents d'exécution

- **A la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique**

### Sur le plan organisationnel

On peut rapporter ici :

- l'existence d'une organisation qui, tout en couvrant toute l'étendue du territoire national, ne permet pas la production entière dans les délais impartis des comptes annuels du fait des quelques obstacles consécutifs à cette organisation et aux autres acteurs de la chaîne budgétaire ;
- la tenue régulière et quotidienne de la comptabilité (imputation des opérations budgétaires) ;
- les délais longs de régularisation des ordres de paiement et de transmission des pièces de recettes ;
- la non responsabilisation de tous les acteurs de la chaîne budgétaire sur les apports à la confection du compte.

### Sur le Plan des ressources humaines

Le problème de personnel en quantité et en qualité est récurrent sur toute la chaîne de reddition des comptes de gestion. Un personnel de six cent neuf agents, pas assez pour établir les comptes de plusieurs années en retard, constitue une source de difficultés organisationnelles et est insuffisant pour la saisie des données informatiques ainsi que l'insuffisance de la motivation des comptables publics qui procède de la non application du statut des comptables publics.

Tableau n°1 : Qualification du personnel de la Recette Générale des Finances

Qualification/2008	Nombre /2008	Nombre prévisionnel
Administrateurs	40	59
Inspecteurs et agents assimilés	58	139
Contrôleurs et agents assimilés	142	376
Assistants et SASA	162	431
Préposés et agents assimilés	45	32
Assujettis et agents contractuels	162	-
<b>TOTAL</b>	<b>609</b>	<b>1037</b>

**Source : rapport IGE/Février 2009**

Six cent neuf agents, pas assez qualifiés pour établir les comptes de gestion de plusieurs années sans une couverture informatique de tous les arrondissements financiers ne peuvent pas réaliser les ajustements et les centralisations dans les délais impartis. En outre, la surexploitation de ces agents va générer de mauvaises imputations des opérations budgétaires.

#### Sur le plan des ressources techniques

- de la défaillance de l'unique serveur « UNIX » et du courant électronique ondulé, cause des délestages intempestifs avec une mise hors service des appareils électriques et des perturbations du réseau informatique du Trésor Public ;
- de la faiblesse de la connexion entre la Direction Générale et les arrondissements financiers.

#### Sur le plan des ressources matérielles

- du manque de matériels de bureautiques, d'appareils performants de reprographie et l'insuffisance de micro- ordinateurs, d'imprimantes et le non remplacement à temps de ceux qui sont amortis ;

- du défaut de locaux réservés aux archives et de l'inadéquation des locaux et des espaces affectés aux structures à charge de la finalisation du compte de gestion.

Au fur et à mesure de l'enregistrement des opérations de recettes et de dépenses du budget général de l'Etat, le Receveur Général des Finances, comptable principal de l'Etat, centralise toutes les comptabilités des comptables secondaires.

Cette centralisation lui permet d'avoir l'exhaustivité des opérations de l'Etat exécutées par tous les comptables publics. A l'issue de cette centralisation, il édite la balance provisoire au vu de laquelle deux types de rapprochements sont effectués : les rapprochements internes et les rapprochements externes.

#### I- Travaux de rapprochements

La reddition des comptes annuels n'est possible que si le Receveur Général des Finances a centralisé les comptabilités des comptables secondaires. Cette centralisation lui permet d'avoir l'exhaustivité au niveau des opérations exécutées par tous les comptables publics.

A l'issue de cette centralisation, le Receveur Général des Finances édite la balance provisoire au vu de laquelle les rapprochements ont lieu. On distingue en effet, deux types de rapprochement : les rapprochements internes et les rapprochements externes.

#### A- Rapprochements internes

En prélude aux rapprochements internes, les services de la RGF impliqués dans l'élaboration du compte de gestion établissent divers documents qui retracent les opérations d'exécution du budget général de l'Etat, du Fonds

National des Retraites du Bénin en dépenses et en recettes et les opérations de trésorerie. Ainsi :

- le **Service de la Recette** établit le bordereau de synthèse des recettes budgétaires de l'Etat et le bordereau de synthèse des recettes FNRB. Il élabore également le tableau analytique et l'état détaillé des recettes de l'administration du Trésor ;
- le **Service de la Dépense** élabore le bordereau de développement des dépenses du budget des ministères et institutions de l'Etat, le bordereau sommaire des dépenses ordonnancées et acceptées du budget des ministères et institutions de l'Etat et du FNRB ainsi que l'état de paiement des ordres de paiement non régularisés ;
- le **Service de la Trésorerie** élabore les états de rapprochement du compte courant du Trésor à la BCEAO et dans les autres institutions financières. Il détermine la situation de trésorerie de l'Etat et établit en cas de besoin, l'état de développement du compte de mouvement de fonds (compte 58)

Les rapprochements internes sont faits avec la balance provisoire éditée par le service de la comptabilité publique. A la suite de ces ajustements obligatoires, le **Service de la Comptabilité Publique** élabore les documents suivants :

- l'état de réconciliation des opérations des dépenses enregistrées en comptabilité générale et les bordereaux de développement des dépenses d'une part ;
- l'état de réconciliation des opérations de recettes enregistrées en comptabilité générale et les bordereaux de développement des recettes d'autre part ;
- les tableaux de répartition de certains produits tels la Taxe de Voirie et la Taxe sur la Valeur Ajoutée entre les structures autorisées par la loi ;

- la balance provisoire (mensuelle) qui est à produire dans les cinq jours suivant la fin du mois précédent.

Dans la pratique, cette balance provisoire n'est pas produite dans le délai susmentionné.

Ainsi, à la fin de chaque gestion budgétaire, chaque service de la RGF exécute en comptabilité auxiliaire les derniers enregistrements nécessaires, passe les écritures de comptabilité générale correspondantes et s'assure de la concordance entre la comptabilité générale et la comptabilité auxiliaire. Un rapprochement est alors fait entre la situation des comptes et les opérations effectuées au cours du mois. Après ces rapprochements, le service de la comptabilité publique élabore la balance mensuelle des comptes mouvementés. Mais, **force nous est donnée de remarquer que dans les différents autres services, ce rapprochement n'est pas fait.**

De plus, ce n'est qu'après la clôture de la gestion (deux ou trois ans après) que ces rapprochements sont faits. Ainsi, d'énormes difficultés dans l'ajustement des écarts sont alors observées.

**L'accumulation des pièces comptables et leur mauvais classement retardent** les travaux au sein du service de la comptabilité publique et indubitablement empêchent la progression des travaux de rapprochement. Il faut noter aussi la circulation des pièces. Il n'est pas rare de constater qu'une opération initiée à la division du visa par exemple met trois à quatre jours avant de parvenir au Service de la Recette ou au Service de la Comptabilité Publique. **Ces genres de situations ne sont pas de nature à avancer le travail.**

L'organisation des travaux de Compte de Gestion au sein des services de la RGF pose un peu de problèmes. Ces travaux reposent souvent, au début de l'année sur trois à quatre agents qui s'intéressent très peu aux problèmes de

classement et d'enregistrement des pièces comptables sous l'œil indulgent des chefs de service et ce n'est que vers la fin du mois de mai que le problème de compte de gestion se pose avec acuité dans tous les services. Alors presque toujours surpris par ce travail, à cause du délai, le Compte de Gestion s'élabore en heures supplémentaires avec des renforts qui, au lieu de faire avancer les travaux, les accroissent encore par des erreurs du fait de leur manque de technicité dans le domaine.

Au total, les rapprochements internes donnent très souvent les constats suivants :

- les irrégularités liées au mauvais classement des mandats de paiement et ou les mandats de régularisation ;
- les discordances liées aux mauvaises imputations depuis l'établissement de la fiche d'écritures ;
- les discordances liées à certaines opérations qui ne devraient pas être imputées sur les comptes de la classe 9 (compte d'imputation provisoire) ;
- les discordances liées au non rapprochement journalier des opérations de dépense ;
- la double comptabilisation des mandats de régularisation ;
- les dysfonctionnements des différentes sections de Comptabilité Auxiliaire des Services Centraux de la RGF ;
- la non maîtrise des opérations par certains agents de la chaîne de dépense ;
- la mauvaise imputation des opérations (certaines dépenses d'investissement qui sont imputées comme dépenses de fonctionnement ou de personnel ou vice versa)

Qu'en est-il alors des travaux de rapprochements externes ?

## B- Rapprochements externes

Pour faciliter les rapprochements externes avec les autres acteurs de l'exécution du budget général de l'Etat, que sont le Directeur Général du Budget, le Receveur National des Douanes et le Receveur National des Impôts ; ceux - ci doivent produire les documents ci-après :

- le Directeur Général du Budget élabore le compte administratif ou compte des Ministres et des Présidents d'Institutions, qui retrace l'ensemble des dépenses ordonnancées et acceptées par le comptable public, appuyé des actes modificatifs du budget initial ;
- le Receveur National des Impôts établit et transmet au RGF le tableau analytique des recettes des impôts recouvrées ;
- le Receveur National des Douanes établit et envoie au RGF le tableau analytique des recettes des douanes recouvrées.

### 1- Phase de rapprochement des comptes des ordonnateurs délégués et le Trésor Public

Conformément à l'article 5 du décret n° 2001-039 du 15 février 2001 portant règlement général sur la comptabilité publique, **le principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et celles de comptable est bien respecté en matière d'exécution des dépenses publiques.**

A cette étape de rapprochement, il est vérifié la concordance entre le montant des titres de paiement (mandat de paiement et ordre de paiement) émis par les ordonnateurs délégués et celui des titres pris en charge par le Trésor Public et ceci, par chapitre, article et paragraphe. Il se pose toujours au **Trésor le problème de contexture des comptes utilisés.**

Le rapprochement est fait entre le Bordereau de Développement des Dépenses, le Bordereau Sommaire et le Compte Administratif. Ensuite, un

rapprochement est fait entre les mandats classés suivant le mois et les états mensuels des mandats de paiement pris en charge dans SIGFiP.

A ce stade, deux cas peuvent se présenter : le rapprochement entre les titres et les états mensuels montrent d'une part, **l'inexistence physique du mandat mais présence de référence sur la situation mensuelle des mandats de paiement pris en charge** et d'autre part, **les références existent mais on note l'absence physique du mandat de paiement.**

Les agents du Service de la Dépense procèdent ensuite à la sommation des montants figurant sur les titres. Ces travaux sont définitives sanctionnés par un Tableau de Synthèse. Ce tableau constitue le document de base pour le rapprochement qui s'effectue avec le Compte Administratif établi par l'Ordonnateur- Délégué (le Directeur Général du Budget).

## 2- Phase de rapprochement avec le Compte Administratif

Ce rapprochement s'effectue article budgétaire par article budgétaire sur la base du tableau de synthèse produit dans ASTER, d'un autre tableau issu de SIGFiP retraçant l'exécution du budget, la nature des dépenses publiques, du Bordereau Sommaire, du Bordereau de Développement des Dépenses et du compte administratif tirés édités le SIGFiP sur la base des prises en charge.

Il ressort clairement que **les deux documents essentiels utilisés** lors de ce rapprochement ne **présentent pas les mêmes contextures**. L'un est produit sur une base du total des crédits consommés (Compte Administratif) et l'autre sur base ordonnancement (Compte de Gestion) ; ce qui **ne rend pas aisé le travail de rapprochement.**

Il est à signaler également que le Bordereau Sommaire, prenant en compte article budgétaire par article budgétaire les montants des dépenses

ordonnancées et pris en charge par le Trésor Public au cours d'un exercice donné, **n'est pas élaboré périodiquement**. Ainsi, le non établissement, par trimestre, du Bordereau Sommaire ne facilite t-il pas les rapprochements à la clôture de la gestion.

Les travaux de rapprochement des Comptes de Gestion et Administratif permettent de constater que le montant total issu du Compte Administratif même après les travaux de retraitement n'est jamais égal à celui porté sur le Compte de Gestion.

### 3- le rapprochement avec les régies financières

Ce rapprochement a pour objectif de vérifier la concordance du montant des bordereaux mensuels avec les pièces comptables reçues.

En effet, par l'état de reversement produit par la DGID et le bulletin de liquidation produit par la DGDDI, les Receveurs des Administrations Financières reversent les recettes fiscales recouvrées aux Receveurs Percepteurs ou aux Receveurs des Finances.

Ces versements, au niveau du service de la recette de la RGF sont comptabilisés au compte 390.5001 pour les impôts et 390.5003 pour la douane.

Ainsi, le rapprochement est fait entre la situation des pièces comptables et la situation des versements. Sur la base de la concordance entre les pièces et le montant des bordereaux, le service de la recette établit un bordereau de synthèse de développement des recettes budgétaires servant de base pour l'élaboration du Compte de Gestion.

**Les rapprochements décadaire et mensuel ne se font pas**, ce qui constitue un handicap majeur pour le rapprochement à la clôture de la gestion.

#### 4- le rapprochement avec les institutions financières

Le Service de la Trésorerie effectue un rapprochement bancaire essentiellement avec les institutions auprès desquelles l'Etat a déposé des fonds. Avec ces institutions financières dont la principale est la BCEAO, le Service de la Trésorerie doit faire des rapprochements mensuels et annuels sur la base des relevés des banques et ceux du Trésor.

Le Service de la Trésorerie fait l'ajustement des écarts journallement afin d'expliquer les diminutions ou les augmentations de fonds observées sur les relevés bancaires.

**Les rapprochements mensuels ne se font pas**, ce qui conduit à de multiples difficultés lors des rapprochements à la clôture de gestion. Il nous a été donné de constater aussi qu'il y a cumul d'opérations non soldées, ce qui fait que les rapprochements en fin d'année ne sont pas systématiques.

Il est à remarquer **l'insuffisance de ressources humaines qualifiées** ; ce qui ne facilite pas les travaux de clôture de gestion.

Précisons que les énormes difficultés rencontrées lors des travaux de rapprochement sont dues entre autres **au défaut de manuel de procédures de rapprochement** pouvant permettre le bon suivi de l'exécution des opérations budgétaires de l'Etat.

A la suite de tous ces ajustements, le RGF produit et transmet au Directeur de la Centralisation des Comptes de l'Etat, le compte de gestion constitué des documents ci-après :

- la balance générale des comptes ;
- les développements des dépenses et de recettes du Budget Général de l'Etat;
- les états de rapprochement bancaire ;
- les états de développement de solde ;

- le bordereau sommaire d'état de rapprochement des dépenses ordonnancées et acceptées ;
- le bordereau de développement des dépenses du Budget du FNRB ;
- la situation des Ordres de Paiement non régularisés etc. ;

Ces documents constitutifs du Compte de Gestion du Budget Général de l'Etat, sont appuyés des documents ci-après :

- le compte administratif ;
- la loi de finances initiale ou rectificative ;
- les arrêtés de transferts et ou des reports de crédits ;
- le compte général de l'administration des finances (CGAF) ;
- et le projet de loi de règlement (PLR) etc.

## II- Observations sur la qualité des procédures d'élaboration des comptes annuels

### A- Textes régissant l'élaboration des comptes annuels

La production des comptes de l'Etat et des autres organismes publics est ou a été régie par les textes législatifs et réglementaires :

#### 1- Textes législatifs

- 🚧 l'ordonnance organique du 02 janvier 1959 ;
- 🚧 l'ordonnance 21/PR du 26 avril 1966 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la cour suprême ;
- 🚧 l'ordonnance 69-5/PR du 13 février 1969 relative au statut des comptables publics ;
- 🚧 l'ordonnance 73-27 du 27 mars 1973 portant modification des articles 13 et 23 de l'ordonnance 69-5/PR du 13 février 1969 relative au statut des comptables publics ;

- ✚ la loi 86-021 du 26 septembre 1986 relative aux lois de finances ;
- ✚ la directive n°05/97/CM/UEMOA relative aux lois de finances ;
- ✚ la directive n°06/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 portant règlement général sur la comptabilité publique ;
- ✚ la loi 2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la cour suprême.

## 2- Textes règlementaires

Ce sont :

- ✚ la loi 2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les juridictions de la cour suprême ;
- ✚ le décret 69-48/PR/MEF du 17 février 1969 astreignant les comptables à la prestation de serment et à la constitution d'un cautionnement ;
- ✚ le décret 71-187 du 29 septembre 1971 fixant le montant des cautionnements et des indemnités des comptables et de divers agents du Trésor ;
- ✚ le décret 2001-039 du 15 février 2001 portant règlement général sur la comptabilité publique.

Dans le cadre de ce mémoire nous ne parlerons que des textes encore en vigueur, à savoir les textes nationaux qui prévoient la reddition des différents comptes annuels de l'Etat que sont la loi organique relative aux lois de finances ; la loi n°2004-07 du 23 octobre 2007 ; la loi n°2004-20 du 17 août 2007 ainsi que le décret portant règlement général sur la comptabilité publique.

## B- Forces relevées dans le cadre du processus d'élaboration des comptes annuels de l'Etat

### 1- Allègement apporté à l'élaboration des comptes annuels de l'Etat.

Le décret n°2000-601 du 20 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du budget général de l'Etat, a considérablement allégé les procédures d'élaboration des comptes annuels de l'Etat, trop lourdes avant l'an 2001, en répartissant les tâches liées à l'élaboration du compte administratif entre tous les administrateurs de crédits. Les nouvelles procédures, par leur simplification, contribueront certainement, si les Directeurs des Ressources Financières et du Matériel (DRFM) nommés ont le profil et l'expérience requis, à améliorer le temps d'élaboration des comptes annuels et à réduire les retards de leur présentation à la Chambre des Comptes.

Le décret 2001-039 du 15 février 2001 portant règlement général sur la comptabilité publique en ses articles 17 et 89 alinéa 4 et 91, impute aux comptables publics de rendre compte au juge des comptes de leurs gestions en vue d'obtenir de ce dernier la Déclaration Générale de conformité des opérations relatives à l'exécution du budget.

### 2- Clarté dans la présentation des données constitutives des comptes annuels de l'Etat

L'effort réalisé par la prise en compte de toutes modifications intervenues dans la vie du crédit tout au long de la gestion budgétaire, l'indication du montant du crédit consommé au regard du crédit ouvert, constituent une réussite indéniable d'effort de lisibilité pour la reconstitution chiffrée de la gestion et la mesure du taux de réalisation des objectifs budgétisés.

### 3-Bonne structuration du réseau en charge de la production des comptes annuels

La confection des comptes se fait en deux temps avec les acteurs de la chaîne budgétaire : au cours de la gestion ( les opérations sont décrites au jour le jour avec la classe 3 « comptes internes » , la classe 4 « comptes de tiers », la classe 5 « comptes financiers » et la classe 9 « comptes de présentation budgétaire des opérations d'exécution des lois de finances ») et en fin de gestion ( la DCCE utilise les comptes d'opérations telles la classe 1 « résultats et dettes », la classe 2 « comptes d'immobilisations », la classe 6 « comptes de charges » et la classe 7 « comptes de produits »).

### 4- Existence d'un cadre technique de la production du compte de gestion

Le compte de gestion doit être préparé tout au long de l'année à partir d'un cadre technique rigoureux. Toutes les opérations résultant de l'exécution du budget sont imputées selon un dispositif comptable déterminé sur la base d'une utilisation bien spécifique d'un plan comptable.

### C- Faiblesses relevées lors de l'élaboration des comptes annuels

#### 1- Incompréhension de l'obligation faite aux ministères sectoriels et aux institutions de produire leur compte et leur rapport avant la clôture de la gestion

Il est apparu qu'aucun délai légal n'est fixé aux ministères sectoriels et présidents d'institutions pour élaborer le compte administratif et le rapport d'exécution qu'ils sont invités à transmettre à la DGB au plus tard le 28 Février de l'année qui suit la gestion budgétaire concernée. Or, à cette même date, d'autres directives les autorisent à continuer d'adresser les mandats de régularisation d'OP au comptable principal de l'Etat.

## 2- Intégration au compte administratif des dépenses non régularisées

Les ordres de paiement, les ordres de transfert, les crédits délégués sont des avances de fonds censées être régularisées avant la clôture de l'exercice. Il n'est pas sain qu'un compte définitif de l'Etat aligne des masses de fonds non justifiées, et qui ne le sont plus jamais, se chiffrant à des milliards francs CFA **14.913.573.318** d'Ordre de Paiement qui sont restés non régularisés pour le gestion 2008.( cf. tableau n°3 ci- dessous)

Cette réalité traduit le caractère profondément laxiste de la gestion budgétaire de l'Etat.

Tableau n°2 : situation des Ordres de Paiement SIGFiP de 2001 à 2007 au 14/11/2008

Années	Crédits ouverts au BGE (1)	OP EMIS (2)	Pourcentage (2/1)	OP non régularisés (3)	Pourcentage (3/2%)
2001	414.063.000.000	61.858.018.576	14,93	39.617.976.426	64
2002	477.609.000.000	71.773.780.505	15,02	30.176.054.944	42
2003	489.150.000.000	55.782.700.734	11,40	2.996.404.844	5
2004	546.539.000.000	38.537.527.153	07,05	5.454.359.210	14
2005	619.262.000.000	25.667.839.829	4,14	4.661.309.542	0,18
2006	614.456.000.000	11.661.520.193	1,89	1.154.813	0
2007	812.561.000.000	25.157.837.590	3,09	<b>14.913.573.318</b>	59

Source : SOCA/ DGB

## 3- Obstacles à la mise en œuvre de l'organisation décrite en matière d'élaboration du compte de gestion

La production du compte de gestion repose sur une organisation bien structurée mais elle est défavorisée par des contrariétés telles le manque de synergie entre les services de la RGF qui freine les rapprochements et les redressements, le manque de périodicités déterminées des rapprochements internes et externes.

#### 4- Confusion entre les ordres de paiement et les fonds de sécurité

La confusion est entretenue par les services du Ministère de la Défense et du Ministère de l'Intérieur qui estiment qu'ils sont incapables de justifier l'utilisation de certains crédits obtenus par la procédure exceptionnelle, auxquels ils confèrent à tort le caractère de fonds de sécurité.

#### 5- Lenteur dans la régularisation des salaires payés sans ordonnancement préalable

Cette régularisation consiste chaque mois, pour le contrôleur financier et l'ordonnateur délégué à reproduire mécaniquement et inattentivement, plus de 2000 fois leur signature sur une centaine de kilogrammes de documents invérifiables.

#### 6- Inadéquation de la qualification des cadres des ministères sectoriels

La non maîtrise des techniques et règlements financiers explique, le fait que certains cadres démarrent souvent l'exécution de leur budget après le premier semestre et produisent des pièces justificatives non recevables par le contrôleur financier.

#### D- Causes du retard dans l'élaboration du compte de gestion du Budget de l'Etat

Elles sont diverses et variées et se présentent ainsi qu'il suit :

##### 1- au niveau central

Les causes sont relatives aux difficultés organisationnelles, aux difficultés matérielles et à l'insuffisance du personnel.

### 1-1- Difficultés d'ordre organisationnel

Elles se résument :

- au défaut de la tenue quotidienne et régulière des comptabilités ;
- au manque de synergie entre les services de la Recette Générale des Finances qui empêche les rapprochements et les redressements qui devraient en découler ;
- la surcharge de certains services de la RGF, par des tâches qui ne relèveraient pas d'une direction générale ;
- le temps relativement long qui sépare la fin de la gestion des opérations budgétaires et l'établissement du compte de gestion ;
- l'absence d'un manuel de procédures ou d'un guide d'élaboration du compte de gestion régulièrement validé et mis en application par un acte réglementaire ;
- le défaut d'un acte de haute portée, relatif au calendrier des opérations d'exécution du budget de l'Etat ;
- les relations difficiles de la DGTCP avec les autres structures pourvoyeuses des données nécessaires à l'élaboration du compte de gestion ;
- l'arrêté tardif des écritures comptables, dû particulièrement à la masse des titres reçus par le comptable aux derniers jours de l'année ainsi que les longs délais de régularisation des Ordres de Paiement et de transmission des pièces des recettes.

### 1-2- Difficultés d'ordre matériel

Elles procèdent :

- des perturbations du réseau informatique dues à l'absence d'un circuit électrique ondulé performant ;

- de l'inadéquation des locaux et des espaces affectés aux structures en charge de la finalisation du compte de gestion ;
- de la non mise en service du bâtiment destiné aux archives.

### 1-3- Insuffisance du personnel

Il est à noter une baisse drastique du personnel que les recrutements actuels n'arrivent pas à combler. Cette cause est à l'origine de bon nombre des difficultés organisationnelles citées plus haut, car les systèmes informatiques ne peuvent générer et restituer que les données saisies par les agents.

#### 2- au niveau déconcentré

Les obstacles se présentent comme suit :

- ❖ le défaut de la tenue régulière de la comptabilité ;
- ❖ le retard dans le traitement et l'acheminement des données des RP vers les RF d'une part ; et des RF vers la RGF d'autre part ;
- ❖ le retard dans la satisfaction des rejets notifiés aux chefs de postes comptables ;
- ❖ l'absence de pôles de compétences dans les départements pour trouver promptement des solutions aux divers problèmes comptables et informatiques que peut rencontrer un poste comptable ;
- ❖ l'insuffisance de personnel en quantité et en qualité.

### E- Causes du retard dans l'élaboration du compte général de l'administration des finances et du projet de loi de règlement

Le compte général de l'administration des finances est un document solennel et officiel qui présente l'exécution des lois de finances.

Sa production est prévue par le règlement général sur la comptabilité publique. L'article 89 du décret n°2001-39 du 15 février 2001 visé supra, prévoit que les comptes de l'Etat sont dressés annuellement par le ministre chargé des finances. Le même article fixe les documents constitutifs du compte général de l'administration que sont les suivants :

- la balance générale des comptes ;
- le développement des recettes budgétaires ;
- le développement des dépenses budgétaires ;
- le développement des opérations constatées aux comptes spéciaux du Trésor ;
- le développement des comptes de résultats.

L'alinéa 2 de cet article dispose que « le compte général de l'administration des finances est produit au juge des comptes à l'appui du projet de loi de règlement qui lui est communiqué annuellement ».

Le projet de Loi de Règlement, quant à lui, consacre la fin de l'exécution de la loi de finances de l'année, modifiée éventuellement par une Loi de finances rectificatives. Il est produit par la DGTCP, plus précisément, la Direction de la Centralisation des Comptes de l'Etat.

La production du projet de loi de règlement est prévue par la loi organique n°86-021 du 26 septembre 1986 relative aux lois de finances en ses articles 48 et 49.

L'article 48 de ladite loi définit le contenu du projet de loi de règlement. En effet, aux termes de cet article, « le projet de loi de règlement constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements des dépenses se rapportant à une même année ». Par ailleurs, il établit le compte de résultat de l'année constitué :

- de l'excédent ou du déficit résultant de la différence entre les recettes et les dépenses du budget général ;
- des profits et pertes constatés dans l'exécution des comptes spéciaux ;
- des profits et pertes réalisés au titre des budgets annexes ;
- des profits et pertes résultant de la gestion des opérations de trésorerie.

Cet article dispose en outre que « le projet de loi de règlement autorise le transfert du résultat de l'année financière au compte permanent des découverts du Trésor ».

S'agissant de l'article 49, il fixe les différents documents qui accompagnent le projet de loi règlement. Il s'agit :

- ⇒ des annexes expliquant l'origine des excédents éventuels de dépenses et la nature des pertes et profits ;
- ⇒ du rapport de la chambre des comptes et la déclaration générale de conformité.

Il fixe la date du dépôt du projet de loi de règlement à la fin du 1<sup>er</sup> semestre de la 2<sup>ème</sup> année qui suit l'année d'exécution du budget objet dudit projet de loi de règlement.

Au demeurant, quels sont les obstacles à la production à bonnes dates du compte de gestion de l'administration des finances et du projet de loi de règlement ?

En effet, en fin de gestion et après enregistrement des dernières informations datant du 31 décembre de l'année budgétaire considérée, le RGF élabore le compte de gestion du budget de l'Etat qu'il transmet à la DCCE. Cette dernière procède à la mise en état d'examen avant d'y prendre les informations utiles et nécessaires pour l'élaboration du compte de gestion de l'administration des finances et du projet de loi de règlement. **Il en résulte que l'établissement du compte de gestion par le RGF, constitue le facteur**

**déclencheur de l'élaboration du compte général de l'administration des finances et du projet de loi de règlement.**

Toutefois, dans la réalité le compte de gestion du RGF est produit et transmis à la DCCE, hors délai (après le 30 juin de l'année qui suit l'exécution du budget de l'Etat, le 30 juin de l'année qui suit étant considéré comme la date limite de reddition des comptes de gestion de l'Etat à la chambre des comptes de la cour suprême, conformément à l'article 1<sup>er</sup> de l'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 1969 relative au statut des comptables publics)

**L'établissement et la transmission tardive à la DCCE du compte de gestion de l'Etat par le RGF constituent le premier obstacle à la mise en état d'examen du compte de gestion du budget de l'Etat, et par conséquent, à l'élaboration à bonnes dates du compte général de l'administration des finances et du projet de loi de règlement.**

Il convient de signaler que la chambre des comptes de la cour suprême n'est pas limitée dans un délai légal ou réglementaire pour produire le Rapport Provisoire sur l'exécution de la loi de finances et le document portant déclaration générale de conformité.

Dans la pratique, la chambre des comptes produit d'abord un Rapport provisoire sur l'exécution de la loi de finances (article 118 de l'Ordonnance n°21/PR du 26 avril 1966 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la cour suprême) qu'elle adresse au ministre chargé des finances, en raison du principe de la contradiction. Ledit rapport provisoire contient souvent des observations qui interpellent les régies financières ainsi que les autres structures impliquées dans l'exécution de la loi de finances (ordonnateurs délégués, DGB, CAA et FR etc.)

Toutefois, aucun délai légal ou réglementaire n'est fixé à la chambre des comptes de la cour suprême pour produire ce rapport provisoire sur l'exécution de la loi de finances, de sorte que pour diverses raisons, ce rapport est élaboré et transmis au Ministre chargé des Finances, plusieurs mois ou parfois même, plus d'un an après la transmission du compte général de l'administration des finances et du projet de loi de règlement.

**Ainsi, l'inexistence d'un délai légal ou réglementaire fixé à la chambre des comptes pour l'élaboration du rapport sur l'exécution de la loi de finances et du document portant déclaration générale de conformité, constitue un obstacle à l'élaboration à bonnes dates du compte général de l'administration des finances et du projet de loi de règlement.**

Après la réception du rapport provisoire sur l'exécution de la loi de finances, le ministère chargé des finances dispose d'un délai légal de quinze jours pour élaborer le Mémoire en réplique aux observations de la chambre des comptes (article 152 de la loi n°2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la cour suprême).

**Par contre, la chambre des comptes de la cour suprême ne dispose d'aucun délai légal ou réglementaire pour l'établissement du Rapport définitif (annuel) sur l'exécution de la loi de finances et de la déclaration générale de conformité.**

Au total, le projet de loi de règlement est soumis au conseil des ministres, appuyé du compte général de l'administration des finances, du rapport définitif sur l'exécution de la loi de finances, de la déclaration générale de conformité.

Après l'adoption en conseil des ministres du décret portant transmission à l'Assemblée Nationale du projet de loi de règlement définitif du Budget de

l'Etat au Secrétariat de la Commission des Finances et des Echanges de l'Assemblée Nationale pour étude avant d'être soumis au vote des députés.

**Toutefois, le délai de dépôt du projet de loi de règlement à l'Assemblée Nationale, tel que fixé par l'article 49 de la loi organique 86-021 du 26 septembre 1986 relative aux lois de finances, n'est souvent pas respecté.**

## **Section 2 : Problématique de l'étude**

Cette section comprend deux paragraphes : le ciblage de la problématique, la spécification et la vision globale de résolution de la problématique choisie.

### **Paragraphe I : Ciblage de la problématique**

Nous avons recensé tous les atouts et problèmes énumérés au cours de l'élaboration des comptes annuels de l'Etat. Ces constats sont regroupés par nature en atouts et faiblesses.

#### **I- Inventaire des forces et atouts**

Nous retenons de l'exposé les forces et atouts suivants :

- 1- l'existence d'un extrait de la nomenclature des comptes de l'Etat ;
- 2- la possibilité de mise en état d'examen des comptes ;
- 3- le principe de la séparation des fonctions de l'ordonnateur de celles de comptable est bien respecté en matière d'exécution des dépenses publiques ;
- 4- la transmission des comptabilités décadaires des RF au RGF ;
- 5- l'allègement apporté à l'élaboration des comptes annuels de l'Etat grâce aux logiciels SIGFiP et ASTER ;
- 6- la clarté dans la présentation des données consécutives des comptes annuels ;

- 7- la bonne structuration du réseau en charge de la production des comptes annuels ;
- 8- l'existence d'un cadre technique de la production du compte de gestion ;

Ces atouts sont atténués par des faiblesses et menaces.

## II- Inventaire des faiblesses et menaces

Les faiblesses et menaces consignées dans cette partie du travail sont également relevées au moment de l'état des lieux. Elles ont pour nom :

- 1- la difficile consolidation des comptes par le RGF ;
- 2- la non concordance des mandats pris en charge avec les émissions hors rejets au titre d'un mois ;
- 3- le non établissement par trimestre du bordereau sommaire d'état de rapprochement des dépenses ordonnancées et acceptées ;
- 4- la difficulté de rapprochements des écritures comptables ;
- 5- la production hors délai du Projet de Loi de Règlement ;
- 6- la production tardive par la Cour Suprême du Rapport définitif sur l'exécution de la loi de Finances et de la déclaration générale de conformité ;
- 7- le retard dans le vote des Projets de Loi de Règlement ;
- 8- l'inexistence pendant près d'une décennie, d'un manuel de reddition des comptes de l'Etat
- 9- le manque de qualification requise de certains agents ;
- 10- la non mise en service du bâtiment réservé aux archives ;
- 11- l'inadéquation des locaux et des espaces affectés aux structures en charge de la finalisation du compte de gestion ;
- 12- le défaut de manuel de procédures des techniques de rapprochement ;
- 13- l'absence de recyclage et de formation du personnel ;

- 14- l'incompréhension de l'obligation faite aux ministères sectoriels et aux institutions de produire leur compte administratif et leur rapport à la clôture de la gestion ;
- 15- l'intégration au compte administratif des dépenses non régularisées ;
- 16- la lenteur dans la régularisation des salaires payés sans ordonnancement préalable ;
- 17- l'inadéquation de la qualification des cadres des ministères sectoriels.

Ces faiblesses et menaces inventoriées relèvent de plusieurs centres d'intérêt.

III- Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt

Tableau n°3 : Identification des problématiques possibles

N° d'ordre	Centre d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problème général	Problématique
1	L'élaboration des comptes annuels de l'Etat	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la difficile consolidation des comptes par le RGF ;</li> <li>- la difficulté de rapprochements des écritures comptables ;</li> <li>- la production hors délai du Projet de Loi de Règlement ;</li> <li>- la production tardive par la Cour Suprême du Rapport définitif sur l'exécution de la loi de Finances et de la déclaration générale de conformité ;</li> <li>-l'incompréhension de l'obligation faite aux ministères sectoriels et aux institutions de produire leur compte administratif et leur rapport à la clôture de la gestion ;</li> <li>-l'intégration au compte administratif des dépenses non régularisées ;</li> <li>-la lenteur dans la régularisation des salaires payés sans ordonnancement préalable ;</li> <li>-l'inadéquation de la qualification des cadres des ministères sectoriels et institutions de l'Etat pour l'élaboration du compte administratif</li> </ul>	L'élaboration tardive des comptes annuels de l'Etat	La problématique de la reddition à bonne date des comptes annuels de l'Etat
2	La gestion des ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> <li>- l'insuffisance de ressources humaines compétentes et qualifiées ;</li> <li>- l'absence de recyclage et de formation du personnel ;</li> <li>- l'insuffisance de motivation des agents ;</li> <li>- l'inadéquation des locaux et des espaces affectés aux structures en charge de la finalisation du compte de gestion du budget général de l'Etat;</li> <li>- la non mise en service du bâtiment réservé aux archives ;</li> </ul>	La gestion non optimale des ressources humaines	La problématique de la gestion optimale des ressources humaines
3	Le système des états de rapprochements des comptes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la non concordance des mandats pris en charge avec les émissions hors rejets au titre d'un mois ;</li> <li>-le défaut de manuel de procédures de rapprochement ;</li> </ul>	La défaillance du système des états de rapprochement des comptes annuels de l'Etat	La problématique de l'amélioration du système des états de rapprochements des comptes annuels de l'Etat

Source : Etat des lieux

Il s'agit maintenant de choisir une problématique parmi celles que nous venons d'identifier.

#### IV- Choix de la problématique

A l'occasion du regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt, nous avons identifié trois problématiques possibles à savoir :

- 1- la problématique de la gestion optimale des ressources humaines;
- 2- la problématique de l'amélioration du système des états de rapprochements des comptes annuels de l'Etat ;
- 3- la problématique de la reddition efficiente des comptes annuels de l'Etat

La première problématique nécessite pour sa résolution des connaissances approfondies en gestion des ressources humaines. Nous estimons que les nôtres ne sont pas suffisantes pour traiter efficacement cette problématique. Il s'agit également d'une problématique qui a été déjà largement prise en compte par des études antérieures.

La deuxième problématique a déjà fait l'objet d'étude antérieure. Nous estimons qu'elle ne pourra plus faire partie de notre travail.

Par contre, la dernière problématique est plus pertinente dans la mesure où de sa réalisation est non seulement une observance aux dispositions constitutionnelles voire législatives mais aussi constitue le facteur déclencheur de l'effectivité du contrôle juridictionnel des comptes annuels de l'Etat par la Haute Juridiction Financière. En conséquence, nous retenons **la problématique de la reddition efficiente des comptes annuels de l'Etat**. Toutefois, avant de l'examiner, il conviendra de la spécifier et d'aborder sa vision globale.

## Paragraphe 2: Spécification et Vision globale de résolution de la problématique choisie

Ce paragraphe comprend deux parties : la spécification de la problématique et la détermination de la vision globale de résolution de la problématique choisie.

### I- Spécification de la problématique

Une problématique est un ensemble de problèmes en résolution. Les problèmes spécifiques composant le problème général lié à l'élaboration tardive des comptes annuels sont :

- la difficile réconciliation de compte de gestion de l'Etat avec le compte administratif par le RGF ;
- la difficulté de rapprochements des écritures comptables ;
- la production hors délai du Projet de Loi de Règlement définitif du Budget de l'Etat ;
- la production tardive par la chambre des comptes Cour Suprême du Rapport définitif sur l'exécution de la loi de Finances et de la déclaration générale de conformité ;
- l'incompréhension de l'obligation faite aux ministères sectoriels et aux institutions de produire leur compte et leur rapport avant la clôture de la gestion ;
- l'intégration au compte administratif des dépenses non régularisées ;
- la lenteur dans la régularisation des salaires payés sans ordonnancement préalable ;
- l'inadéquation de la qualification des cadres des ministères sectoriels. Etc.

Tous ces problèmes ne sauraient être abordés dans le cadre de ce travail. C'est pourquoi nous en retiendrons quatre qui nous paraissent les plus pertinents

pour la résolution du problème général. Il s'agit des problèmes spécifiques ci-après :

- la difficile réconciliation du compte de gestion et du compte administratif par le RGF ;
- le dysfonctionnement des services chargés de l'élaboration des comptes annuels de l'Etat;
- le temps relativement long qui sépare la fin de la gestion des opérations budgétaires et l'élaboration du compte de gestion de l'Etat dont la vision de résolution sera clarifiée.

## II- Vision globale de résolution de la problématique

Une fois les problèmes spécifiques à résoudre choisis, notre sujet formulé et la problématique spécifiée, il importe de préciser la vision globale pouvant nous permettre de résoudre les problèmes spécifiques retenus et par conséquent, résoudre le problème général.

### A- Approche générique de résolution du problème général

Le problème général est l'élaboration hors délai des comptes annuels de l'Etat. Nous nous trouvons donc dans la théorie générale de reddition à bonne date des comptes annuels de l'Etat.

### B- Approches génériques de résolution des problèmes spécifiques

Chaque approche générique est liée à chaque problème spécifique.

#### 1- Approche générique liée au problème spécifique n°1

Le problème spécifique n°1 est la difficile réconciliation du compte de gestion et du compte administratif par le RGF.

La résolution de ce problème fait donc référence à une approche basée sur les conditions réconciliation du compte de gestion et du compte administratif des comptes.

## 2- Approche générique liée au problème spécifique n°2

Le problème spécifique n°2 est le dysfonctionnement des services chargés de l'élaboration des comptes annuels de l'Etat. La résolution de ce problème passe par les conditions de fonctionnalité des services chargés de l'élaboration des comptes annuels.

## 3- Approche générique liée au problème spécifique n°3

Le temps relativement long qui sépare la fin de la gestion des opérations budgétaires l'élaboration du compte de gestion est le quatrième problème spécifique.

Les solutions utiles à ce problème se résument à la mise en œuvre des dispositions pratiques afin de rendre court le délai qui sépare la fin de la gestion des opérations budgétaires et l'élaboration du budget général de l'Etat du compte de gestion.

## 5-synthèse des approches génériques

Tableau n°4 : Synthèse des approches génériques par problème

Niveau spécifique	Problèmes spécifiques	Caractéristiques des approches génériques retenues
1	La difficile réconciliation du compte de gestion et du compte administratif par le RGF	Approche générique basée sur les conditions de réconciliation des comptes
2	Le dysfonctionnement des services chargés de l'élaboration des comptes annuels de l'Etat	La résolution de ce problème passe par les conditions de fonctionnalité des services chargés de l'élaboration des comptes annuels
3	Le temps relativement long qui sépare la fin de la gestion des opérations budgétaires et la confection du compte de gestion	Approche générique basée sur la mise en œuvre des mesures adéquates afin de rendre court le délai qui sépare la fin de la gestion des opérations budgétaires et l'élaboration du compte de gestion de l'Etat

Source : Elaboré par nos soins

### C- Etapes de résolution de la problématique retenue

Pour résoudre les problèmes identifiés, nous avons adopté une approche en douze étapes :

- \* la fixation des objectifs ;
- \* la formulation des hypothèses ;
- \* la construction du tableau de bord ;
- \* le point des connaissances antérieures ;
- \* le choix de l'outil d'analyse ;
- \* le choix de l'outil de mobilisation des données ;
- \* la mobilisation des données ;
- \* l'analyse des données ;
- \* la formulation du diagnostic ;
- \* les approches de solutions ;
- \* les conditions de mise en œuvre des solutions et

\* la construction du tableau de synthèse.

Ainsi, nous sommes passé par le cadre théorique de l'étude pour aboutir aux suggestions pour l'élaboration à bonnes dates des comptes annuels de l'Etat.

## **CHAPITRE DEUXIÈME**

### **DU CADRE THÉORIQUE DE L'ÉTUDE AUX SUGGESTIONS POUR LA REDDITION À BONNE DATE DES COMPTES ANNUELS DE L'ÉTAT**

---

Nous avons énoncé ici la démarche méthodologique que nous entendons mener pour résoudre la problématique de étude. Dans un premier temps, nous avons fixé des objectifs de résolution pour chaque niveau d'analyse ; ensuite, nous avons dégagé des nombreuses causes pouvant expliquer chaque problème.

Enfin, nous avons utilisé une méthodologie de travail à double dimension (théorique et empirique) pour mieux expliquer les problèmes identifiés afin de déceler les éléments de diagnostic qui s'y rattachent. Il nous a été alors aisé d'apporter des solutions aux problèmes et de fixer les conditions de leur mise en œuvre.

#### **Section première : Le cadre théorique et méthodologique de l'étude**

Cette section comporte deux paragraphes : le premier est consacré au cadre théorique et le second au cadre méthodologique.

##### **Paragraphe I : Objectifs**

Dans ce paragraphe, nous avons fixé des objectifs et formulé des hypothèses..

## I- Objectifs de l'étude

Les objectifs de l'étude sont de deux sortes : l'objectif général retenu et les objectifs spécifiques correspondant à chaque niveau spécifique du problème général.

Rappelons que l'objectif général est la déclaration de résolution du problème général alors que l'objectif spécifique prend en compte le problème spécifique de son rang et se positionne comme la déclaration d'intention de résolution de ce problème. Les objectifs sont consignés dans le tableau suivant :

Tableau n°5 : Objectifs de l'étude

<b>Niveau d'analyse et problèmes</b>	<b>Objectifs de l'étude</b>
<p><b><u>Niveau général</u></b> L'élaboration hors délai des comptes annuels de l'Etat</p>	Contribuer à la reddition à bonne date des comptes annuels de l'Etat
<p><b><u>Niveau spécifique</u></b></p> <p>La difficile réconciliation du compte de gestion et du compte administratif par le RGF</p>	Proposer des mesures en vue d'une réconciliation plus aisée des comptes annuels de l'Etat par le RGF
<p>Le dysfonctionnement des services chargés de l'élaboration des comptes de l'Etat</p>	Identifier les conditions pour rendre fonctionnels les services chargés de l'élaboration des comptes annuels de l'Etat
<p>Le temps relativement long qui sépare la fin de la gestion des opérations budgétaires et la confection du compte de gestion</p>	Proposer les conditions pour rendre court le délai qui sépare la fin de la gestion des opérations budgétaires et l'élaboration du compte de gestion de l'Etat

Source : Elaboré par nos soins

## II- Hypothèses de travail

Il s'agit ici d'identifier dans un premier temps les causes pouvant être à l'origine des problèmes spécifiques, puis dans un second temps d'élaborer l'hypothèse en liant le problème à la cause la plus plausible.

### A- Causes supposées liées au problème de la difficile consolidation des comptes par le RGF

Après analyse et enquête, il ressort que la difficile consolidation des comptes par le RGF est due :

- \*aux fréquents rejets des opérations de recettes et de dépenses en instance de régularisation ;
- \*à la lenteur dans la centralisation et la transmission des comptabilités décadaires par le RF ;
- \*à la non informatisation des opérations comptables des RP.

Les fréquents rejets des opérations de recettes et de dépenses en instance de régularisation ne peuvent pas justifier ce problème. En effet, les rejets, une fois notifiés devraient en principe être régularisés au plus tard au cours de la décade suivant celle de leur prise en charge.

Quant à la non informatisation des opérations comptables des RP, nous estimons que tout est question d'organisation et que les RP doivent être en mesure d'évaluer et de prévoir tout ce qu'ils auront à supporter du manque d'informatisation des opérations du Budget Général de l'Etat (BGE). Il est toujours possible de les prendre en compte et de produire à temps, même manuellement les situations.

Le problème se situerait plutôt au niveau de la lenteur dans la centralisation et la transmission des comptabilités décadaires par les RF

Par suite, nous formulons l'hypothèse suivante : **la lenteur dans la centralisation et la transmission des comptabilités décadaires par les RF explique la difficile réconciliation du compte de gestion et du compte administratif des comptes par le RGF (Hypothèse°1)**

B- Causes supposées liées au problème relatif au dysfonctionnement des services chargés de l'élaboration des comptes annuels de l'Etat

Le problème spécifique n°2 et relatif au dysfonctionnement des services chargés de l'élaboration des comptes de l'Etat peut s'expliquer par :

- \* l'absence d'arrêtés périodiques des écritures comptables ;
- \* l'insuffisance conjuguée de personnel qualifié et d'espace approprié de travail ;
- \* l'inexistence d'une véritable structure de coordination.

Toutes ces causes nous paraissent valables. Toutefois, les deux dernières nous paraissent les plus pertinentes de toutes. En effet, l'inexistence d'une structure d'animation installée la Direction Générale du Budget, qui devrait l'incarner, dans le rôle passif de maillon de la chaîne qui attend, sans se remuer, que les ministères et institutions de l'Etat lui adressent leurs comptes pour remplir sa fonction de centralisatrice.

L'inexistence d'une véritable structure de coordination dont le rôle devrait être de veiller à l'exécution de toutes les tâches inscrites dans l'élaboration des comptes annuels rend incertain le respect du délai prescrit pour la production des comptes annuels de l'Etat à la chambre des comptes de la cour suprême.

De plus, le Service de l'Ordonnancement et de la Comptabilité Administrative (SOCA) de la DGB, cheville ouvrière de l'élaboration de la comptabilité administrative, pour lequel cette activité n'en est qu'une parmi tant d'autres à,

est confronté à un déficit chronique de personnel qualité et d'espace approprié de travail, le premier ne pouvant être comblé sans le second.

L'hypothèse peut alors être formulée de la manière suivante: **Le dysfonctionnement des services chargés est due à l'inexistence d'une structure de coordination et de l'insuffisance conjuguée de personnel qualifié et d'espace approprié de travail. (Hypothèse n°2)**

C- Causes supposées liées au problème relatif au temps relativement long qui sépare la fin de la gestion des opérations budgétaires et la confection du compte de gestion de l'Etat

Ce problème peut être expliqué par :

- l'arrêté tardif des écritures comptables ;
- les longs délais de régularisation des ordres de paiement et de transmission des pièces justificatives de dépenses et de recettes ;
- la non responsabilisation des autres acteurs de la chaîne budgétaire sur leurs apports à la confection du compte administratif et du compte de gestion de budget général de l'Etat.

Les tableaux suivants nous permettrons d'énoncer l'hypothèse relative au problème :

Tableau n°06 : dates d'arrêté des écritures

Années	Date légale d'arrêté des écritures	Date effective d'arrêté des écritures	Retards constatés
2000	31/12/2000	10/11/2001	10 mois 11 jrs
2001	31/12/2001	03/01/2003	24 mois 03 jrs
2002	31/12/2002	05/01/2003	12 mois 05 jrs
2003	31/12/2003	22/03/2005	14 mois 22 jrs
2004	31/12/2004	19/05/2006	16 mois 19 jrs
2005	31/12/2005	19/08/2006	07 mois 18 jrs
2006	31/12/2006	15/11/2008	22 mois 18 jrs
2007	31/12/2007	15/11/2008	10 mois 15 jrs

Source : SOCA/DGB/DGTCP

Si en dépit de la réglementation en vigueur, le délai moyen d'arrêté des écritures est de quatorze (14) mois, le tableau suivant illustre davantage la production hors délai des comptes annuels de l'Etat.

Tableau n°07: dates de transmission

Années	Date légale de dépôt du CG à la CC/CS	Date de transmission du CG à la CC/CS	Retards constatés	Observations
2000	30/06/01	30/03/04	33 mois	Transmission hors délai du compte de gestion du Budget de l'Etat, année 2000 (3 <sup>ème</sup> compte de gestion)
2001	30/06/02	03/10/03	16 mois	Un effort de rattrapage du retard par rapport à 2000 mais pas encore suffisant
2002	30/06/03	05/02/04	08 mois	L'effort de rattrapage par rapport aux années 2000 et 2001 est sensible mais pas toujours suffisant
2003	30/06/04	22/04/05	10 mois	L'effort de rattrapage s'est affaibli à cause des pannes du serveur et du non remplacement des agents mutés
2004	30/06/05	21/02/08	32 mois	L'effort de rattrapage est hypothéqué en raison des problèmes sus cités et du défaut de bâtiment d'archivage des pièces à la CC/CS
2005	30/06/06	21/02/08	20 mois	Transmission hors délai du compte de gestion du Budget de l'Etat, année 2005
2006	30/06/07	21/02/08	19 mois	L'effort de rattrapage du retard reprend
2007	30/06/08	04/09/09	07 mois	L'effort de rattrapage est hautement sensible.

Source : DCCE/CC-CS

Par conséquent, nous formulons l'hypothèse de la manière suivante : **Le temps relativement long qui sépare la fin de la gestion des opérations budgétaires et l'élaboration du compte de gestion est dû à l'arrêté tardif des écritures comptables. (Hypothèse spécifique n°3)**

Tableau n°8 : Tableau de bord de l'étude « contribution à l'élaboration à bonne date des comptes annuels de l'Etat au Bénin »

Niveau d'analyse		Problèmes	Objectifs	Causes supposées liées	Hypothèses
Niveau général		L'élaboration hors délai des comptes annuels de l'Etat	Contribuer à l'élaboration à bonne date des comptes annuels de l'Etat	_____	_____
Niveau spécifique	01	La difficile consolidation des comptes par le RGF	Proposer des mesures en vue d'une consolidation aisée des comptes par le RGF	La lenteur dans la centralisation et la transmission des comptabilités décadaires par les RF	La lenteur dans la centralisation et la transmission des comptabilités décadaires par les RF explique la difficile consolidation des comptes par le RGF
	02	La non fonctionnalité des services chargés de l'élaboration des comptes annuels	Identifier les conditions pour rendre fonctionnels les services chargés de l'élaboration des comptes annuels de l'Etat	L'inexistence d'une structure d'animation et de l'insuffisance conjuguée de personnel et d'espace	La non fonctionnalité des services chargés de l'élaboration des comptes annuels est due à l'inexistence d'une structure d'animation et de l'insuffisance conjuguée de personnel et d'espace
	03	Le temps relativement long qui sépare la fin de la gestion des opérations budgétaires et la confection du compte de gestion	Proposer les conditions pour rendre court le délai qui sépare la fin de la gestion des opérations budgétaires et la confection du compte de gestion	l'arrêté tardif des écritures comptables	Le temps relativement long qui sépare la fin de la gestion des opérations budgétaires et la confection du compte de gestion est dû à l'arrêté tardif des écritures comptables

Source : élaboré par nos soins- résultats de nos investigations

## Paragraphe 2 : Revue de la littérature et choix de la méthodologie

### I- Revue de la littérature

La revue de littérature est par définition le point des connaissances sur les problèmes en résolution, en termes d'outils de collecte des données et en termes d'outils d'analyse des données collectées.

Malheureusement, la recherche documentaire effectuée par nous – même en vue d'une revue de littérature nourrie a été infructueuse.

En effet le projet de loi de règlement étant un instrument de gestion et sa production liée à des facteurs très techniques et pratiques (et non théorique), aucun livre, aucun mémoire ou rapport à notre connaissance n'a exposé les conditions pour une production à bonnes dates des comptes annuels. Tous abordent la procédure d'élaboration et d'adoption des projets de loi des finances initiales et rectificatives, l'exécution et le contrôle du budget de l'Etat, sans jamais aborder à proprement parler la procédure d'élaboration et du vote du projet de loi de règlement, probablement pour la simple raison que «la loi de règlement est loin de susciter un intérêt comparable à celui qui accompagne les discussions du projet de budget. Elle n'est pas considérée comme un acte fondamental ; tout au plus une **formalité**... ».

Selon Rémi KOSSOUHO, Administrateur du Trésor, ancien Conseiller aux Finances du Ministre chargé des Finances, la production du GGE est une charge de fonction qui s'impose aux comptables principaux ou en cas de décès, à leurs héritiers (...) c'est une obligation d'ordre public dont l'exécution est suivie par la CC qui, au besoin, la réclame. Cette dernière doit veiller à la production des comptes et, en cas de retard, appliquer les amendes prévues par la loi aux articles 143 et 161 de la loi 2004-20 du 17 août 2007.

Corriger l'établissement tardif du CGE est également une préoccupation sous régionale. Les présidents des juridictions financière des Etats membres de l'UEMOA, les conseillers à la Cour des Comptes de l'Union, les Directeurs Généraux du Trésor et de la comptabilité publique et les Comptables Principaux des Etats membres de l'UEMOA en ont en effet discuté lors d'une réunion qu'ils ont tenue les 12 et 13 Août 2008 à Saly (Sénégal). Au cours de cette rencontre placée sous le thème de « **l'obligation de la production des comptes de gestion dans les délais réglementaires et en état d'examen** », les difficultés ont été soulignées par les Etats membres, relativement à la production régulière de leur compte de gestion. Aux difficultés évoquées, on peut citer celles relatives :

- à l'absence de nomenclature des pièces justificatives dans certains Etats ;
- au retard dans l'extension du système informatique à tout le réseau des comptables publics ;
- à l'absence d'harmonisation des procédures de confection des comptes de gestion au sein de l'union.

Sur le plan matériel et humain, les participants ont relevé :

- l'absence de structure d'archivage dans les juridictions financières et les postes comptables ;
- l'instabilité des réseaux électriques dans les Etats ;
- l'insuffisance des équipements informatiques ;
- l'importance du volume des pièces justificatives à manipuler ;
- l'insuffisance du personnel en quantité et en qualité dans les postes comptables pour la reddition des comptes de gestion dans les délais ;
- l'absence de formation continue du personnel dans les postes comptables ;
- la mobilité constante du personnel commis aux tâches de production et de transmission des comptes de gestion.

Aussi, est – il ressorti des débats, la nécessité :

- de recruter et de former les personnels des postes comptables ;
- d'accélérer l'informatisation et /ou son extension à tous les services en charge de la tenue de la comptabilité de l'Etat ;
- d'instituer la comptabilité à partie double au niveau des administrations financières.

*(Bulletin hebdomadaire N°213 de l'UEMOA, semaine du 18 au 24 août 2008)*

A titre de législation comparée, on notera qu'au Canada, la préoccupation de la crédibilité du compte de gestion de l'Etat prévaut au respect de son délai de production. En effet, la fiabilité de l'information présentée dans le rapport de **gestion** est un impératif. Sans elle, tout le processus de reddition de comptes peut être remis en question, quand bien même elle est faite en temps réglementaire. D'après le guide de gestion du Secrétariat du conseil du Trésor Canadien, un rapport de gestion doit :

- focaliser l'attention sur les aspects critiques en accordant la priorité aux aspects essentiels de la performance ;
- établir un lien entre les objectifs et les résultats ;
- présenter une information comparative de la gestion concernée et des gestions qui lui sont antérieures ;
- présenter les résultats obtenus et les principaux risques qui ont influencé les différents choix de la gestion ;
- établir un lien entre les ressources et les résultats ;
- aborder la question de la fiabilité de l'information : au Québec, la loi sur l'administration Publique prévoit une déclaration de la Direction du Trésor attestant de la fiabilité des données contenues dans le rapport annuel de Gestion (*Guide sur le Rapport Annuel de Gestion du Secrétariat du conseil du trésor*, France OUELLET, Québec, novembre 2005).

A l'issue des différents contrôles de régularité et de sincérité opérés sur les comptes de l'Etat, les magistrats rapporteurs élaborent un rapport provisoire qui est adressé au Ministre chargé des Finances et éventuellement, aux administrations concernées par lesdites observations. Chacune des administrations est alors tenue de répondre par écrit aux observations des magistrats dans un délai de quinze (15) jours. A l'expiration de ce délai, la chambre examine, en présence des administrations interrogées si elle le juge nécessaire, le rapport des magistrats ainsi que les réponses écrites et observations orales complémentaires apportées à leurs questions. Au terme de cet examen, la chambre se réunit en séance pour délibérer et arrêter définitivement le rapport sur l'exécution de la loi de finances. (Article 151 et 152 de la loi n°2004-20 du 17 août 2007 portant Règle de Procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour Suprême).

L'on trouve dans la législation française des dispositions similaires mais une différence se situe au niveau des délais. En effet, au lieu d' « une durée qui ne peut être inférieure à un mois » (France), le temps accordé au comptable principal de l'Etat au Bénin, pour produire son mémoire en réplique est de quinze jours. (Article R.113-3, R.131-4 et R.131-5 de la partie Réglementaire du **code des juridictions financières** Annexé au décret 2008-338 du 14 avril 2000, France).

Le guide de reddition des comptes d'une structure donnée, est un document destiné aux différents acteurs qui interviennent dans son fonctionnement. Les éléments qu'il contient visent simplement à concrétiser les orientations retenues en matière de reddition des comptes et découlent de la loi, des règlements s'y rapportant ainsi que des règles budgétaires régissant cette structure. Au niveau de l'Etat, le guide de reddition des comptes permettrait, donc de retracer les tâches incombant à toutes les parties concernées ainsi que

les normes législatives qui les soutendent. Son usage est par conséquent très important, puisqu'il est conçu dans le but de faciliter leur travail. (Guide de reddition des comptes des centres de la petite enfance et garderies ministre de l'Emploi, de la solidarité sociale et de la Famille (MESSF), (CANADA)).

D'après la corporation des officiers Municipaux Agréés au Québec, la reddition des comptes consiste principalement à déposer un rapport au citoyen pour rendre compte de la réalisation des engagements initiaux. Au niveau du gouvernement, elle se fait au moyen d'un rapport annuel de gestion. La reddition des comptes est une étape essentielle de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR). Un guide sur la reddition des comptes rappelle donc les concepts associés aux différents éléments de la GAR. Il vise par ailleurs, la transparence des élus dans leurs actions ainsi que la présentation aux citoyens atteints en fonction des objectifs établis. (Guide sur la redistribution de comptes des indicateurs de gestion municipaux auprès des citoyens, QUEBEC, juin 2005)

Par ailleurs, lors de la réunion de l'UEMOA citée supra qui s'est tenue les 12 et 13 août 2008 à Saly (Sénégal), l'absence de manuel de procédures de reddition des comptes publics dans certains Etats de l'UEMOA dont le Bénin, a aussi été relevée parmi les problèmes majeurs auxquels sont confrontés ces pays. (Bulletin hebdomadaire n°213 de l'UEMOA, semaine du 18 au 24 août 2008) cela témoigne la prise de conscience par l'union du concours important que pourrait apporter l'usage de ce document dans la bonne reddition des comptes publics.

Enfin, l'objectif du manuel de procédures de reddition des comptes de l'Etat est de définir l'ancrage juridique de la reddition des comptes, les normes juridiques, les principes et modalités de cette reddition ainsi que les éléments constitutifs desdits comptes. (Manuel provisoire de procédure de reddition

des comptes de l'Etat, Arlette Préaud, Marouf Alabi **Chitou** et Rémi **Kossouho** Cotonou, mai 2008). Il est utile ici de préciser que ces trois experts ont été sollicités par le Projet d'Appui à la Reforme de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats (Pro ReGAR) pour élaborer ledit manuel. C'est la preuve que les partenaires techniques et financières souhaiteraient voir la reddition des comptes annuels de l'Etat s'améliorer au Bénin.

La loi de règlement est une loi qui contrôle l'exécution d'une autre, la loi de finances. Ce n'est donc pas une loi comme les autres. A chaque budget de l'Etat voté, doit être associée une loi de règlement pour que le processus soit bouclé. Elle constitue la source même de l'obligation de rendre compte et, ceci consacre la souveraineté du peuple sur la gestion des fonds publics (...) c'est l'Assemblée Nationale qui vote la loi de Règlement. Il ne s'agit pas d'une simple formalité mais d'un exercice important et complexe qui comporte un examen attentif des documents, une critique objective lors des débats parlementaires et une bonne information des citoyens. Les débats parlementaires lors du vote de la loi de règlement ont perdu leur ballant dans les pays de vieille démocratie où ce vote est une habitude pour la simple raison que le gouvernement prend de moins en moins le risque de prendre des libertés vis-à-vis des textes qui régissent l'exécution du budget. L'attention est beaucoup plus portée, en France par exemple, sur le support public de la Cour des Comptes.

Si les Assemblées Nationales des pays africains, qui s'éveillent à la démocratie et qui découvrent progressivement la nécessité de bonne gouvernance, négligent de s'intéresser à la Loi de Règlement comme cela semble se dessiner chez nous, elles porteraient une grande responsabilité dans le recul de nos pays à travers le développement de la corruption car, la reddition des comptes est le point de départ de la bonne gestion.

Pendant une quarantaine d'année au Bénin (de 1960 à 1999), année où le gouvernement a déposé pour la première fois les comptes de l'Etat à la chambre des Comptes de la Cour Suprême), l'Exécutif a oublié de rendre compte de sa gestion et chacun peut apprécier aujourd'hui la qualité de la gestion de nos finances publiques et de notre administration en général.

Le gouvernement et la chambre des comptes doivent faire en sorte que le PLR soit déposé et distribué au plus tard à la fin de l'année d'exécution du Budget ainsi que le prescrit la Directive 05/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 relative aux lois de Finances, le but visé étant de permettre à la représentation nationale de disposer d'informations fiables et actuelles pour éclairer le vote de la Loi de Finances de l'année N+2.

Pour pérenniser la Loi de Règlement, la CC, importante structure de bonne gouvernance financière de l'Etat éprouve de nombreuses difficultés à couvrir l'ensemble de ses champs de compétence en raison de ressources, surtout humaines insuffisantes. Son option d'accompagner la reddition des comptes de l'Etat est mise à rude épreuve car, en dehors de l'élaboration du RELF, et la déclaration de conformité dans le vote de la Loi de Règlement, elle doit assurer de nombreuses autres tâches (l'apurement des comptes de la nation, le contrôle administratif, l'audit de performance, l'exécution des budgets programme par les Ministères dans le cadre de la réforme de la dépense publique, la vérification des comptes de campagnes électorales).

L'Assemblée Nationale quant à elle doit inscrire le vote de la Loi de Règlement parmi ses priorités. En particulier, elle doit examiner rapidement, les PLR en souffrance actuellement dans ses locaux. Elle doit aussi, comme elle l'a fait en 1999, interpeller le Gouvernement sur les retards notés dans le dépôt des PLR. Qu'elle joue son rôle de mandataire du peuple en portant le débat budgétaire sur la gestion économique et financière dans les hameaux les plus reculés du

pays ne sera pas non plus de reste. (Maxime B. **A KAKPO**, LOI DE REGLEMENT ET BONNE GOUVERNANCE, in Réflexions sur la Gouvernance Financière au Benin, 2006)

Par ailleurs Justin **GANDJIDON**, Directeur de la Centralisation des Comptes de l'Etat a soulevé, durant une Communication tenue en mai 2008 sur les obstacles à l'établissement à bonnes dates du CGAF et du PLR, que la Loi organique relative aux Lois de Finances et le décret portant règlement général sur la comptabilité publique ont respectivement prévu l'élaboration du PLR et du CGAF, sans s'appesantir sur les conséquences de leur non production. Même la loi n° 2004-20 du 17 août 2007, qui a énuméré dans ses articles 149 à 153 les différents contrôles de la CC sur l'exécution des lois de Finances et les différents documents produits à l'issue des contrôles par celle-ci, ne comporte aucune disposition sanctionnant la non production desdits comptes. Le seul texte qui comporte une telle disposition est la Directive 05/CM/UEMOA du 16 Décembre 1997 relative aux Lois de finances qui a prévu dans son article 44 alinéa 3 que « les projets de Loi de Finances initiale à venir ne pourraient être soumis au Parlement tant que le PLR en cause n'aura pas été déposé ». Une telle mesure rend obligatoire l'élaboration du CGAF et du PLR et permet au Parlement de réclamer le dépôt du PLR concerné avant le vote de la Loi de finances initiale en instance. Il s'agit là d'un moyen efficace de contrainte susceptible de garantir la production régulière et dans les délais des PLR.

## II- La synthèse de la revue de la littérature

La revue de la littérature nous a permis de faire le point des connaissances sur les problèmes retenus.

Mais en dehors des normes et principes relatifs à l'élaboration des comptes annuels de l'Etat, ce point des connaissances réalisé ne fait pas ressortir des

outils d'analyse des données, de méthode, de mobilisation, de dépouillement et de présentation des données.

Quant-à nous, avant d'en arriver aux propositions pour la reddition à bonne date des comptes annuels de l'Etat, nous avons exposé la méthodologie adoptée pour réaliser l'étude.

### III- Choix de la méthodologie

Notre méthodologie comporte deux volets : le premier est empirique et le second théorique.

#### A- L'approche empirique

Elle nous permet de préciser la méthode de mobilisations des données utilisées. L'approche empirique a consisté en :

- la définition de l'objectif de l'enquête ;
- l'identification de la population ;
- l'identification de la nature de l'enquête ;
- l'échantillonnage ;
- la spécification des données à recueillir ;
- la conception des questions de l'enquête ;
- l'identification des techniques de dépouillement et l'outil de présentations des données.

#### 1- L'objectif de l'enquête et l'identification de la population

Notre enquête a pour objectif de recueillir les données nécessaires à la vérification des hypothèses que nous avons construites. Elle permettra précisément, grâce au questionnaire, de savoir :

\*si la lenteur dans la centralisation et la transmission des comptabilités décadaires par les Receveurs des Finances explique vraiment la difficile consolidation des comptes par le Receveur Général des Finances ;

\*si la non fonctionnalité des services chargés de l'élaboration des comptes annuels est vraiment due à l'inexistence d'une structure d'animation et de l'insuffisance conjuguée de personnel et d'espace;

\* si le temps relativement long qui sépare la fin de la gestion des opérations budgétaires et la confection du compte de gestion est vraiment dû à l'arrêté tardif des écritures comptables.

## 2- La nature de l'enquête, l'échantillonnage et la spécification des données à recueillir

Pour atteindre nos objectifs, la méthode d'enquête par sondage a consisté à choisir la population en fonction de l'hypothèse à tester.

## 3- La conception des questions, technique de dépouillement et outil de présentation des données

Le questionnaire se trouve en annexe. Le dépouillement des résultats s'est fait manuellement en raison de la petite taille des échantillons et de la simplicité de notre étude.

Quant aux analyses, elles ont été faites par la méthode des tris à plat dans la mesure où toutes les questions sont fermées ou à choix multiples.

L'approche empirique a été complétée par celle théorique.

### B- L'approche théorique

Les théories sont choisies par rapport à chaque problème spécifique.

### 1-Le choix théorique lié au problème spécifique n°1

La théorie retenue pour la résolution de ce problème spécifique est celle basée sur les conditions de consolidation à bonnes dates des comptes de l'Etat.

Sera considérée comme réelle, la cause identifiée par la majorité des personnes enquêtées c'est-à-dire celle qui aura réuni la fréquence relative la plus élevée.

### 2-Le choix théorique lié au problème spécifique n°2

Pour la résolution de ce deuxième problème spécifique, nous retenons la théorie visant l'amélioration des conditions de fonctionnalité des services chargés de l'élaboration des comptes annuels. La cause qu'aura retenue la majorité des personnes interrogées sera considérée comme réelle.

### 3- Le choix théorique lié au problème spécifique n°3

L'approche générique retenue ici est basée sur la mise en œuvre des mesures nécessaires afin de rendre court le délai qui sépare la fin de la gestion des opérations budgétaires et la confection du compte de gestion.

La cause ayant retenu l'assentiment de la majorité des enquêtés sera considérée comme la cause réelle.

## **Section 2 : Les enquêtes de vérification des hypothèses et les approches de résolution**

Dans un premier temps, nous avons abordé la collecte et la présentation des données. Dans un second temps, nous avons analysé les résultats de nos investigations.

### Paragraphe 1 : Les enquêtes et la vérification des hypothèses

La collecte a été réalisée au moyen du questionnaire. Il faut cependant observer que tout ceci n'a pas été fait dans les conditions optimales.

## I- La présentation et l'analyse des données recueillies lors des enquêtes

Après avoir décrit les opérations de collecte des données, nous avons présenté et analysé les résultats.

### A-la collecte des données

Elle a été réalisée au moyen du questionnaire.

#### 1-les difficultés rencontrées

Des difficultés significatives ont été rencontrées. En effet, les agents rencontrés et questionnés ont été pour la plupart réticents à répondre à nos questions. De plus, il a parfois fallu des explications pour être sûr que nos questions ont été bien comprises.

#### 2-les limites des données

A moins que nos échantillons soient de petites tailles, ce qui poserait quelques problèmes pour la génération, la limite concerne la sincérité des réponses recueillies auprès des agents. Nous craignons quelques économies de vérités par rapport à certaines questions qui peuvent avoir paru personnelles.

## B-La présentation des données et l'analyse des résultats d'enquêtes

La présentation et l'analyse des données ont été faites par problème spécifique.

### 1-la présentation et l'analyse des résultats relatifs au problème spécifique n°1

Tableau n°10 : Résultats liés au problème spécifique n°1

Eléments	Les fréquents rejets des opérations de recettes et de dépenses en instance de régularisation	La lenteur dans la centralisation et la transmission des comptabilités décadaires	La non informatisation du système comptable des RP	Total	Fréquences relatives(%)
Agents de la Cour Suprême	02	15	03	15	20
Agents de la Recette Générale des Finances	00	30	00	25	30
Agents de la DGB	00	00	00	10	
Nombre de réponses	02	45	03	50	100

Source : Résultats de nos enquêtes.

Il ressort de nos enquêtes que, sur un total de cinquante agents interrogés, quarante cinq expliquent le problème de la difficile consolidation des comptes par le RGF à la lenteur dans la centralisation et la transmission des comptabilités décadaires. Les autres agents avancent d'autres raisons (les fréquents rejets des opérations de recettes et de dépenses en instance de régularisation, la non informatisation du système comptable des RP) pour justifier ce problème.

## 2-la présentation et l'analyse des résultats relatifs au problème spécifique n°2

Tableau n°11 : Résultats liés au problème spécifique n°2

Eléments	l'absence d'arrêtés périodiques des écritures	l'insuffisance conjuguée de personnel et d'espace	l'inexistence d'une véritable structure d'animation	Total	Fréquences relatives(%)
Agents de la Cour Suprême	00	05	15	15	15
Agents de la Recette Générale des Finances	00	10	04	35	35
Agents de la DGB	00	10	06		
Nombre de réponses	00	25	25	50	100

Source : Résultats de nos enquêtes

Ces résultats indiquent que l'insuffisance conjuguée de personnel et d'espace et l'inexistence d'une véritable structure d'animation ont reçu l'assentiment de 25% chacun de l'échantillon.

Il apparaît que 40% des agents interrogés estiment que le retard des structures impliquées à répondre aux injonctions de la Cour Suprême est la cause du problème spécifique n°3. Les 10% restants imputent cette situation à l'insuffisance de la motivation.

### 3- la présentation et l'analyse des résultats relatifs au problème spécifique n°3

Tableau n°12: Résultats liés au problème spécifique n°3

Eléments	l'arrêté tardif des écritures comptables	les longs délais de régularisation des ordres de paiement et de transmission des pièces de recettes	la non responsabilisation des autres acteurs de la chaîne budgétaire sur leurs apports à la confection du compte	Total	Fréquences relatives(%)
Agents de la Cour Suprême	25	00	05	20	20
Agents de la Recette Générale des Finances	05	00	05	30	30
Agents de la DGB	10				
Nombre de réponses	40	00	10	50	50

Source : Résultats de nos enquêtes

40 % des enquêtés reconnaissent l'arrêté tardif des écritures comptables comme étant la cause du problème du temps relativement long qui sépare la fin de la gestion des opérations budgétaires et la confection du compte de gestion.

## II- La vérification des hypothèses et l'établissement des éléments de diagnostic

Nous avons apprécié les degrés de validité des hypothèses puis nous avons établi le diagnostic.

### A- Le degré de validité des hypothèses

La validation s'est faite par hypothèse spécifique.

#### 1-le degré de validation de l'hypothèse spécifique n°1

Les résultats concernant la lenteur dans la centralisation et la transmission des comptabilités décadaires donnent 45% de réponses positives.

Conformément donc au seuil de décision que nous avons retenu, notre hypothèse n°1 selon laquelle la lenteur dans la centralisation et la transmission des comptabilités décadaires par les Receveurs des Finances serait à l'origine de la difficile consolidation des comptes par le Receveur Général des Finances est donc complètement validée.

#### 2-le degré de validation de l'hypothèse spécifique n°2

Les résultats issus de l'analyse des données collectées par rapport au problème spécifique n°2 montrent que, de façon égalitaire, c'est-à-dire 25 % des personnes interrogées reconnaissent l'inexistence d'une structure d'animation et de l'insuffisance conjuguée de personnel et d'espace comme étant les causes du problème de la non fonctionnalité des services chargés de l'élaboration des comptes annuels. Compte tenu du seuil de décision retenu, nous pouvons valider cette hypothèse.

### 3- le degré de validation de l'hypothèse spécifique n°3

Compte tenu du seuil de décision, l'arrêté tardif des écritures comptables explique le problème. En effet, le temps relativement long qui sépare la fin de la gestion des opérations budgétaires et la confection du compte de gestion est dû à l'arrêté tardif des écritures comptables.

### B- La synthèse du diagnostic

Le diagnostic fait a pour base, la confirmation des hypothèses validées et l'établissement de relation entre la cause réelle identifiée et le problème spécifique correspondant.

#### 1- l'élément de diagnostic n°1

La lenteur dans la centralisation et la transmission des comptabilités décennales par les Receveurs des Finances explique la difficile consolidation des comptes par le Receveur Général des Finances.

#### 2- l'élément de diagnostic n°2

La non fonctionnalité des services chargés est due à l'inexistence d'une structure d'animation et de l'insuffisance conjuguée de personnel et d'espace.

#### 3- l'élément de diagnostic n°3

Le temps relativement long qui sépare la fin de la gestion des opérations budgétaires et la confection du compte de gestion est dû à l'arrêté tardif des écritures comptables.

## Paragraphe 2 : Les approches de solutions et leurs conditions de mise en œuvre

Nous avons présenté dans ce paragraphe les solutions susceptibles de contribuer à l'éradication des différents problèmes en résolution et les conditions qui doivent être réunies pour leur efficacité.

### I- Les approches de solutions

De tout ce qui précède, nous suggérons:

#### **1- au Ministre en charge des Finances**

- d'honorer ses propres instructions en les faisant respecter par ses pairs et à veiller à l'exécution du budget par la procédure normale ;
- de faire exécuter le budget par la procédure normale et à écourter le temps qui sépare la fin de la gestion des opérations budgétaires et la confection du Compte de Gestion ;
- de fixer par décret les dates d'arrêté des écritures budgétaires et comptables ;
- de valoriser le cadre de travail des agents et accroître les moyens matériels et techniques de la RGF sur la base de leur fiche en dates 31 octobre 2008 ;
- de prioriser la mise en réseau informatique de tous les acteurs de la chaîne de reddition des comptes surtout le réseau des Comptables publics du Trésor Public
- de faire établir une passerelle administrative entre la DGTCP et les autres acteurs de la chaîne de reddition des comptes ;
- de doter le réseau des comptables publics d'un réseau électrique stable et ondulé appuyé de système solaire avec maintenance. Mettre à la

disposition de la RGF toutes les ressources techniques et matérielles indispensables à la confection à bonnes dates des comptes annuels de l'Etat

- de veiller à la mise en application du statut des comptables publics (l'ordonnance 69-5/PR du février 1969 relative au statut des comptables publics et l'ordonnance 73-27 du 27 mars 1973 portant modification des articles 13 et 23 de l'ordonnance 69-5/ PR du 13 février 1969 relative au statut des comptables publics).

## **2- suggérons au Ministre de l'Economie et des Finances d'enjoindre :**

### Le Directeur Général du Budget à :

- mettre en place une organisation à la hauteur des tâches à exécuter au niveau des ordonnateurs délégués (suivi avec sanction des instructions contenues dans les lettres de notification des lois finances);
- effectuer des contrôles à mi-parcours, pour évaluer les tâches de régularisation de l'exécution du budget par procédure exceptionnelle ;
- valoriser et redynamiser le service ordonnancement et comptabilité administrative (SOCA) afin que les agents s'occupent plus sérieusement de la reddition des comptes annuels ;
- réaliser dans le délai les rapprochements internes et externes mensuels et trimestriels.

### Le Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique à :

- redoubler d'efforts par une sensibilisation plus accrue de tout le personnel à confectionner les comptes et par une mobilisation en synergie des services du Trésor en vue de la tenue régulière et

journalière des comptabilités et des rapprochements internes à effectuer ;

- élaborer et mettre en œuvre un manuel de procédures de reddition des comptes annuels de l'Etat ;
- réaliser dans le délai les rapprochements internes et externes mensuels et trimestriels ;
- instaurer une réunion mensuelle d'apurement des comptes d'imputation provisoire des recettes et des dépenses ;
- instruire Inspection Générale des Services, à porter davantage leur attention sur le suivi de l'exécution des tâches préliminaires à la reddition des comptes dans le cadre de leur mission de contrôle interne.

### **3- à la chambre des comptes**

Nous proposons :

- de revoir l'organisation actuelle de la chambre des comptes ;

#### Sur le plan des ressources humaines

Si le gouvernement tient à honorer son obligation de compte rendu, il lui revient de juguler au plus tôt ce problème, tant au niveau de la DGB (SOCA), du Trésor Public que de la juridiction financière.

Sur le plan des ressources techniques, il incombe au Ministre en charge des finances :

- de prioriser la mise en réseau informatique de tous les acteurs de la chaîne de reddition des comptes surtout le réseau des comptables publics du Trésor Public
- de doter le réseau des comptables publics d'un réseau électrique stable et ondulé appuyé du système solaire avec maintenance dans les arrondissements financiers ;

- de faire établir une passerelle administrative entre la DGTCP et les autres acteurs de la chaîne de reddition des comptes ;
- de fixer par décret les dates d'arrêté des écritures budgétaires et comptables.

Les directeurs techniques en charge de la reddition des comptes doivent veiller à :

- améliorer particulièrement les tâches de reddition des comptes ;
- réaliser dans le délai les rapprochements internes et externes mensuels et trimestriels ;
- instaurer une réunion mensuelle d'apurement des comptes d'imputation provisoire de recettes et de dépenses.

## CONCLUSION

---

La reddition des comptes de l'Etat (compte de gestion, compte administratif, compte général de l'administration des finances et le projet de loi de règlement) est en fait une tâche quotidienne qui appelle rigueur et méthode. Il apparaît aujourd'hui que la rigueur et la méthode seules ne suffisent plus pour permettre au comptable principal de l'Etat de produire des comptes crédibles et dans les délais.

En effet, les opérations financières de l'Etat sont exécutées par un nombre très important d'acteurs (ordonnateurs, comptables secondaires du Trésor, comptables secondaires des administrations financières...) sans que l'information de la tenue de la comptabilité ne soit une réalité à tous les niveaux. Dans les services déconcentrés du Trésor et au niveau des receveurs des administrations financières, la tenue de la comptabilité est encore manuelle. Ce qui retarde considérablement les centralisations et les arrêts d'écritures.

Bien que la lettre de notification fixe les différentes dates d'arrêt des écritures à chaque niveau (engagement de la dépense, liquidation de la dépense et ordonnancement de la dépense), ces dates ne sont jamais respectées.

La pérennisation de l'élaboration à bonne date des comptes annuels de l'Etat, doit être le leitmotiv de tous les comptables publics en général et du comptable principal en particulier ; car le respect des délais légaux de production et de reddition desdits comptes annuels de l'Etat est d'ores et déjà le facteur déclencheur de la mise des contrôles juridictionnels desdits comptes et voie de conséquence du vote de la Loi de Règlement par l'Assemblée Nationale dans le délai requis.

Pour y parvenir, le présent travail de recherche, a formulé des propositions et faits des suggestions qui pourraient aider à surmonter les difficultés auxquelles sont confrontées les structures techniques chargées de l'élaboration desdits comptes.

Des dispositions seront prises pour leur mise en application effective afin que, dans un proche avenir « l'élaboration à bonne date des comptes annuels de l'Etat » soit une réalité.

# **ANNEXES**

# QUESTIONNAIRE

---

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire au Cycle II de l'ENAM, nous étudions sous la direction de Monsieur Justin GANDJIDON, la problématique de la reddition des comptes annuels de l'Etat au Bénin.

Nous vous prions de bien vouloir répondre aux questions suivantes.

Jean – Claude AVOHOU  
(229) 90 033 928

Identité de l'enquêté.....

Poste occupé.....

Structure.....

1- quelle est selon vous la cause du problème de la difficile réconciliation du compte administratif et du compte de gestion ?

Les fréquents rejets des opérations de recettes et de dépenses en instance de régularisation

La lenteur dans la centralisation et la transmission des comptabilités décadaires par le Receveur des Finances

La non informatisation des opérations comptables des Receveur Percepteurs

2- le dysfonctionnement des services chargés de l'élaboration des comptes de l'Etat peut il s'expliquer par ?

L'absence d'arrêtés périodiques des écritures comptables

L'insuffisance conjuguée de personnel qualifié et d'espace approprié de travail

L'inexistence d'une véritable structure de coordination

3- quelle est la cause du problème relatif au temps relativement long qui sépare la fin de la gestion des opérations budgétaires et la confection du compte de gestion ?

L'arrêt tardif des écritures comptables

Les longs délais de régularisation des ordres de paiements et de transmission des pièces justificatives de recette et de dépense

La non responsabilisation des autres acteurs de la chaîne budgétaire sur leurs apports à la confection du compte administratif et du compte de gestion

# **BIBLIOGRAPHIE**

---

## **MEMOIRES**

**AKPO L.** « Problématique de la production a bonne date du projet de loi de règlement en République du Bénin », mémoire de fin de formation cycle II, AFT, ENAM.

**CAPO-CHICHI, C.** « Contribution à l'amélioration du système de rapprochement des écritures du Trésor de celle des ordonnateurs », mémoire de fin de formation cycle II, AFT, ENAM.

**CAPO-CHICHI, M.** « contribution à la célérité dans la reddition des comptes annuels de l'Etat en République du Bénin », mémoire de fin de formation cycle II, AFT, ENAM.

## **TEXTES REGLEMENTAIRES**

**Arrêté n° 1188 /MEF/DC/SM/DA** portant AOF de la DGTCP ;

**Décret n°2001-039** du 15février 2001 portant règlement Général sur la comptabilité Publique.

**Décret n° 2006-619** du 19 novembre 2006 portant AOF de la DGB.

## **REVUES**

**DIARRA S.S.** » Les structures de contrôle renforcent leurs capacités » in l'indépendant n° 18, novembre 2008

La reddition des comptes, Bureau de vérificateur interne, Université de LAVAL, CANADA, novembre 2005 ;

## **SEMINAIRES**

**GANDJIDON J.** « Obstacles à l'établissement à bonnes dates du compte de Gestion du budget Général de l'Etat, du compte général de l'administration des finances et du projet de loi de règlement », journées de réflexion sur la production des comptes de l'Etat par le DGTCP, le 13 Mai 2008 ;

**KOSSOUHO R.** « Fondements de la reddition des comptes de l'Etat », journées de réflexion sur la production des comptes de l'Etat par le DGTCP, les 19 et 20 juin 2008 ;

**Rapport provisoire** de la commission de l'Inspection Générale d'Etat, Chargée de vérifier les procédures d'élaboration des comptes annuels de l'Etat des exercices 2000 à 2007, février 2009 ;