



GESTION BUDGETAIRE

La «mue» du
système de gestion



COMPTABILITÉ PUBLIQUE

Les grandes
mutations

Le TRÉSOR



MAGAZINE D'INFORMATION DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR ET DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE N°001 OCTOBRE-DECEMBRE 2021

CARNET

Commémoration des 60 ans
du Trésor public

FOCUS

Le Trésor public, certifié
ISO 9001:2015

DEMANDE D'AUTORISATION DE CHANGE

«Le délai de traitement
est réduit à moins de 24h»



Directeur de la publication

Oumara KARIMOU ASSOUMA

Directeur de la rédaction

Firmin Dossou LAGOYE

Secrétaire de la rédaction

Loro LOVISSOUKPO

Comité de lecture

Akonassou Etienne SOUNNOUVOU

Léonide AKPO

Nassibatou ADAM

Conseillers de la rédaction

Raoul HOUNSOUNOU

Eric TCHIAPKE

Iconographie

Géraud AWADJIHE

Marketing-Communication

Paul ACAKPO

Lemaire T. Noël KANFONHOUE

Wilfried Juste AHOUANDJINOUE

Lucie D. MASSIM-OUALI

Conception graphique

Axel Géronce HOUSSA

SOMMAIRE

3 Editorial

Actualités

5 Le Trésor public :
Dématérialiser et digitaliser les services à la clientèle

6 Renforcement de la capacité des acteurs des régies autonomes

Interview

8 Clément AZIAGNIKOUDA,
Directeur des affaires monétaires et financières

Horizons

14 Grandes mutations dans la comptabilité publique au Bénin

19 La «mue» du système de gestion des finances publiques

Carnet

25 Retour sur la Commémoration des 60 ans du Trésor public Béninois

Culture

27 Poème : Hommage de l'ARAT-Benin à un sexagénaire

Focus

28 La certification ISO 9001 version 2015 gage de qualité de service et de résultats

ÉDITORIAL

“ Mieux connaître le Trésor ”



C'est un grand bonheur pour nous de savoir qu'une tribune voit le jour et comblera désormais, le déficit de communication institutionnelle au niveau national, sur des questions techniques afférentes à la gestion des finances publiques et abordant précisément les problématiques qui se posent lors de la mise en œuvre de la politique financière de l'Etat.

La revue « Le Trésor » est un magazine web pensé et conçu pour donner la bonne information aux parties intéressées sur la gestion des finances publiques au Bénin. De façon précise, les objectifs poursuivis par la publication trimestrielle de ce webzine sont d'informer, d'une part, sur le cadre conceptuel et les préoccupations soulevées par la mise en œuvre des réformes budgétaires et comptables, et, d'autre part, sur

les services financiers offerts aux clients de l'administration du Trésor ainsi que les autres administrations sœurs du Ministère de l'Economie et des Finances. Les thématiques visées concernent surtout l'élaboration et l'exécution des lois de finances, la gestion de la trésorerie de l'Etat, la gestion de la dette publique, la comptabilité publique, la nouvelle gestion publique, la gestion budgétaire et comptable des collectivités territoriales, etc...

L'avènement du premier numéro de ce webzine intervient à la veille du passage de l'Etat du Bénin à la gestion budgétaire en mode programme et à la comptabilité en droits constatés et patrimoniale. Ainsi, il présente, dans la rubrique « Horizons », de précieuses informations sur l'état des lieux, les défis et les enjeux de la comptabilité de l'Etat et de la gestion budgétaire en mode programme. La rubrique « Actualités » vous communique quelques activités et projets réalisés ou en cours de réalisation au niveau de la Direction générale du Trésor et de la Comptabilité publique, tandis que dans la rubrique « Focus », il est fait un zoom sur la délivrance des autorisations de change aux clients, à travers la prise de contact avec la Direction des affaires monétaires et financières. La rubrique « Carnet » est un kaléidoscope de la vie sociale au sein des administrations financières et assimilées, nous y revenons également sur l'organisation des festivités commémoratives des 60 ans du Trésor. La rubrique « supplément » aborde l'engagement pris par l'Administration du Trésor pour améliorer la qualité des services rendus à ses clients grâce à la mise en place d'un système de management de la qualité.

En réalité, le webzine « Le Trésor » n'est pas la première initiative au sein de cette administration. Sous l'égide des partenaires sociaux, notamment le Syndicat national des Agents de la Trésorerie du Bénin (SNATB), la revue « Le Trésorier » a paru sous deux numéros avec une ligne éditoriale qui mettait sur orbite la vie sociale et professionnelle de l'agent du Trésor au sein de son cadre de travail.

Par contre, le « Trésor » met l'accent sur le cœur de métier avant de faire un clin d'œil aux acteurs dans leurs rapports avec leur environnement. C'est la différence fondamentale qu'il sied de relever entre

les deux revues. Il est toutefois envisagé, sauf besoin de communication suivant une allure syndicale par les partenaires sociaux, que seul le webzine « le Trésor » paraîtra dorénavant. Ainsi, l'administration et les partenaires sociaux se donnent désormais la main pour mettre en commun leurs efforts en vue de donner aux lecteurs de la bonne information.

Bonne lecture.

Oumara KARIMOU ASSOUMA



SERVICES A LA CLIENTÈLE

DÉMATÉRIALISER ET DIGITALISER

Il était connu des clients de la Direction générale du Trésor et de la Comptabilité publique (DGTCP) qu'il était possible depuis quelques années d'avoir accès à ses bulletins de paie depuis un terminal connecté à Internet.

Il était également connu des clients, que plusieurs autres e-services leur simplifiant les procédures administratives étaient disponibles notamment : les suivis de titres et des changes, la délivrance des quittances électroniques. Pour parachever la dématérialisation de ce dernier, et dans la volonté de poursuivre inlassablement la modernisation de ses services et de simplification de l'accès du public à ses services, la Direction générale du Trésor et de la Comptabilité publique (DGTCP) ajoute aux e-services déjà offerts à ses clients, la possibilité de faire le paiement en ligne de droits, taxes et redevances contre quittance du Trésor public en ligne.

Ce service disponible sur le portail web www.tresorbenin.bj permet à tous les clients ou redevables de payer via MTN Mobile Money et Moov Money, des droits, taxes et redevances au profit du budget de l'Etat ou de faire des dépôts de fonds sur des comptes domiciliés dans les livres du Trésor public. Il est transmis automatiquement au terme de chaque transaction, la quittance de versement à l'adresse électronique indiquée par la partie versante. Une amélioration des services peu coûteuse pour le client. À travers un communiqué, le Directeur général a tenu à dissiper les inquiétudes que pouvait soulever le coût d'utilisation de ce service et sa disponibilité en temps réel. En effet, pour favoriser l'adhésion massive des clients à ce nouveau service, les frais de transaction sont fixés à un taux forfaitaire de 1% du montant nominal du versement. De même, des mesures adéquates sont prises pour garantir la disponibilité et l'accessibilité de la es clients peuvent obtenir d'autres renseignements à travers l'assistance en

composant les numéros de téléphone suivants: +229 63 00 23 66 / +229 65 00 68 24 ou écrire à tpbonline@tresorbenin.bj

1. Droits d'enregistrement journal / média en ligne
2. Droits d'examen
3. Droits de concours
4. Pénalités routières
5. Visite technique /écotaxe /véhicule léger
6. Visite technique/écotaxe /camion
7. Visite technique/écotaxe /taxi
8. Caution de rapatriement
9. Redevance ANIP/acte de naissance sécurisé
10. Redevance ANIP/certificat d'identification personnelle
11. Redevance ANIP/carte d'identité biométrique
12. Redevances vétérinaires compte **46617951**
13. Redevances vétérinaires compte **46617952**
14. Amendes des produits vétérinaires prohibés compte **46617953**
15. Redevances pour destruction des produits animaux compte **46617954**
16. Redevance de manutention véhicules compte **46617956**
17. Recettes forestières/taxes à l'exploitation du bois compte **46618**
18. Recettes forestières/taxes à l'exportation du bois compte **46618**
19. Redevances télévisuelles
20. Redevances radiophoniques
21. Redevance pour contrôle et suivi des produits de pêche compte **4661792**
22. Amende pour saisie-destruction des produits de pêche compte 4661793
23. Contribution des acteurs forestiers compte 46619

Les clients peuvent obtenir d'autres renseignements à travers l'assistance en composant les numéros de téléphone suivants: +229 63 00 23 66 / +229 65 00 68 24 ou écrire à tpbonline@tresorbenin.bj

RÉGIES AUTONOMES

RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DES ACTEURS



La Direction générale du Trésor et de la Comptabilité publique a abrité du 04 Novembre au 19 Novembre dernier, un atelier de renforcement des capacités des acteurs des régies autonomes des communes en vue de l'accroissement de leurs ressources propres. Le lancement de cette activité a été effectué sous l'égide de monsieur Oumara KARIMOU ASSOUMA, Directeur général du Trésor et de la Comptabilité publique entouré du Représentant du Directeur Résident Suppléant de la Coopération Suisse, du Directeur des Collectivités territoriales, du Directeur de la Formation professionnelle du Trésor et du Maire de la commune de Bohicon.

Selon le Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique, le PDIEM offre aux communes une opportunité d'optimisation des ressources propres.

Dans son allocution d'ouverture de cet

atelier de formation qui a duré 02 semaines, il a mis l'accent sur l'objectif principal qui sous-tend la création des régies autonomes communales, l'optimisation des recettes communales: selon lui : « *l'efficacité de cette politique d'optimisation des recettes ne peut être envisagée que par le renforcement des capacités des acteurs intervenants au niveau de ces régies. Le présent atelier vient donc pour doter les participants d'outils et de notions fondamentaux de gestion financière nécessaire au bon fonctionnement des régies autonomes afin d'adapter leurs procédures de travail aux réformes financières intervenues dans la gestion locale* ».

Il a ensuite exhorté les participants venus de Bohicon, de Péhunco, de Malanville et de Glazoué à observer une attitude positive et de partage de savoir dans l'assiduité afin de saisir les différentes notions à développer par les experts.

Ils sont au total trente-huit (38) acteurs

des régies autonomes des communes partenaires du Programme de Développement des Infrastructures Economiques et Marchandes (PDIEM) conviés à cette section de renforcement de capacités.

Six (06) modules de formation ont été conçus à cet effet et ont été animés par les cadres de la DGTCP, du Secrétariat permanent de la commission des finances locales, les concepteurs des logiciels GBCO et WMoney.



Le **TRÉSOR** 

Nous contacter Tél : +229 21 30 19 37 BP: 40 Cotonou
email: revue@tresorbenin.bj

Demande d'autorisation de change

“Le délai de traitement est réduit à moins de 24 heures”

Nommé le 4 octobre 2016 à la tête de la Direction des affaires monétaires et financières, l'une des directions techniques de la Direction générale du Trésor et de la Comptabilité publique. Monsieur Clément AZIAGNIKOUDA, est un administrateur du Trésor, pur produit de l'Ecole nationale d'Administration du Bénin. Sous la houlette de la direction générale, il a amorcé une métamorphose de cette direction pour en faire aujourd'hui, une vitrine du Trésor public. Nous nous sommes intéressées à sa direction et à son travail au travers d'une interview.



Clément AZIAGNIKOUDA Directeur des Affaires Monétaires et Financières

Webzine «Le Trésor»: Monsieur le Directeur, la DAMF est surtout connue pour offrir aux clients, une prestation: celle de la délivrance des autorisations de change. Pouvez-vous nous présenter d'autres prestations qu'offre votre direction ?

Clément AZIAGNIKOUDA: En dehors de la délivrance des autorisations de change, la DAMF offre d'autres services importants dont certains avec le concours d'autres structures. On peut citer :

1. La délivrance des attestations de déclaration d'emprunt : les textes communautaires font obligation à tout résident ayant contracté un emprunt à

l'étranger de le déclarer à la DAMF à des fins statistiques. Ces statistiques sont exploitées pour l'élaboration, chaque année, de la balance des paiements du Bénin. L'attestation délivrée par la DAMF fait partie des pièces justificatives nécessaires à l'obtention d'une autorisation de change pour les transferts de devises relatifs au remboursement de l'emprunt.

2. Le suivi des activités de change manuel. Il se fait de concert avec la BCEAO. Suivant la réglementation en vigueur, l'activité de change manuel ne peut être exercée formellement qu'après l'obtention préalable d'un agrément du Ministre de l'Economie et des Finances. La DAMF soumet les arrêtés

portant agrément de change manuel au Ministre sur la base d'un avis conforme favorable de la BCEAO. Les deux structures veillent au respect de la réglementation par les agréés à travers les contrôles sur place et sur pièces qui s'effectuent systématiquement chaque année. Il est à noter que ce secteur est fortement dominé par des cambistes informels qui exercent dans l'illégalité dans les marchés et au niveau des frontières. Des actions de sensibilisation sont en cours afin de les amener à régulariser leur situation puis suivra la phase de répression.

3. Le Suivi du rapatriement des recettes d'exportation. Le Bénin fait partie d'une Union monétaire qui a adopté une politique commune de réserve de change permettant aux pays membres de disposer de devises à tout moment pour l'importation de biens et services. Afin d'assurer la consolidation des réserves de change de l'UMOA, la réglementation exige que les exportateurs et les banques domiciliataires veillent à ce que les 100% des recettes d'exportation soient rapatriées. À cet effet, la DAMF et la BCEAO procèdent au suivi de la mise en œuvre de cette exigence par des contrôles périodiques conjoints dans les banques pour s'assurer du rapatriement de la totalité des devises issues des exportations des opérateurs économiques du Bénin. Ces contrôles sont étendus à la régularité des comptes en devises ouverts dans les banques et aux contrats de transfert rapide d'argent. Aujourd'hui, le Bénin fait partie des pays de l'Union qui enregistrent les meilleures performances en la matière.

4. Les questions monétaires et bancaires: les pays de l'UMOA ont mis en place la Commission bancaire qui est l'autorité chargée de la supervision du secteur bancaire au sein de l'Union. Les décisions prises par cette commission concernant un établissement de crédit du Bénin et qui nécessitent la prise d'acte réglementaire par le Ministre chargé des Finances sont prises en charge par la DAMF. Il s'agit des agréments, des dérogations à la condition de nationalité,

des modifications de structure d'actionnariat, de changement de dénomination... À ce jour, le paysage financier béninois compte quatorze (14) banques dont deux (02) succursales (SONIBANK et CBAO), un (01) établissement financier à caractère bancaire, cinq (05) Sociétés de Gestion et d'Intermédiation et cent six (106) agréés de change manuel.

5. Le suivi du portefeuille de l'Etat. L'Etat détient des participations dans diverses structures au plan national et international. La DAMF, de concert avec la Direction générale des Participations de l'Etat, a entrepris depuis quelques années le suivi de ces participations en vue de l'encaissement effectif des dividendes devant revenir à l'Etat à la fin de chaque exercice.

6. Les émissions de bons et obligations du Trésor sur les marchés financiers. Chaque année, la loi de finances dégage un besoin de financement qui est partiellement couvert par l'émission de titres publics sur les marchés financiers. Pour mobiliser ces fonds, la DAMF élabore un calendrier d'émission qui est publié par UMOA-Titres, la structure communautaire chargé de la coordination des émissions des Etats. En application de ce calendrier, d'importants fonds sont mobilisés à travers des instruments tels que les bons du Trésor, les du Trésor par syndication. En lien avec la stratégie d'endettement à moyen terme élaborée par la Caisse Autonome d'Amortissement, un travail minutieux se fait pour un endettement à moindre coût. Aujourd'hui le Bénin a la meilleure qualité de signature sur le marché sous régional grâce à la détermination et à la vision éclairée du Ministre d'État chargé de l'Économie et des Finances. À fin octobre 2021, le Bénin est le seul pays à émettre sur la maturité de **3 ans** avec un rendement de 4,96%. Au même moment, la Côte d'Ivoire et le Sénégal affichent des ren-

dements respectifs de 5,56% et 5,41%.

7. La gestion de la trésorerie de l'Etat. Il faut noter que suivant les bonnes pratiques internationales, la gestion de la trésorerie est intégrée à celle de la dette publique. Ainsi, la structure en charge de la gestion de la dette de marché est celle qui s'occupe également de la trésorerie pour le front office, le comptable s'occupant des activités de back office. Ce métier qui semble nouveau pour la DAMF ne l'ai pas en réalité puisque déjà dans l'arrêté n°1188/MF/DC/SGM/DA du 14 décembre 1998 portant attributions, organisation et fonctionnement de la DGTCP avait créer au sein de la DAMF un « service des affaires budgétaires et de la trésorerie » qui devait s'occuper de la gestion standard de la trésorerie tel que cela fonctionne aujourd'hui avec la séparation des rôles de front, middle et back office. Mais ce service n'a pas été fonctionnel. C'est l'occasion de saluer le leadership de l'actuel DGTCP qui, à la suite des missions d'assistance technique de l'AFRITAC de l'ouest sur l'intégration de la gestion de la trésorerie à la gestion de la dette dès 2017, a fait accélérer la mise en œuvre des recommandations ayant abouti à la rénovation du cadre de pilotage de la trésorerie de l'Etat par la signature d'un nouvel arrêté et la création du service du suivi de la trésorerie au niveau de la DAMF. La DAMF travaille en collaboration avec plusieurs structures pour l'élaboration chaque année du plan de trésorerie prévisionnel de l'Etat, annexe à la loi de finances de l'année et ses mises à jour périodiques, le suivi de l'exécution du plan de trésorerie, l'organisation des réunions du Comité de trésorerie et du Comité technique d'appui au Comité de trésorerie, le placement des excédents de trésorerie. Au nombre de ces structures, il y a la trésorerie générale de l'Etat, la Direction de la production des comptes publics, la Direction générale des douanes, la Direction générale des impôts, la Direction générale du budget, la Caisse autonome d'amortissement, l'Agence nationale du domaine et du foncier.

Revenons à la délivrance des autorisations de change. Il est vrai que cette prestation est celle ayant une grande notoriété. Dites-nous, en quoi elle consiste.

En matière de relations financières avec l'extérieur, la réglementation fait obligation à chaque pays membre de l'Union de contrôler les transferts à l'étranger afin de lutter contre la sortie frauduleuse des devises de l'Union et le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Ainsi, il est fait obligation à toutes personnes devant effectuer un paiement à destination de l'étranger dont la contre-valeur est supérieure ou égale à 500 000 FCFA, d'obtenir une autorisation du Ministre chargé des Finances. C'est cette autorisation qui est donnée par la DAMF à travers la délivrance d'une autorisation de change. Sont concernés, les opérateurs économiques pour l'importation de biens et services, les étudiants à l'étranger puis toutes personnes devant faire un paiement de quelque nature tels que les évacuations sanitaires, les salaires des expatriés, les paiements de dividendes, etc.

Quand un client dépose son dossier pour obtenir une autorisation de change, pendant combien de temps doit-il attendre pour espérer obtenir ladite autorisation?

Dans la réglementation, la DAMF dispose d'un délai de 5 jours ouvrables pour traiter les autorisations de change. Dans le cadre du Doing Business et de l'amélioration du climat des affaires, il a été jugé nécessaire de réduire ce délai pour permettre aux importateurs de marchandises et services de gagner du temps dans le processus de paiement de leurs fournisseurs. Le client dont le dossier satisfait aux exigences peut donc s'attendre à obtenir son document en 24 heures.



Photo de famille du personnel de la DAMF

La Direction générale du Trésor et de la Comptabilité publique, à l'instar des autres directions techniques du Ministère de l'Economie et des Finances, a mis en œuvre plusieurs réformes dans plusieurs secteurs. Est-ce que la DAMF en a initié en ce qui concerne les autorisations de change pour l'amélioration de ce service ?

La DAMF traite environ 32 000 demandes d'autorisation de change par an. Jusqu'en 2016, la prise en charge et le traitement de ces demandes étaient manuels. Avec l'appui et les orientations données par le DGTCPC et le Ministre d'Etat chargé de l'Economie et des Finances, plusieurs réformes sont faites à ce jour pour mieux satisfaire les clients d'une part et mettre fin aux transferts frauduleux de devises, d'autre part. Dès 2017, la réforme a consisté à :

1. Elaborer et publier une plaquette appelée « GUIDE DES FINANCES EXTERIEURES » [NDLR: téléchargeable sur le site web de la DGTCPC] qui comporte, entre autres, les pièces à fournir pour chaque nature de demande d'autorisation de change. L'objectif est de permettre aux clients de soumettre des demandes complètes pour ne pas subir les rejets et gagner du temps ;

2. informatiser le processus de traitement par le développement et la mise en exploitation d'une application dénommée « **suivi des changes** » ;

3. dématérialiser les registres de dépôt et retrait des demandes d'autorisation de change par la mise en place des tablettes de signature.

4. l'interconnexion de l'application « suivi des changes » avec système SYDONIA de la Douane afin de contrôler l'authenticité des titres de transport et documents douaniers ;

5. la conception et la mise à la disposition des banques d'une plateforme de vérification de l'authenticité des autorisations de change que leurs clients présentent avant d'exécuter les transferts. Ceci a permis de détecter plusieurs cas de fraudes. En novembre 2019, le Gouvernement a mis en œuvre la réforme du Guichet Unique du Commerce Extérieur (GUCE) qui a pris en compte la dématérialisation du processus de délivrance des autorisations de change pour les importations de marchandises.

Il y a donc eu beaucoup de réformes dans ce secteur mais en quoi celles-ci avantagent nos clients ?

Les réformes mises en œuvre pour la délivrance des autorisations de change procurent plusieurs avantages non seulement aux clients mais à tous les acteurs :

1. D'abord, elles ont eu pour corollaire, la réduction du délai de traitement des demandes, puis, la réduction du temps d'attente des clients pour la prise en charge des dépôts de même que les retraits;

2. ensuite, les demandeurs n'ont plus besoin de se déplacer pour déposer leur demande ils soumettent les demandes en ligne ;

3. en outre, les problèmes d'espace auxquels le Trésor Public et les banques étaient confrontés pour archiver les pièces sont réglés; demande au Trésor public.

De leur lieu 4. par ailleurs, la DAMF a plus de facilité à effectuer les différentes vérifications qui permettent d'autoriser le change;

5. Enfin, le délai de traitement des demandes est réduit à moins de 24 heures au grand bonheur des clients.

Étant le premier responsable de la DAMF, vous nourrissez certainement des ambitions pour encore plus améliorer les services de délivrance d'autorisation de change. Quelles sont alors vos perspectives ?

1. dématérialiser le processus de traitement des demandes d'autorisation de change relatives aux prestations de services qui ne sont pas pris en compte par le GUCE et

pour lesquels les clients continuent de se déplacer au Trésor public.

À court terme, c'est de :

2. disposer d'ordinateurs performants et d'une connexion internet à haut débit pour la célérité dans le traitement des dossiers.

3. disposer de personnel suffisant répondant au profil requis pour le traitement diligent des dossiers.

Administrateur du Trésor, ce pur produit de l'École nationale d'Administration du Bénin, sous la houlette de la direction générale, a amorcé une métamorphose de cette direction pour en faire aujourd'hui, une vitrine du Trésor public. Pour la rédaction, il nous a ouvert ses portes pour un entretien.

Propos recueillis par **Loro LOVISSOUKPO**



COMPTABILITE PUBLIQUE

LES GRANDES MUTATIONS

Le Bénin a adopté entre 2013 et 2015 un nouveau cadre juridique de gestion des finances publiques (GFP)¹. Ce nouveau cadre consacre, dans le domaine de la comptabilité publique, le passage de la comptabilité de caisse, actuellement en œuvre, à la comptabilité en droits constatés et patrimoniale encore appelée « Comptabilité d'exercice ». Celle-ci s'inspire des normes de la comptabilité privée. Elle a pour finalité la production des états financiers en vue de la certification des comptes de l'Etat par la Cour des Comptes.



Blaise N. YEHOUEOU

La comptabilité de l'Etat change donc de dimension et nécessite une préparation progressive compte tenu de sa complexité. Nous aborderons dans cet article l'état des lieux, les enjeux et les défis à relever depuis la mise en œuvre de cette réforme.

1- L'ETAT DES LIEUX DE LA REFORME COMPTABLE

La Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP), avec le soutien des autorités du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF), s'est investie dans les travaux de préparation de la mise en œuvre de la comptabilité d'exercice, conformément au cadre légal et réglementaire de GFP. Pour réussir la mise en œuvre de cette réforme comptable majeure, la DGTCP a identifié quatre pré-requis et développé une démarche progressive fondée sur quatre piliers principaux :

- le premier pilier est l'adoption d'une démarche stratégique : la réorganisation de la DGTCP, plus particulièrement du réseau comptable de l'Etat, et la revue des

- cadres de référence de classification et de présentation des opérations budgétaires et comptables de l'Etat ;
- le deuxième pilier est relatif au développement d'un système d'information intégré et partagé entre les comptables publics et les ordonnateurs ;
- le troisième pilier concerne la description fine des processus et des procédures budgétaires et comptables; et
- enfin, le quatrième pilier relatif au reporting fiable et transparent.

- Le Bénin a adopté entre 2013 et 2015 un nouveau cadre juridique de gestion des finances publiques (GFP) . Ce nouveau cadre consacre, dans le domaine de la comptabilité publique, le passage de la comptabilité de caisse, actuellement en œuvre, à la comptabilité en droits constatés et patrimoniale encore appelée « Comptabilité d'exercice ». Celle-ci s'inspire des normes de la comptabilité privée. Elle a pour finalité la production des états financiers en vue de la certification des comptes de l'Etat par la Cour des Comptes. La comptabilité de l'Etat change donc de dimension et nécessite une préparation progressive compte tenu de sa complexité.

1.1- Réorganisation du réseau comptable de l'Etat

Dispositions réglementaires :

Article 104 du RGCP :

L'organisation de la comptabilité générale de l'Etat est fondée sur les principes suivants :

Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances (LOLF), Décret n°2014-793 du 7 octobre 2014 portant règlement général sur la comptabilité publique (RGCP), Décret n°2014-793 du 31 décembre 2014 portant tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE), Décret n°2014-794 du 31 décembre 2014 portant nomenclature budgétaire de l'Etat (NBE), Arrêté n°410/MEFPD/DC/SGM/DGTCP/SP portant plan comptable de l'Etat (PCE).

la déconcentration de la comptabilité générale, en vue de la rapprocher du fait générateur et des ordonnateurs ainsi que de leurs services gestionnaires; l'inscription au bilan de l'Etat de tous les flux de gestion portant sur les actifs non financiers, les dettes et créances, en vue de la connaissance du patrimoine public et par conséquent, de la capacité de l'Etat à faire face à ses engagements.»

Au regard de ces dispositions, l'arrêté n°1551 MEF/CAB/SGM/DGTCP/DCP/SP du 22 juin 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction générale du Trésor et de la Comptabilité publique est mis en place. Il constitue le premier jalon essentiel à la mise en œuvre de la réforme comptable. Cette réorganisation a surtout permis la structuration d'un système d'information budgétaire et comptable de l'Etat, dénommé SIGFP, clé indispensable de la réussite de la réforme.

1.2- Revue des cadres de référence de classement et de présentation des opérations de l'Etat

Le deuxième jalon de la réforme a associé la Direction Générale du Budget (DGB) et la DGTCP. Il a consisté à conduire des travaux de mise en cohérence de la nomenclature budgétaire de l'Etat (NBE) et du Plan comptable de l'Etat (PCE). L'objectif de cette revue est de disposer d'un outil qui facilite les échanges d'informations financières entre la DGB et la DGTCP. Cette revue a permis d'une part, l'alignement des rubriques d'exécution du budget et des comptes d'imputation de base (CIB) : les dépenses de fonctionnement et d'investissement budgétaires devant se déverser automatiquement et directement dans les comptes économiques de charges et d'actifs immobilisés; d'autre part, l'amélioration de la granularité des CIB pour améliorer non seulement la présentation et la

lisibilité des comptes mais aussi assurer une meilleure structuration des schémas d'écritures comptables en renforçant les contrôles d'intégrité des procédures, la traçabilité des opérations et des acteurs.

1.3- Développement d'un système d'information intégré et partagé

Le troisième jalon des travaux effectués par la DGTCP concerne le développement d'un système d'information intégré et partagé (SIGFP). Dans une stratégie bien élaborée, soutenue par le MEF et bénéficiant de l'accompagnement financier des partenaires techniques et financiers, notamment l'Union Européenne, le Bénin a développé un nouveau système d'information de gestion des finances publiques dont la couverture fonctionnelle comprend six périmètres : (i) P1 : Gestion des référentiels ; (ii) P2 : Préparation de la loi de finances; (iii) P3 : Exécution du Budget de l'Etat; (iv) P4 : Comptabilité générale de l'Etat); (v) P5 : gestion des interfaces ; et (vi) P6 : plateforme décisionnelle. Le P2 relève de la responsabilité opérationnelle de la DGB ; la DGTCP assure la responsabilité opérationnelle du P4. Les P1, P3, P5 et P6 sont cogérés par les deux directions générales. Une organisation de la gouvernance du SIGFP qui assure à l'Etat la maîtrise des coûts et la conservation de la mainmise sur ses évolutions futures.

1.4- Elaboration des référentiels fonctionnels

Le quatrième jalon de la réforme comptable est relatif à la production des référentiels fonctionnels. Ceux-ci ont permis de mettre à la disposition des équipes informatiques une série de documentations par lesquelles les autorités ont formulé leurs besoins par rapport aux attentes réglementaires, organisation

nelles et fonctionnelles nécessaires au développement, à l'implémentation et à la validation du domaine Comptabilité du SIGFP. Sur plus d'une quarantaine de référentiels, il y a six catégories qui ont permis de structurer le P4 du SIGFP:

- l'organisation du réseau comptable de l'Etat, déconcentré au niveau de l'administration centrale en vue de rapprocher le fait générateur de la comptabilité des services des ordonnateurs ;
- les référentiels de classement des opérations budgétaires et comptables harmonieusement codifiés ;
- une cartographie des cycles et processus comptables préfigurant les macro-fonctionnalités du SIGFIP ;
- un cahier des charges fonctionnel définissant les macro-fonctionnalités structurantes ;
- un référentiel des procédures comptables, et
- des référentiels des schémas d'écritures au plus fin.

A ces référentiels s'ajoutent les instructions comptables mises en place ou en cours de développement au sein de la DGTCP. Celle-ci a également contribué à la mise en place, en relation avec ses partenaires en amont de la chaîne d'exécution du budget, d'un référentiel des pièces justificatives des opérations budgétaires, comptables et de patrimoine. Ce référentiel est un instrument indispensable à la documentation des procédures budgétaires, comptables et de gestion du patrimoine.

1.5- Production des états financiers

Le P4 du SIGFP comprend plusieurs restitutions de pilotage de la gestion ; et un module décisionnel est également prévu permettant au management de formuler des requêtes, de produire des graphes et/ou diagrammes de toutes sortes pour alimenter les rapports. Il alimente également le P3 d'informations financières sur

la consommation des crédits de paiement ; il produit la situation des instances de règlement et/ou les restes à payer, les restes à recouvrer; il comprend une fonctionnalité de gestion prévisionnelle et journalière de la trésorerie; il produit des tableaux d'écart entre les prévisions et réalisations des recettes, des dépenses et des ressources de financement aux fins d'analyses, etc. Enfin, il produit des états financiers que sont : (i) la situation nette de l'Etat ; (ii) le compte de résultat; (iii) le tableau de flux de trésorerie ; (iv) le tableau des opérations financières du Trésor et l'état annexé.

2- LES ENJEUX

Les enjeux de la nouvelle comptabilité générale de l'Etat s'articulent autour d'une triple exigence.

2.1 Une exigence de transparence des comptes de l'Etat

La comptabilité générale est désormais une comptabilité patrimoniale, en droits constatés visant à suivre l'évolution du patrimoine de l'Etat.

A ce titre, elle doit respecter les principes comptables de/d' :

- régularité : conformité aux principes et règles en vigueur ;
- sincérité : application de bonne foi de ces règles et principes ;
- image fidèle : une image aussi objective que possible de la réalité de la situation financière.

Elle répond à un souci de modernisation, intégrant les nouvelles normes et les meilleures pratiques internationales dans la gestion publique en vue de :

- donner aux gestionnaires des moyens de pilotage de l'activité et de la performance ;
- garantir la sincérité de la gestion et

la qualité de l'information financière à destination du Parlement, des citoyens, des partenaires techniques financiers et autres agents économiques y ayant un intérêt légitime ;

- assurer une meilleure comparabilité des données, dans le cadre du Pacte de convergence de la zone UEMOA.

La réforme comptable est donc structurée autour d'un plan comptable de l'Etat, d'un cadre conceptuel et des normes comptables de l'Etat. Au total, cette réforme fait de la nouvelle comptabilité, un outil au service de la gestion publique permettant :

- d'avoir une connaissance précise du patrimoine de l'Etat :

o ce que l'Etat possède (immobilisations, stocks, créances, trésorerie) ;

o ce que l'Etat doit (ses dettes).

- d'améliorer la gestion du patrimoine de l'Etat

o ses immobilisations (parc immobilier notamment) ;

o ses participations dans des établissements et des entreprises ;

o ses engagements et risques à moyen terme.

De fournir une information financière exhaustive pour éclairer les choix des décideurs publics et aussi du Parlement.

2.2 Une comptabilité partagée entre les ordonnateurs et les comptables

Dispositions réglementaires :

«Les charges et les actifs consécutifs aux dépenses budgétaires sont enregistrés en comptabilité générale au moment de la liquidation...»

Les ordonnateurs sont désormais à l'origine du fait générateur des opérations en comptabilité générale de l'Etat. Ils engagent l'Etat et constatent la dette de

l'Etat envers les tiers. Le fait générateur de cette dette est la «liquidation».

En matière de dépense, la constatation de l'obligation de l'Etat vis-à-vis des tiers se situe désormais dans la phase de la liquidation de la dépense où elle impacte la comptabilité générale. Les acteurs en charge de cette responsabilité relèvent des services gestionnaires des ordonnateurs de dépense (les responsables de la constatation et de la certification du service fait et les contrôleurs financiers). L'ordonnancement des dépenses et le règlement des dettes qui en découlent (consommation des crédits de paiement) sont partagés entre les ordonnateurs de dépenses et les comptables publics.

Les opérations d'inventaire découlant des travaux d'inventaire de fin d'exercice sont aussi partagées entre les comptables publics principaux de l'Etat sur la base des données fournies par les ordonnateurs.

En recettes :

En matière de recette, la constatation du droit de l'Etat sur les tiers se situe dans la phase de la liquidation de la recette où elle impacte aussi la comptabilité générale. Les acteurs en charge de cette responsabilité relèvent des services gestionnaires des ordonnateurs de recettes.

L'encaissement des recettes relève de la responsabilité des comptables publics.

Les opérations d'inventaire découlant des travaux d'inventaire de fin d'exercice en matière des recettes sont partagées entre les comptables publics assignataires sur la base des données fournies par les ordonnateurs.

2.3 Une exigence de certification des comptes de l'Etat

Désormais, la DGTCP doit produire des états financiers. Ces états sont soumis à la Cour des Comptes qui a en charge la responsabilité de leur certification ou non. Cette mission vient en complément de la mission traditionnelle de juge des comptes. Elle renforce le rôle central de la Cour des Comptes qui devient plus que jamais le garant de la régularité et de la sincérité des comptes de l'Etat. La DGTCP est appelée à satisfaire cette exigence selon un calendrier contraint.

3- LES DÉFIS

Le changement de dimension de la comptabilité générale place la DGTCP au cœur de la qualité des comptes, par la mission qui lui est confiée de produire les comptes de l'Etat, sous l'autorité du Ministre chargé des finances, et par son réseau des comptables publics, garants de la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures. Pour y arriver d'importants défis doivent être relevés.

Le premier défi est celui de la constitution du bilan d'ouverture (BO). C'est une œuvre emblématique et complexe qui va s'étaler sur plusieurs années. A cet effet, la DGTCP a déjà mis en place une stratégie assortie d'un calendrier de mise en œuvre. Les actions à conduire doivent viser prioritairement l'assainissement des comptes existants avant la constitution d'un premier BO. Celui-ci sera enrichi au fur et à mesure des travaux d'identification, de recensement et de valorisation des actifs immobilisés et des stocks préexistant au passage à la comptabilité d'exercice.

Le deuxième défi est celui du déploiement d'un dispositif de contrôle interne comptable de l'Etat (CICE), piloté par la DGTCP en coordination avec les ordonnateurs, fondé sur la définition habituellement retenue au niveau in-

ternational : « ensemble des procédures et méthodes permettant au responsable d'un service de s'assurer du bon fonctionnement de celui-ci et notamment de la bonne maîtrise des risques. » A cet effet, le cadre normatif de la comptabilité générale de l'Etat doit être complété par un dispositif de gouvernance stratégique au plan national : (i) un cadre de référence ou d'organisation du CICE définissant les objectifs de qualité budgétaire et comptable de l'Etat, les outils de pilotage (cartographie des risques comptables, plan d'action et plan de contrôle des risques), les acteurs de mise en œuvre. Ensuite, les outils opérationnels doivent aussi être recensés et complétés: (i) instructions comptables ; (ii) organigrammes fonctionnels ; (iii) Guide de procédures et d'utilisation du SIFGP ; (iv) guides de contrôle et de traçabilité des acteurs budgétaires et comptables.

Le troisième défi est celui de la mise en place d'un système d'information de la comptabilité des matières qui devra être intégré au SIGFP (Périmètre 7 à développer). Cependant, une application existe déjà au niveau de la Direction générale du Matériel et de la Logistique (DGML) et est utilisée par quelques ministères. Le projet de la DGML est de l'étendre à tous les ministères et institutions afin de faciliter la centralisation au niveau central. Il faut donc envisager d'auditer cette application et d'évaluer son adaptabilité aux défis du SIGFP en vue de l'interfacer dès que possible.

Par Blaise N. YEHOUEOU

Expert en gestion des finances publiques
Expert AMOA-Comptabilité du SIGFP-BENIN
Conseiller résident AFRITAC Centre/FMI
Libreville - Gabon

GESTION BUDGETAIRE

LA «MUE» DU SYSTÈME DE GESTION

Le mode de gouvernance des finances publiques est soumis à une évolution constante. Il suit un mouvement d'amélioration continu entretenu, soit par l'implémentation des résultats de la recherche-action dans le domaine des finances publiques, soit l'alignement sur une pratique érigée au rang de standard à l'international.



Rodrigue S. CHAOU

La dynamique de réforme de la gestion des finances publiques, quel que soit le facteur qui l'impulse, reste orientée vers une finalité ultime. L'Etat et ses démembrements demeurent perpétuellement à la quête d'une meilleure combinaison des moyens publics, financiers ou non, en vue d'une offre de services sociaux de base qui couvre, de mieux en mieux, les besoins des citoyens. Ainsi, d'inspiration nationale ou d'origine communautaire, les mesures de réformes dans le domaine de la gestion des finances publiques partagent cette même finalité. Elles sont faites d'adaptation aux méthodes et outils modernes de gestion et/ou d'adoption de nouvelles options de gestion, censés faciliter l'accélération de la mise en œuvre des politiques publiques. Par conséquent, les réformes dans le domaine des finances publiques sont source de transformations, d'évolution des procédures, voire de changement de paradigmes. Le mode de gouvernance des finances publiques est soumis à une évolution constante.

Dans l'espace UEMOA, les organes communautaires semblent être à l'affût des bonnes pratiques de gestion publique et s'emploient à réformer le cadre juridique de gestion des finances publiques au sein des Etats

membres de la communauté. Après les directives de 1997¹ qui forment la première génération de textes d'harmonisation de la gouvernance des finances publiques au sein de la communauté, on en est à celles de 2009². La dynamique de réforme est ainsi perceptible au plan communautaire. Le défi est plutôt du côté de leur appropriation et de leur implémentation au plan national.

L'intérêt de cet article réside donc dans l'appréciation de cette dimension des réformes communautaires, à savoir leur insertion dans les cadres nationaux de gouvernance financière publique. Il ambitionne de cerner les changements majeurs que connaît la gouvernance des finances publiques au Bénin, depuis l'adoption de la loi n°2013-14 du 27 septembre 2013 portant loi organique relative aux lois de finances. Il s'agit ainsi de réaliser un bilan de la mise en œuvre des innovations qu'elle a introduites dans le droit budgétaire au Bénin. Ce qui suppose que les changements intervenus en matière de droit de la comptabilité publique ne font pas partie du champ couvert par l'étude.

L'idée est de s'en tenir uniquement aux innovations affectant la préparation budgétaire et l'exécution budgétaire, en ce qui concerne la phase administrative. Celles-ci (les innovations) semblent, en effet, induire une métamorphose complète du système de gestion des finances publiques et provoquer, au-delà, l'émergence de nouvelles pratiques professionnelles et d'une culture de gestion, encline à la recherche de la performance. Quels sont alors les changements majeurs

¹ Directive n°05/97/CM/UEMOA relative aux lois de finances, Directive n°06/97/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique, etc.
² Directive n°10/2009/CM/UEMOA portant tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) au sein de l'UEMOA ; (ii) Directive n°09/2009/CM/UEMOA portant plan comptable de l'Etat (PCE), (iii) Directive n°07/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique ;
 (iv) Directive n°06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances au sein de l'UEMOA ; (v) Directive n°01/2009/CM/UEMOA portant code de transparence dans la gestion des finances publiques ; (vi) Directive n°08/2009/CM/UEMOA portant nomenclature budgétaire de l'Etat ; (vii) Directive n°01/2011/CM/UEMOA portant régime financier des collectivités territoriales ; (viii) Directive n°2012/CM/UEMOA portant comptabilité des matières.

induits par l'internalisation dans le droit budgétaire béninois de la directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 relative aux lois de finances ? Dans quelle mesure ont-ils impacté les règles et les pratiques de gestion budgétaire au Bénin ? En gros, en quoi est-ce que la préparation et l'exécution budgétaires ont-elles été réformées du fait de l'entrée dans l'ordonnancement juridique de notre pays de la loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances ?

L'état des lieux des transformations inhérentes à la mise en œuvre du nouveau cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA semble montrer qu'il y a eu une évolution juridique et organisationnelle certaine (I), avec une incidence notable sur les instruments de programmation et de budgétisation, de même que sur le système d'information (II).

I- Un cadre juridique de préparation et d'exécution budgétaires rénové

Avec l'entrée en vigueur de la loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances, suivie quelques mois plus tard du décret n°2015-035 du 29 janvier 2015 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques en République du Bénin, les règles régissant la préparation et l'exécution budgétaires au niveau de l'Etat ont connu de nouvelles sources d'inspiration. Leur mise à jour a engendré une revue générale des procédures et formats de certains documents (A) ainsi qu'un réaménagement institutionnel (B).

A- Des règles de procédure rénovées

Les règles budgétaires qui ont connu une évolution substantielle, sous l'impulsion de la LOLF de 2013 sont celles qui concernent la transparence budgétaire, le Débat d'Orientation Budgétaire (DOB), la préparation et l'exécution du budget de l'Etat, etc. Les décrets pris en transposition des autres directives du cadre harmonisé de gestion des finances publiques

de l'UEMOA de 2009, actent de profonds changements en rapport avec les innovations déjà annoncées dans la loi organique elle-même. En matière d'ouverture budgétaire, le décret n°2015-035 du 29 janvier 2015 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques en République du Bénin internalise la doctrine de l'Union Economique et Monétaire Ouest-africaine (UEMOA) qui place l'argent public au cœur de l'Etat de droit et de la démocratie. Ainsi, conformément aux dispositions de ses chapitres V et VI, portant respectivement sur l'élaboration et la présentation des budgets publics et sur la mise en œuvre des recettes et des dépenses, de nombreuses initiatives sont prises pour assurer l'information financière des citoyens et leur implication dans le processus budgétaire.

Un acte majeur posé en ce sens, est la consécration dans le nouveau décret portant approbation du calendrier de déroulement des travaux budgétaires, de l'obligation pour les structures des ministères en charge des finances et du développement d'associer le public à la procédure budgétaire. L'article 5 dudit décret précise en effet que ces dernières veillent « ...à la participation effective du public et de tous les acteurs socio-économiques au processus de formulation, de programmation, de budgétisation et de montage technique du texte de loi de finances et des documents annexes »³. Dans la mise en œuvre de cette disposition et en lien avec les standards internationaux en la matière, le Bénin produit et met à la disposition du public, les huit documents internationalement reconnus comme documents clés pour garantir l'ouverture budgétaire⁴. De même, des activités spécifiques, dont notamment la consultation citoyenne sur les orientations de politiques économiques et budgétaires,

³ Cf. article 5 du décret n° 2020-495 du 07 octobre 2020 portant approbation du calendrier de déroulement des travaux budgétaires.

⁴ Il s'agit du i) de rapport préalable au budget, ii) du projet de budget de l'exécutif, iii) du budget adopté, iv) de la revue en cours d'année, v) de la revue de milieu d'année, vi) du rapport de fin d'année, vii) du rapport d'audit et viii) des budgets de citoyens.

sont développées chaque année au profit des citoyens et des organisations de la société civile à travers divers canaux, dont le site web de la Direction Générale du Budget, la plateforme BousProb⁵ et bien d'autres. Toutes ces actions maintiennent actuellement le Bénin au premier rang en matière d'ouverture budgétaire en Afrique francophone depuis l'enquête de 2019 de International Budget Partnership. Le deuxième élément déjà évoqué en soutien au renforcement du développement de la promotion de l'écosystème de la transparence budgétaire, de la participation publique et de la redevabilité est la mise en place du nouveau décret portant approbation du calendrier de déroulement des travaux budgétaires. Il révolutionne la procédure budgétaire en la structurant autour d'activités de discussion sur l'état de mise en œuvre des politiques publiques et d'engagement pour la performance. Il institue par ailleurs, le Débat d'Orientation Budgétaire qui participe, lui aussi, du renforcement de la transparence budgétaire, même s'il s'agit ici de l'aspect institutionnel de la transparence budgétaire.

La métamorphose du budget de l'Etat est notamment perceptible dans la nouvelle structuration de la loi de finances et du budget de l'Etat. Pendant que la loi de finances est désormais structurée en deux parties, dont une consacrée aux «moyens des politiques publiques», le budget de l'Etat est organisé autour des programmes budgétaires⁶ et des dotations⁷. Le décret n° 2014-794 du 31 décembre 2014 portant nomenclature budgétaire de l'Etat qui acte les nouveaux référentiels de classification des opérations de dépenses, a également prévu le segment fonctionnel dont la mise en œuvre permet de mettre en vue la finalité de la dépense. Le budget de l'Etat pour la gestion 2022 est constitué par exemple, de quatre-vingt (87) programmes budgétaires et quinze (15) dotations. Ainsi, consécutivement aux actions engagées en lien avec la réforme induite par la LOLF de 2013, le budget de l'Etat

présente désormais une configuration totalement nouvelle aussi bien dans sa présentation que dans son format exécutable. Les tableaux de budgétisation isolent, en effet, les unités administratives et leurs coûts de fonctionnement des moyens consacrés à la mise en œuvre des activités dont il est attendu une action positive sur les cibles intermédiaires des indicateurs de mesure de performance. Les procédures d'exécution budgétaire sont, quant à elles, redéfinies en fonction des nouveaux acteurs et des nouveaux centres de responsabilité au sein de la chaîne managériale des programmes et dotations budgétaires. Le décret n°2020-496 du 07 octobre 2020 portant procédures d'exécution budgétaire définit les nouvelles règles de consommation des crédits budgétaires, tout en mettant le focus sur le nouvel acteur, le Responsable de Programme. Celui-ci jouit, ès qualités, du statut d'ordonnateur délégué, conformément aux dispositions de l'article 6 du décret n°2020-497 du 07 octobre 2020 portant attributions et modalités de nomination des responsables de programmes.

Ces évolutions ne sont pas sans conséquence sur le dispositif organisationnel et institutionnel de pilotage de la préparation et de l'exécution du budget de l'Etat.

B- Une réorganisation institutionnelle conséquente

Au plan de l'incidence de la réforme sur l'organisation administrative et le dispositif institutionnel, des mutations tout aussi importantes sont enregistrées. Deux d'entre elles sont exposées ici à savoir la création des Directions de la Planification, de l'Administration et des Finances (DPAF) et l'institution des Unités d'Appui au Programme (UAP). L'idée de création de la Direction de la Planification, de l'Administration et des

⁵BousProb est une plateforme interactive développée par la Direction Générale du Budget dans le cadre de son partenariat avec le réseau GIFT.

⁶Regroupement de crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions représentatif d'une politique publique clairement définie dans une perspective de moyen terme et qui relèvent d'un ministère (Cf article 1er de la LOLF de 2013).

⁷Regroupe un ensemble de crédits globalisés destinés à couvrir des dépenses spécifiques auxquelles ne peuvent être directement associés des objectifs de politiques publiques ou des critères de performance (Cf article 17 de la LOLF de 2013).

Finances est soutenue par la nécessité de développement dans les ministères d'une fonction financière ministérielle. En effet, les profils financiers des programmes budgétaires ne sont qu'une résultante de la manière dont la mise en œuvre des politiques publiques sectorielles est projetée. La planification de l'action publique induit, ce faisant, pour une cohérence et une soutenabilité de la politique des dépenses sectorielles, un jumelage des activités de planification de développement, de programmation et de gestion des emplois, des ressources financières et matérielles.

Or, ces fonctions étaient séparément assurées par les Directeurs de la Programmation et de la Prospective (DPP) et les Directeurs de l'Administration et des Finances (DAF) dans les ministères. La fusion de ces structures au profit de la création des DPAFs est donc une suite logique des mutations institutionnelles et administratives induites par la LOLF, en vue de la réussite de l'articulation des crédits budgétaires autour des politiques publiques. Cette réforme administrative et institutionnelle portée par le décret n° 2021-401 du 28 juillet 2021 fixant la structure-type des ministères, charge le Directeur de la Planification, de l'Administration et des Finances d'assurer « *au niveau ministériel, le pilotage du processus de planification et de gestion des ressources humaines, financières, matérielles et des services généraux, de concert avec les gestionnaires de crédits* »⁸.

Ce qui inscrit la mission du DPAF dans une vision globale des politiques publiques et des moyens publics de leur mise en œuvre. L'arrangement institutionnel de la DPAF pour mieux faire face à cette mission transversale est enrichi d'une unité constituée d'un pool d'experts dont la mission est d'appuyer techniquement les Responsables de Programme. Les unités d'appui aux programmes animées par des spécialistes en gestion financière, en passation de marchés publics et en suivi

évaluation des projets qui sont appelées à exercer les spécialités auprès des responsables de programmes, en vue de garantir la qualité et la célérité d'action nécessaires à l'atteinte de la performance. C'est une forme de déconcentration des fonctions supports (planification, administration, finances) qui justifie bien la rationalisation proposée au niveau central. Aux termes des dispositions de l'article 54 du décret portant structure-type des ministères, « certains agents de la Direction de la Planification, de l'Administration et des Finances sont mis à la disposition des programmes métiers en vue du renforcement des fonctions transversales de planification, de gestion financière et de passation des marchés publics ».

La mise en œuvre des innovations, qui a engendré la révision des procédures, des cadres organisationnel et institutionnel de la gestion budgétaire, a permis la production de nouveaux instruments de gestion budgétaire. Ceux-ci ont nécessité la refonte du système d'information de gestion des finances publiques.

II- Un nouveau système d'information à l'appui de la production de nouveaux instruments budgétaires

Les produits de la mise en œuvre des dispositions de la LOLF de 2013, en termes de nouveaux instruments de gestion budgétaire sont bien distinctifs de ceux que générait la mise en œuvre de la LOLF de 1986. Les nouveaux outils budgétaires (A) semblent bien caractéristiques de la nouvelle philosophie de gestion induite par la LOLF de 2013 et justifient la construction du nouveau système d'information de gestion des finances publiques (B).

A- Les nouveaux instruments de gestion budgétaire en mode programme

La nouvelle gestion budgétaire a nécessité, dans sa démarche de recherche de performance, une rénovation du cadre

⁸ Cf. article 51 du décret n° 2021-401 du 28 juillet 2021 fixant la structure-type des ministères.

réglementaire et technique de construction du budget de l'Etat. La culture de la gestion axée sur les résultats qu'elle institue, conduit à établir de nouveaux instruments articulés entre eux, dont les principaux constituent le document de programmation budgétaire économique pluriannuelle (DPBEP), le Document de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD), le projet annuel de performance (PAP) et le rapport annuel de performance (RAP).

En effet, Le DPBEP⁹, instrument de programmation pluriannuelle glissant pour l'ensemble des recettes et des dépenses de l'Etat, couvre l'ensemble de l'administration. Il offre une vision synthétique et globale des perspectives d'évolution des finances publiques sur une période de les indicateurs du pacte de convergence (Inflation, déficit, PIB, ...), les perspectives financières pour les entreprises publiques, les collectivités trois ans en retraçant les orientations et hypothèses de projection des recettes, des dépenses et des agrégats économiques, notamment locales, les objectifs d'équilibre budgétaire et financier. Avec les DPPD, le DPBEP constituent, ensemble, le support du Débat d'Orientation Budgétaire.

En ce qui concerne le DPPD¹⁰, Instrument budgétaire sectoriel pluriannuel glissant établi en référence au DPBEP. Il présente l'évolution budgétaire des programmes sur une période de trois (03) ans. Il constitue le vecteur de la performance d'un ministère, à travers les programmes qui le composent, en précisant les objectifs et les indicateurs retenus pour chacune des politiques publiques. Ces objectifs et indicateurs s'inscrivent dans le moyen terme. Quant au PAP¹¹ attaché à chaque programme, il décrit la stratégie, les actions, les objectifs poursuivis, les indicateurs associés et les résultats obtenus l'année précédente et ceux attendus pour l'année suivante. Il justifie l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure. Le PAP constitue une forme de contrat de per-

formance entre le ministre sectoriel et le responsable du programme auquel il se rattache. Il est élaboré par le responsable de programme nommé par ou sur proposition du ministre sectoriel dont il relève. Comme le PAP, le RAP est attaché à un programme. Il doit être établi à la fin de chaque gestion budgétaire. Il faut retenir que le RAP, construit selon la même structure que le Projet Annuel de Performance afin de faciliter les comparaisons, doit rendre compte des résultats obtenus et réorienter l'action en fonction de ceux-ci. Il est le principal instrument de reddition de compte des responsables de programme. Ces documents de programmation, de budgétisation et de reddition de compte, élaborés sur une période triennale ou annuelle, tirent leur source des orientations stratégiques de long terme élaborées également avec une pensée évaluative de sorte à assurer une cohérence entre les différents horizons temporels, d'une part et les périmètres couverts par chaque outil, d'autre part. Dans sa marche pour l'opérationnalisation de la réforme, des guides et référentiels ont été mis en place pour définir un cadre harmonisé d'élaboration des instruments aussi bien dans leur contenu que dans leurs formats. Sur cette base, plusieurs générations desdits documents ont été élaborées d'abord, à titre de pilote avec (07) ministères puis la généralisation depuis 2017. L'élaboration effective des DPPD 2022-2024 et des PAP 2022 à partir du nouveau système d'information de gestion des finances publiques parachève la consolidation des résultats pour la migration effective vers la gestion en mode programme.

B- Les nouvelles fonctionnalités du système d'information budgétaire

L'adoption de la loi 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances a engendré une nouvelle manière d'entrevoir la gestion des finances publiques aussi bien dans les

⁹ Cf. article 1er de la LOLF de 2013

¹⁰ Cf. article 1er de la LOLF de 2013

¹¹ Cf. article 1er de la LOLF de 2013

procédures, au niveau des acteurs, mais aussi au niveau du format de présentation des dépenses publiques. En effet, en application des dispositions de cette loi, une nouvelle nomenclature budgétaire et un nouveau plan comptable de l'Etat ont été mis en place par des décrets d'application. Le respect de ces nouvelles dispositions a induit la revue des systèmes d'informations en place qui sont chargés de la préparation, de l'exécution et de la comptabilisation des dépenses de l'Etat. L'option faite par le Bénin a été de bâtir un nouveau système d'informations intégré qui prend en compte tous les différents process et flux d'informations. Ainsi, avec l'appui de l'Union Européenne, le Ministère des finances a mis en place une équipe mixte d'informaticiens et de métiers pour le développement de ce nouveau système d'informations. Dénommé SIGFP- Système d'Informations de Gestion des Finances Publiques, il est constitué de six (06) modules/périmètres :

- P0 Noyau : Eléments de paramétrage et d'administration du système ;
- P1 - Référentiels : Modules prenant en compte la gestion des données relatives à la nomenclature, aux pièces justificatives et aux autres données à caractère permanent ;
- P2 - Préparation budgétaire : Module prenant en compte le processus de préparation du budget de l'Etat en mode Programme avec les nouveaux acteurs ;
- P3 - Exécution budgétaire : Module prenant en compte les différentes procédures et étapes d'exécution du budget de l'Etat en mode Programme avec les nouveaux acteurs ;
- P4 - Comptabilité : Module prenant en compte la phase comptable avant et après paiement de la dépense publique ;
- P5 - Interface : Module d'échange de données avec les systèmes en place non affectés (Marchés publics, Solde, régies financières, ...)
- P6 - Décisionnel : Module de production

tion de statistiques et tableaux de bord pour faciliter et orienter dans la décision. Construit de sorte à lui conférer le caractère véritablement intégré, le système d'information est appelé à offrir la possibilité de générer le Plan de Travail Annuel, le Plan de Consommation des Crédits, le Plan d'engagement des crédits, Plan de Passation des Marchés Publics, bouclant ainsi la logique de vase communicant des outils de programmation, de budgétisation et d'exécution budgétaire.

Après plusieurs années de formation, d'expérimentation, de phase pilote et de double-commande, le cap est désormais mis sur la bascule réelle de la gestion budgétaire en mode programme pour compter du 1er janvier 2022. Pour opérationnaliser cette décision, l'élaboration du projet de budget de l'Etat pour la gestion 2022 par les acteurs a été faite entièrement dans le nouveau système d'informations et la documentation y a été générée. Il s'agit principalement des DPPD des ministères en version initiale (mai 2021) et finale (septembre 2021), des PAP des programmes budgétaires, des budgets exécutoires des ministères et institutions, ainsi que d'autres annexes que prévoit la Loi.

L'univers philosophique, juridique, institutionnel et technique du budget de l'Etat connaît avec l'entrée en vigueur de la LOLF, une mise à jour comparable à une totale métamorphose. Avec la migration à la gestion budgétaire en mode programme, en réel à partir de la gestion 2022, c'est la «mue» du système de gestion des finances publiques qui est engagée au Bénin.

Par Rodrigue S. CHAOU
Directeur général du Budget

60 ANS DU TRÉSOR PUBLIC

RETOUR SUR LA COMMÉMORATION

Le 14 août 2021 marquait les soixante ans d'existence du Trésor public du Bénin, un grand moment de fête et de réjouissances avec un contenu très achalandé. L'évènement qui s'est déroulé à la direction générale à Cotonou et simultanément dans tous les départements du pays a connu la participation des autorités du ministère en charge des Finances, des retraités de l'administration du Trésor et des clients venus de tous horizons. Différents moments forts ont marqué les festivités, du lancement le jeudi 12 août à l'apothéose le samedi 14.



Le logo de la célébration

En prélude à la commémoration des soixante ans de leur administration, les agents du Trésor public toutes catégories confondues, dans une ambiance bon enfant ont été plongés dans l'histoire



La sortie touristique du personnel ...

du Trésor public à travers la visite du premier site ayant abrité les locaux de l'institution à Porto-Novo sous la conduite des retraités pour qui ces moments de l'histoire sont des vécus.

Après l'étape de Porto-Novo, cap a été mis sur la ville historique d'Abomey où les agents ont découvert l'histoire des rois d'Abomey, fiers guerriers de tous les temps et dépositaires de la culture pérennisée par leurs descendants



...une originalité de cette édition

Le lancement des festivités

Sous la houlette de Monsieur Hermann Orou TAKOU, Directeur de cabinet représentant le Ministre en charge des finances le lancement des festivités a été le moment de planter le décor et de rappeler quelques dates et réalisations de l'histoire du Trésor public. L'évènement des 60 ans est célébré dans un contexte où le Trésor public du Bénin fait de la digitalisation des services aux clients, un chantier majeur de ses réformes disait l'autorité dans son message.

Volet intellectuel de la célébration

Placée sous le thème « **Le Trésor public du Bénin à l'ère de la dématérialisation** », évocateur des nombreuses trans

formations induites par les réformes, la commémoration a connu plusieurs communications regroupées sous le volet intellectuel. Pour la réussite, le comité d'organisation a fait appel à des experts internationaux ainsi qu'à des retraités du Trésor, précurseurs des réformes du nouveau cadre harmonisé de gestion des finances publiques et bien au fait des réformes actuelles, pour conduire les communications. La première a porté sur le Thème « *La dématérialisation au Trésor public du Bénin : état des lieux et perspectives* ». La deuxième intitulée « *Tribune aux doyens* » a donné à ces derniers, l'occasion d'échanger à bâtons rompus avec la jeune génération sur différents aspects. La dernière communication sur « *Intelligence émotionnelle et bien-être social et financier à la retraite* » ponctuée de conseils et de partage d'expériences était la bonne trouvaille pour aspirer à l'épanouissement dans le temps et dans l'espace des agents du Trésor public.

Les activités ludiques et sportives, un vrai moment pour l'expression des talents.



Scrabble, Ludo, belotte, domino... Au menu des jeux, tout y était pour rassembler les comptables et financiers du Trésor et leur donner l'occasion de prouver ce qu'ils savent faire d'autre. À l'évidence, le Trésor

public regorge de beaucoup de talents et les meilleurs par disciplines ont été primés.

La cerise sur le gâteau fût la finale du tournoi de football et le match de gala entre l'administration et le personnel. De véritables moments de sport qui ont été conclus par la remise des médailles et de la coupe par le Ministre d'Etat, en charge de l'Economie et des Finances, Monsieur Romuald WADAGNI qui a fait le déplacement malgré son emploi du temps chargé



L'apothéose

Le samedi 14 août 2021, tout le personnel de la Direction générale s'est dirigé vers la somptueuse salle de fête Majestic de Cotonou habillé aux couleurs retenues, pour fêter avec faste les 60 ans d'anniversaire qui a la particularité de se tenir un 14 août.

Cette commémoration a connu la participation des invités de marque dont des membres du cabinet du Ministre en charge des Finances, des anciens directeurs généraux du Trésor et Ministres. Simultanément dans les autres chefs-lieux des départements, les trésoriers des postes comptables qui s'y trouvent vivaient la même ferveur chacun rivalisant d'ardeur pour donner un cachet spécial à la fête. Cette journée a été mise à profit par les représentants des travailleurs pour

rappeler les résultats forts appréciables obtenus depuis quelques années et plaider pour une meilleure collaboration en vue d'un succès plus éclatant. Ainsi, diverses prestations d'artistes ont fait danser l'assistance à Majestic avec le Directeur général en tête. Le dé-

jeuner proposé par le comité d'organisation était à la hauteur de l'évènement avec un menu bien varié à la grande satisfaction des invités. Les regards sont désormais tournés vers la prochaine édition.

Par Aimé D. HOUNKPATIN



POEME

HOMMAGE DE L'ARAT -BÉNIN À UN SEXAGÉNAIRE

Dans un admirable dédale du quartier OGANLA de la capitale,
Naissait en 1961 dans la douleur, un bébé au destin fatal.
Il fut en quatorze rituels, présenté à la huitième lune de l'année
Et promptement baptisé Trésorerie Nationale du Dahomey.

Fruit du désaccord acerbe entre son géniteur et son tuteur,
Ce bébé n'a été viable que grâce à Paul VALERE, son sauveur.
Brave martiniquais qui a réussi à assurer son allaitement
Jusqu'à l'âge où il fut capable de marcher correctement.

Aujourd'hui, l'air joyeux et radieux, il se pavane,
Fier de ses attributs et de sa mission républicaine.
Aux tempêtes et aléas, il a su résister habilement,
Pour se forger une coquette jouvence de diamant.

Alternance oblige, il adore se relooker sans constance
Le 21^e souverain au trône, avec son style mi discret,
Est à l'image des 3^e et 4^e connus pour leur résilience,
Dans un royaume passé d'environ 50 à 521 sujets.

Trésor, oh mon Trésor ! Sans toi, que serait ma destinée ?
Des érudits, tu en as fabriqués ; mais aussi des bagnards,
Des Ministres et des Maires, oui mais pas de vils tocards.
Tout est fonction du respect de tes trois principes sacrés :

La Disponibilité en tant que fer de lance de tout service public
La Probité qui dans toute instance financière en est le gardien
La discrétion renvoyant à l'allégorie des trois singes africains.
De ce principe trinitaire dépend la notoriété du Trésor public.

En ce heureux jour, ils sont nombreux tes enfants reconnaissants,
Regroupés au sein du SNATB, du SYNATREP et de l'ARAT-BENIN,
Pour porter haut ton glorieux étendard et entonner en ce festin :
HAPPY BIRTHDAY, JOYEUX ANNIVERSAIRE pour tes noces de diamant.

DANGBE BEN-ORSAY (14/08/2021)

DEMARCHE QUALITÉ

LA CERTIFICATION ISO 9001 VERSION 2015 POUR PLUS DE RÉSULTATS

Dans le souci d'améliorer sa gestion et la qualité des services offerts au public, la Direction Générale du Trésor et de la comptabilité publique a entrepris une série de réformes. Lesquelles ont, depuis maintenant plusieurs mois, impacté positivement la qualité de service aux usagers. Lesquels ne manquent pas de porter leurs témoignages élogieux sur ce qui s'est amélioré dans les prestations de la DGTCP. Ici nous abordons une des facettes principales de cette transformation saluée par les usagers..



En effet, la Direction générale du Trésor et de la Comptabilité publique (DGTCP) est certifiée conforme à la norme ISO 9001 version 2015 depuis le 31 décembre 2019 par Interdigicert Europe . Le Directeur général et tout son staff avec l'assistance conseil du cabinet béninois ISO Expert ont, durant presque deux années, travaillé sans relâche pour rendre conforme la DGTCP aux exigences de la norme ISO 9001 version 2015. Signalons que le périmètre de cette certification se limite pour le moment à la Direction générale et couvre les activités liées aux Affaires monétaires et financières, au Recouvrement, au Paiement et au Suivi et l'assistance aux autres organismes publics. Les efforts sont en cours afin d'intégrer tout prochainement les autres activités et sites notamment les trésoreries départementales et communales dans ledit périmètre.

Avec cette certification, les autorités du Trésor public du Bénin, sous le leadership du ministre d'Etat, viennent confirmer leur engagement d'être à l'écoute de la clientèle (interne et externe) et surtout d'être résolument orientées vers l'amélioration du niveau de satisfaction de toutes ses parties intéressées. Grâce à cette reconnaissance la DGTCP a pu se hisser au standard international notamment celui relatif au Système de Management de la Qualité s'est concrétisé grâce aux efforts conjugués du Directeur Général, du staff de la Direction Générale du Trésor et de la comptabilité publique, monsieur OUMARA KARIMOU Assouma et avec l'appui et le soutien sans faille du Ministre d'Etat en charge de l'Economie et des Finances, monsieur WADAGNI Romuald. Les conséquences qualitatives immédiates de cette certification, sont mesurables sur la relation client. Désormais, tout prestataire ou client insatisfait de quelque prestation de la DGTCP, peut s'adresser aux numéros (65006803 et 65006838) mis à leur disposition pour recueillir leurs plaintes et réclamations. Par ailleurs, l'orientation stratégique de la direction générale en allant à la certification repose sur deux axes : la dématérialisation des moyens d'accès aux services financiers et non financiers fournis et le renforcement des capacités des ressources humaines. Pour traduire cette vision en termes tangibles, quatre objectifs qualité stra-

tégiques sont établis et sont déclinés à leur tour en des objectifs opérationnels au niveau de quatorze processus. Chaque processus déploie ses activités dans le strict respect de la réglementation, des procédures et conformément aux exigences de la norme ISO 9001 version 2015 dans le but de donner toujours satisfaction à tous les clients

La réalisation de l'audit

Il faut noter que les deux phases de l'audit initial de certification ont été conduites par le marocain Omar BENAICHA qui exerce dans le secteur de la certification depuis 18 ans. Ce dernier avec toute son équipe d'auditeurs a réalisé l'audit sur site les 18 et 19 novembre 2019 précédé de la phase documentaire qui a duré plus d'un mois. Les observations formulées sur le système de management du Trésor par les auditeurs ont été satisfaites sous le leadership du Directeur général ad-joint, monsieur DOS-SA Thierry avec à l'opérationnel le chef de la Cellule des Réformes et de la Démarche Qualité, monsieur KANFONHOU Lémaire. Le Trésor public du Bénin a passé le

premier audit de surveillance courant novembre 2020 où le groupe d'auditeurs dépêchés par Interdigicert Europe a confirmé la conformité du système de management de la DGTCP avec la norme ISO 9001 version 2015. Il se prépare pour recevoir les 28 et 29 novembre 2021 les auditeurs pour son deuxième audit de surveillance.

Qui est ICTS et son rôle dans la certification à la norme ISO

Il faut noter que les deux phases de l'audit initial de certification ont été conduites par le marocain Omar BENAICHA qui exerce dans le secteur de la certification depuis 18 ans. Quant à Interdigicert Europe, c'est une filiale du groupe ICTS, spécialisée dans la certification des systèmes de management. Sous la marque de Certi Trust et sous accréditation de l'Office Luxembourgeoise d'Accréditation et de Surveillance (OLAS)

André HOUNNOU

Chef Division Management Qualité





BĒNINRĒVĒLĒ

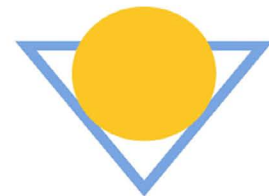
LE NOUVEAU DÉPART



Orabank



giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



LYDIA LUDIC



AGI





**DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR
ET DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE**

Tél : +229 21 30 19 37

Fax : +229 21 30 07 58

BP: 40 Cotonou - Route de l'aéroport

revue@tresorbenin.bj

www.tresorbenin.bj