

**REPUBLIQUE DU BENIN**  
=====  
**MINISTERE DES FINANCES ET DE L'ECONOMIE**  
=====  
**DIRECTION GENERALE DU TRESOR ET DE LA**  
**COMPTABILITE PUBLIQUE**  
=====

**Procédures d'Exécution des**  
**Dépenses Publiques**

Animé par : GANDJIDON Justin

Année : 2003 - 2004

# CHAPITRE PRELIMINAIRE

## Section 1 : Les Dépenses Publiques

La détermination de l'éventail des dépenses publiques soulève très souvent des controverses.

Les dépenses publiques ne se ramènent pas seulement aux dépenses budgétaires de l'Etat car il existe des dépenses publiques exécutées par des structures ou services dotés de la personnalité physique et de l'autonomie financière. C'est pourquoi les dépenses publiques englobent :

- les dépenses de l'Etat ;
- les dépenses des Collectivités Locales ;
- les dépenses des organismes semi-publics d'actions économiques (OPT , ONIP), les dépenses de la sécurité sociale et même des établissements publics nationaux ou locaux, les dépenses des administrations étrangères et internationales à la charge de l'Etat (ambassades, consulats généraux, l'UEMOA, CEDEAO etc..)

En tout état de cause l'éventail des dépenses publiques s'apprécie à travers les organes et Institutions publiques et para publiques ; toutefois les dépenses publiques exécutées par les structures privés n'en font pas partie car le patrimoine de ces structures se différencie de ceux des entreprises publiques.

### Par 1<sup>er</sup> : Evolution des dépenses publiques

Si l'on observe la propension des dépenses publiques à travers l'espace et le temps, on est frappé par le phénomène de leur croissance continue ; ce phénomène est si constant qu'il a été érigé en une loi par l'économiste **Allemand WAGNER dès 1892** : c'est la loi de croissance continue des dépenses publiques encore appelée la **loi d'extension croissante des besoins financiers**.

En présence de cette loi qui est une des lois financières les plus importantes il faut commencer par observer ce phénomène d'accroissement des dépenses et en rechercher les manifestations.

Par ailleurs les opérations de dépenses sont complexes en raison du temps qui s'écoule entre le moment où la prestation de service est demandée, le moment où elle est exécutée et le moment où elle est payée.

Aussi, toute une série de mesures sont elles prises pour empêcher toute malversation ou détournement de deniers publics.

## **Par 2 : Unités administratives contribuant l'exécution des dépenses publiques.**

Conformément aux dispositions du **Décret N°99-514 du 2 novembre 1999** portant attribution, organisation et fonctionnement du MFE, les unités administratives contribuant à l'exécution des dépenses de l'Etat et des Collectivités Locales décentralisées (communes) évoluent sur le parrainage du MFE. Il s'agit particulièrement :

- de la DGB ;
- de la Direction du Contrôle Financier ;
- de la DGTCP.

### **1- Le Ministre des Finances et de l'Economie**

C'est le Ministre de tutelle des directions précitées chargé d'alimenter et de gérer la caisse de l'Etat et des Collectivités Publiques.

Il exerce ses attributions par l'entremise de plusieurs directions techniques qui sont :

- la DGB.
- La DCF ;
- La DGTCP ;
- La DGAE ;
- La DGID ;
- La DGML ;
- La DGDDI.

Chaque direction générale est placée sous l'autorité d'un Directeur Général nommé en conseil des Ministres sur proposition du MFE. Le Directeur Général

peut être assisté d'un ou de deux adjoints nommés par Arrêté du MFE (confère art 33 du Décret 99-514 du 2 novembre 1999).

Conformément aux dispositions des articles 2 et 3 du Décret N° 2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des projets d'exécution du Budget Général de l'Etat :

« Le Ministre chargé des Finances est l'Ordonnateur Principal Unique du BGE. Il peut déléguer ses pouvoirs ». (conf. Art. 2 )

« Les Ministres sectoriels et Présidents d'Institutions sont Administrateurs des crédits de leurs Départements ou Institutions. Ils peuvent déléguer leurs pouvoirs aux responsables de l'administration financière de leurs ministères ou Institutions. » (conf. Art.3)

## **2- La Direction Générale du Budget**

En matière d'exécution des dépenses publiques de l'Etat, la DGB jouait naguère le rôle d'Ordonnateur Délégué du BGE. A ce titre, elle procède à l'engagement, à la liquidation et à l'ordonnancement des dépenses publiques de l'Etat.

Toutefois avec la réforme induite par les dispositions du Décret N°2000-601 du 29 novembre 2000 pré-cité le Ministre des Finances a déconcentré davantage son pouvoir d'Ordonnateur de sorte que les Directeurs des Administrations (DA), les Directeurs des Ressources Financières et du Matériel ( DRFM) sont désormais des Ordonnateurs Délégués du BGE.

Ainsi les dispositions relatives aux procédures d'exécution des dépenses publiques sont désormais réglementées par le Décret N°2000-601 du 29 novembre 2000. A l'**article 4** de ce Décret il est précisé les divers acteurs de la chaîne des dépenses publiques qui sont :

- « - le DGB ;
- le DGCAA ;
- le Directeur des Services de l'Intendance des Armées (DSIA) ;
- les Gestionnaires de crédit ;
- les Administrateurs Délégués de crédits ;
- les Ordonnateurs Délégués ;
- les Ordonnateurs secondaires

- le Contrôleur Financier ou ses Délégués ;
- les Comptables Publics. »

Aux termes de l'articles 5 de ce Décret :

« le DGB est chargé de notifier aux Administrateurs de crédit, aux Contrôleurs Financiers et aux Comptables as signataires, les lois des Finances et des actes budgétaires subséquents dès qu'ils deviennent exécutoires. Ils est en outre chargé de mettre en application la politique de régulation des dépenses arrêtées par le Ministre chargé des Finances. Il est l'Ordonnateur Délégué de certaines dépenses non réparties gérées par le Ministre chargé des Finances et de la solde des Fonctionnaires. »

Enfin l'une des mesures importantes induites par ce Décret portant réforme des procédures d'exécution des dépenses du BGE est la mise en œuvre d'un applicatif informatif dénommé Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFIP) destiné à gérer les prévisions et l'exécution de l'ensemble des dépenses du BGE et des Comptes Spéciaux du Trésor.

### **3- La Direction du Contrôle Financier**

La Direction du contrôle Financier est chargée d'effectuer le contrôle a priori sur la régularité budgétaire, juridique et financière des opérations du BGE, des budgets annexes et des budgets des Collectivités Locales (communes).

Elle est aussi chargée de donner son avis motivé sur les projets de Lois , de Décrets, d'Arrêtés, de Contrats et de tout acte soumis au contre-seing ou à l'approbation du Ministre chargé des Finances.

Pour l'accomplissement de cette mission le contrôleur Financier délègue une partie ses compétences à des Collaborateurs appelés Délégués du Contrôleur Financier.

Placés auprès des Institutions de l'Etat, des ministères et des Collectivités Locales, les Délégués du Contrôleur Financier dépendent hiérarchiquement du C F.

### **4- La Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique**

La DGTCP est l'homologue du Trésor français dont les missions sont entre autres d'assurer la garde des deniers publics, le paiement des deniers publics, la centralisation des comptes de tous les comptables publics, l'élaboration des comptes de gestion de l'Etat et la reddition desdits comptes à la chambre des comptes de la Cour Suprême, l'élaboration du Compte Général de l'Administration des Finances encore appelé Compte Général de l'Administration Centrale.

Conformément aux dispositions de l'**Arrêté N°1188/MF/DC/SGM/DA du 14 décembre 1998** portant attribution, organisation et fonctionnement de la DGTCP, « la DGTCP est chargée de deux missions essentielles :

**a- mission Trésor**

- gérer la trésorerie de l'Etat ;
- proposer et mettre en œuvre la politique financière de l'Etat ;
- réaliser l'équilibre des ressources et des charges dans l'espace et dans le temps ;
- émettre et négocier les effets publics ;
- exécuter en collaboration avec l'Institut d'émission(BCEAO) la politique financière de l'Etat ;

**b- Mission Comptable**

- animer ses services extérieurs dont la fonction essentielle est l'exécution des opérations budgétaires de l'Etat et des collectivités locale ;
- initier ou 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 ;
- centraliser les comptes de tous les comptables publics ;
- élaborer le Compte Général de l'Administration Centrale ;
- assurer la reddition du compte général de l'Etat ;
- mettre en état d'examen les comptes de gestion des services du Trésor et en assurer la transmission à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême ;
- représenter l'Etat dans les actions intentées devant les tribunaux. »

La DGTCP est composée de services centraux (Inspection Générale des Services, DCFPT), des Directions Techniques (DERC, DGR, DCCE, DAMF) et des services

extérieurs qui sont constitués par l'ensemble des unités comptables opérationnelles du Trésor réparties en trois niveaux :

- la RGF
- la RF
- la RP (confère divers articles et l'art. 38 de l'arrêté N°1188/MF/DC/SGM/DA du 14 décembre 1998)

Ainsi conformément aux dispositions de l'article 39 du Décret précité le RGF, « Comptable Principal de l'Etat est nommé par Décret en conseil des Ministres sur proposition du Ministre des Finances. Il peut être assisté d'un Fondé de pouvoir nommé par Arrêté du MF sur proposition du DGTCP. »

Quant à l'article 40 du même Arrêté, il précise ce qui suit : « le Supérieur hiérarchique du RGF est le DGTCP. »

La Recette Générale des Finances comprend les services suivants :

- le service de la Recette ;
- le service de la Dépense ;
- le services de la Trésorerie ;
- le service de la Comptabilité Publique ;
- le service de la Gestion des Moyens ;
- le service de la Solde ;
- le service des Collectivités Locales ;
- le service Epargne.

Hormis le service de la Gestion des Moyens tous les autres services sont opérationnels.

Le RGF est le Comptable Principal de l'Etat. Il est aussi le comptable Supérieur des Comptables des services extérieurs du Trésor composé des Recettes des Finances et des Recettes Perceptions.

Les Recettes des Finances sont les unités comptables à l'échelon départemental. Le Receveur des Finances est un comptable secondaire de l'Etat. En tant que tel, il réalise des opérations se rapportant au Budget Général de L'Etat pour le compte du Comptable Principal qui est le Receveur Général des Finances. Lesdites opérations sont par exemple le paiement des salaires des APE, le paiement des pensions du FNRB et autres paiements de dépenses publiques imputées sur le BGE.

Enfin les Recettes Perceptions sont les unités comptables de base. Elles sont implantées dans les communes. Le Supérieur hiérarchique des Receveurs Percepteurs est le Receveur des Finances.

Le Receveur Percepteur est le comptable Principal de la commune dont il a la gestion financière et comptable en charge.

## **Section 2 : Période d'exécution des Dépenses Publiques**

Le budget se définit comme un acte de prévision et d'autorisation des dépenses pour une année civile : **c'est le principe de l'annualité budgétaire.**

La question qui se pose maintenant est alors de savoir si toutes les opérations de dépenses doivent être achevées telles qu'elles ont été prévues par le document budgétaire avant le 31 décembre de l'année considérée.

Cette question soulève un certain nombre de problèmes car la réalisation d'opérations successives peut ainsi exiger des délais importants.

**Doit -on alors considérer comme effectuées dans l'année les seules dépenses payées avant le 31 décembre ?**

Ou alors au contraire admettre au titre d'une année déterminée les dépenses simplement engagées avant le 31 décembre même si elles ne sont payées que plus tard ?

Deux écoles de pensées existent en la matière :

- **le système de l'exercice ;**
- **le système dit de la gestion.**

### **Paragraphe 1 Le système de l'exercice**

#### **a- Définition**

Par ce système on considère au titre d'un budget toutes les dépenses et les recettes qui ont pris juridiquement naissance au cours de l'année d'exécution de ce budget (**1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre** ) même si elles n'ont pas été matériellement exécutées avant la fin de cette année ; autrement dit même si le recouvrement des recettes et le paiement effectif des dépenses interviennent plusieurs années après.

Il en ressort dans le système de l'exercice que seules les dates d'origine des opérations budgétaires sont prises en compte.

L'exercice peut donc chevaucher sur plusieurs années. Il n'est effectivement clos que lorsque toutes les opérations de recettes et de dépenses sont apurées soit par le paiement, soit par la remise de dettes ou soit par la prescription légale.

Ce système a des avantages et des inconvénients.

### **b- Avantages et inconvénients du système de l'exercice**

Le système de l'exercice est **logique mais il est compliqué et incommode**.

#### **b1- Avantages du système**

Le système de l'exercice est logique. En effet l'exercice retrace l'ensemble des recettes et des dépenses nées au cours de l'année budgétaire considérée dans le cadre des autorisations données par le budget de ladite année.

Le rattachement au budget de l'année considérée de toutes les créances émises au profit de l'Etat et de toutes les dettes nées du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre de ladite année sans se soucier de la date du règlement effectif des opérations permet d'avoir une situation réelle du budget de cette année.

#### **b2 Inconvénients du système**

Le système de l'exercice est compliqué et incommode.

En effet ce système génère des restes à recouvrer et des restes sur exercice clos.

Il existe deux sortes d'états de restes à payer :

- les restes à payer concernant des dépenses engagées mais non ordonnancées à la clôture des ordonnancements ;
- puis les états relatifs aux dépenses ordonnancées mais non payées à la clôture des paiements.

**En général, tous les crédits qui n'ont pas fait l'objet d'engagement ou de report à la clôture de l'exercice sont automatiquement annulés.**

## **Paragraphe 2 Le système de gestion**

### **a- Définition**

Par ce système, on considère comme recettes et dépenses au titre du budget d'une année déterminée, les seules créances (recettes) effectivement recouvrées et les seules dettes (dépenses) effectivement payées du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre de ladite année quelles que soient les dates d'engagement de ces opérations budgétaires.

Il en ressort que la gestion enregistre les dépenses engagées plusieurs années auparavant.

Le système dit de gestion a aussi des avantages et des inconvénients .

### **b- Avantages et inconvénients du système de gestion**

Le système de gestion est plus **simple mais manque de logique.**

#### **b1 Avantages**

Le système de gestion est simple ; car sont considérées valables au titre d'un budget et rattachées à ce budget uniquement les recettes et les dépenses effectivement exécutées au cours de l'année budgétaire ; cela permet d'abord à tout moment d'avoir la situation financière réelle de l'Etat et ensuite d'apurer beaucoup plus rapidement les comptes.

#### **b2 Inconvénients**

Le système de gestion manque de la logique.

En effet le système de gestion ne permet pas d'avoir en temps opportun les résultats définitifs d'un budget étant donné que les dépenses engagées au titre d'un budget de même que les créances émises au titre d'un budget ne sont réalisées que plus tard et enregistrées dans plusieurs comptes au fur et à mesure de cette réalisation.

D'autre part, le système de gestion a une conséquence beaucoup plus grave. Il peut favoriser la fraude parce qu'il ne s'oppose pas aux dépassements de crédits ouverts par les engagements qui sont payés ultérieurement. C'est pourquoi l'efficacité du système de gestion implique donc le renforcement du contrôle préalable des dépenses engagées.

### **Paragraphe 3 Choix entre les deux systèmes**

Depuis la mise en œuvre du 3<sup>e</sup> PAS ( de1999 à nos jours), les Institutions de Brettons Wood (FMI, Banque Mondiale) ont prescrit formellement que le Budget Général de l'Etat et des autres organismes publics (Budget des Collectivités Locales ) soient **exécutés conformément au système de gestion.**

### **Section 3 : Les agents d'exécution des dépenses publiques : les Ordonnateurs et les Comptables :**

Toutes les opérations financières de l'Etat comme celles de toutes les Collectivités Publiques sont loin d'être dominées par la notion de recherche de profit.

Elles sont plutôt dictée par la notion de services publics. La fonctionnalité des Collectivités Publiques est d'assurer la conformité de l'exécution du budget avec les prévisions et les autorisations données par la loi de finances.

Sur le plan de l'organisation administrative et financière, l'exécution du budget est donnée par le principe sacro-saint de **la séparation des fonctions des Ordonnateurs et des Comptables** : alors que les Ordonnateurs s'occupent de la phase administrative d'exécution du budget, les Comptables par contre s'occupent de la phase financière et comptable.

### **Paragraphe 1 Le principe de la séparation des fonctions des Ordonnateurs et des Comptables.**

Le principe institué sur la restauration en France a été consacré par le **Décret français du 31 mai 1862 en son article 17** :

**« les fonctions d'Administrateurs sont incompatibles avec celles des Comptables »**

**et à son article 25 :**

**« seuls les Comptables peuvent manier les deniers publics »**

Ce principe appelle une triple justification et est assorti de certaines exceptions ou dérogations et la portée est beaucoup plus grande en matière de recettes.

### **A- Justification du principe**

Le principe de la séparation des fonctions d'Ordonnateurs et de Comptables répond en premier lieu à la **nécessité d'une certaine division du travail**.

Il apparaît ensuite comme la **condition d'organisation d'un contrôle des organisations administrative au stade de paiement**.

Il permet enfin une **intervention généralisée du Ministre des Finances dans l'exécution du budget** ( budget général de l'Etat, budget des Collectivités Locales )

#### **1- Division du travail**

La séparation des fonctions d'Ordonnateurs et de Comptables permet d'obtenir une garantie des compétences. C'est une application du principe de la division du travail ; les diverses fonctions correspondant à des aptitudes différentes.

« Décider des dépenses d'une part, des décaissements d'autre part, constitue des tâches essentiellement différentes qui n'exigent pas les mêmes qualités ; l'aptitude à l'une de ces tâches ne qualifie pas pour l'autre. » (Professeur Waline & Laferriere)

ainsi dans l'exécution des dépenses publiques il y a une division naturelle des tâches. Les premières diversifiées devant être effectuées par une série de fonctionnaires spécialisés dans chaque service public ; la dernière uniforme pouvant au contraire être confiée à une seule catégorie de fonctionnaires ayant une compétence particulière toujours identique à lui-même.

#### **2- Le contrôle mutuel**

La distinction entre les deux catégories de fonctionnaires, ceux qui décident les dépenses publiques et ceux qui les payent permet d'organiser un contrôle des uns sur les autres.

Il est évident que celui qui intervient à la fin du cycle pour le paiement ( le comptable public) aura la possibilité d'exercer un contrôle sur la gestion du premier (Ordonnateur ) et de s'assurer avant de faire sortir les fonds que les opérations ont été régulières. Ce travail n'existerait pas si c'était le même fonctionnaire qui engageait liquidait, ordonnait et payait les dépenses publiques.

### **3- L'intervention du Ministre des Finances**

La règle de la séparation permet enfin au Ministre chargé des Finances d'exercer un contrôle sur les dépenses de toutes les Administrations publiques ( Comptables publics ) à compétence proprement financière dépendent exclusivement du Ministre chargé des Finances. Celui-ci en tant que Chef hiérarchique des Comptables publics aura directement un droit de regard sur l'exécution des dépenses publiques, alors que l'on concevrait difficilement que les fonctionnaires de tous les services soient soumis directement à son contrôle.

Ainsi cette règle de la séparation des fonctions permet au Ministre des Finances d'avoir un droit de contrôle limité à la régularité des actes d'exécution des dépenses publiques, droit de regard et de contrôle qui vient renforcer la suprématie de fait que possède déjà le Ministre des Finances sur les autres Ministres de part sa compétence en matière budgétaire.

#### **1. Portée du principe**

La règle de la séparation s'applique en principe à toutes les opérations d'exécution du budget ; si elle connaît pour les recettes quelques entorses, elle est au contraire en matière de dépense catégorique et absolue.

Toutefois , il existe quelques exceptions ou dérogations à ce principe.

## **C – Dérogations au principe de fonction d’Ordonnateur et de Comptable**

### **1- Dérogation en matière de dépenses**

En matière de dépenses les dérogations au principe de la séparation sont les suivants :

- les paiements en vertu d’un titre permanent ;
- les ordonnancements globaux ;
- les traites de la marines ;
- les fonds secrets ou fonds spéciaux ;
- et les régies d’avances.

#### **a- Les paiements en vertu d’un titre permanent.**

Ils concernent essentiellement les arrérages en matière de pensions et d’emprunts.

En effet, le pensionné ou le rentier de l’Etat reçoit en la matière un titre permanent constatant la pension ou l’emprunt. Il lui suffit dès lors de se présenter au guichet du Trésor à chaque échéance pour se faire payer directement sans ordonnancement particulier.

Il s’agit en l’occurrence des coupons de pensions qui sont liquidés par le comptable à chaque échéance pour le paiement du pensionné. Dans cette opération le comptable du Trésor joue à la fois le rôle d’Ordonnateur et de Comptable.

#### **b- Les ordonnancements globaux**

Ils concernent notamment la solde des militaires ; en effet au lieu de procéder à des ordonnancements individuels pour chaque officier, sous-officier et chaque soldat il est procédé à un ordonnancement global pour tous les intéressés et le billeteur du camp est chargé d’effectuer la répartition entre eux ; les bénéficiaires figurent sur un état portant le montant de leur solde individuel.

### **c- Les traites de la marine**

Les Comptables de certaines navires en déplacement hors du territoire national reçoivent des traites pour les besoins de tous les jours et les approvisionnements à chaque escale pour subvenir aux besoins de l'équipage, ce sans ordonnancement détaillé.

Les justifications de l'utilisation des fonds mis à la disposition de ces Comptables intervient très souvent en fin d'année ou la fin de la navigation.

### **d- Les fonds secrets ou fonds spéciaux**

Ils correspondent à des crédits destinés à la propagande et aux contre-espionnages.

La nature particulière de ces crédits les soumet à une procédure exorbitante du droit commun de la comptabilité publique qui exige un formalisme accru.

Les crédits correspondants aux fonds spéciaux sont ouverts au budget du Chef de l'Etat qui peut en déléguer aux autres Ministre. Les Ministres bénéficiaires gèrent librement ces fonds en dehors de toutes règles de contrôle de l'exécution comptable ; mais ils doivent en rendre compte au Chef de l'Etat ou au premier Ministre. Le Chef de l'Etat leur donne quitus de leur gestion soit en fin d'année financière soit au départ du ministre.

Quant au Chef de l'Etat ou Chef du Gouvernement (1<sup>er</sup> Ministre) il n'a de compte à rendre à aucune autorité.

### **e- Les régies d'avances**

Dans tous les Ministères et Institutions de l'Etat il existe des dépenses qui ne sauraient être soumises aux règles traditionnelles de la comptabilité publique et pour lesquelles il faut aller vite pour suivre les règles de commerce :c'est l'existence de telles dépenses qui justifie la nécessité des régies d'avances.

Les fonds correspondant à ces crédits sont débloqués au profit des Administrations intéressées qui les font gérer par certains de leurs fonctionnaires appelés Régisseurs d'Avances.

En effet, les Régisseurs d'Avances sont des fonctionnaires de l'Administration publique spécialement formés pour gérer une régie d'avances sans avoir la qualité de Comptable public.

Les régies d'avances sont institués par Arrêté conjoint du Ministre des finances et du Ministre intéressé.

Cet arrêté devra préciser :

- la nature de la dépense objet de la régie d'avances ;
- le montant de la régie ;
- son imputation budgétaire ;
- le délai dans lequel le Régisseur d'Avances doit justifier l'utilisation des fonds Laissés à sa disposition ;
- le montant du cautionnement qui lui est imposé ;
- et le montant de l'indemnité de responsabilité qui lui est accordé.

Quant au Régisseur lui-même il est nommé par décision du Ministre intéressé, décision confirmée par le Ministre chargé des finances.

Le Régisseur d'Avances reçoit une avance globale essentiellement renouvelable et destinée à la couverture de la dépense objet de la régie. Il se doit de justifier dans le délai imputé l'utilisation ces fonds qu'il a reçu du Comptable public assignataire ( RGF pour les fonds en provenance du budget national ; RP en ce qui concerne les fonds émanant du budget de la commune)

## **2) Dérogation en matière de recettes**

En matière de recette le principe de la séparation des Ordonnateurs et des Comptables doit connaître très peu d'application.

- en matière de recettes non fiscales, le principe de la séparation est généralement appliqué :le titre de recette est établi par un Ordonnateur et le recouvrement est effectué par un Comptable public.

**ex** : Emission d'un ordre de recette à l'encontre d'un APE qui a un trop perçu sur salaire ou qui doit verser des amendes sur condamnation judiciaire. L'ordre de recette est émis par l'Ordonnateur (le DGB) et le recouvrement est effectué par le Comptable.

- en matière d'impôt direct, le principe de la séparation est respecté mais au sein de la même Administration fiscale c'est à dire au sein de la DGID.

En effet ce sont les mêmes Agents de la DGID qui établissent les titres de perception et procèdent au recouvrement des impôts et taxes qu'ils reversent périodiquement (mensuellement) à la DGTCP. Pour ce faire la DGID dispose d'un service d'assiette et d'un service de recouvrement au sein de son Administration. Cette réforme est en cours au Bénin depuis 1989 et est aussi en application au Togo, en Côte – d'Ivoire, au Niger etc.. avec toutes les insuffisances qu'elle traîne.

- en matière d'impôt indirect c'est à dire les taxes diverses la dérogation au principe de la séparation est très remarquable. En effet les impôts indirects sont recouverts par les régies de recettes à la tête desquelles sont nommés les Régisseurs de recettes. Les régies des recettes sont des structures créées par un Arrêté de l'Ordonnateur et qui ont pour compétence de recouvrer les diverses taxes destinées au budget d'une Collectivité Locale (commune) ou d'une autre structure administrative.

Dans l'acte de création des régies de recettes se trouvent spécifiées les diverses taxes devant être recouvrées au profit du budget de la localité. A la tête de la régie de recette est nommé un Régisseur de recettes. Ce dernier est entouré d'Agents collecteurs qui reçoivent de lui des valeurs inactives ( divers tickets de taxes ayant une valeur faciale) à charge pour eux de procéder à leur placement auprès des contribuables intéressés .

C'est le cas des taxes sur marchés où les valeurs inactives sont remises aux usagers des marchés contre le versement d'une certaine somme.

En la matière on distingue plusieurs catégories de taxes qui font l'objet de recouvrement par la procédure des régies de recettes. Il s'agit en l'occurrence des taxes d'occupation de domaines publics, taxes de pacage des animaux domestique, des taxes de fonctionnement etc... Les produits des taxes recouvrées par les agents collecteurs sont reversés à chaque fin de journée aux Régisseurs de recettes à charge pour ce dernier d'en opérer le reversement au Trésor Public.

**NB :** La même personne ne peut pas être à la fois Régisseur de recette et Régisseur de dépense.

Par ailleurs, avant leur placement les valeurs inactives doivent être poinçonnées à l'aide d'un cachet sec appelé la " **poinçonneuse**", ceci pour éviter la falsification desdites valeurs inactives par les faussaires.

## **Paragraphe 2 Les Ordonnateurs**

### **a. Définition**

Un Ordonnateur est un fonctionnaire ou une personnalité habilité à représenter un organisme public. **Il est le seul compétent pour engager, liquider ordonnancer les dépenses de l'organisme public.**

Conformément aux dispositions de l'article 6 du Décret N° 2001-039 du 15 février 2001 portant règlement général sur la comptabilité publique « les Administrateurs des crédits de l'Etat constatent les droits et liquident les recettes, proposent les engagements de dépenses et en préparent la liquidation.

Les Ordonnateurs prescrivent l'exécution des recettes et des dépenses. A cet effet, ils constatent les droits de l'Etat et des autres organismes publics, liquident ou émettent les titres de créances correspondants.

En matière de dépenses, sous réserve de dispositions particulières, ils procèdent aux engagements, liquidation et ordonnancement.

Ils émettent les ordres de mouvements affectant les biens et matières de l'Etat et des organismes publics.

Les Administrateurs de crédits et les Ordonnateurs peuvent déléguer leurs pouvoirs.

Ils peuvent être suppléés en cas d'absence ou d'empêchement. »

Les Ordonnateurs peuvent être Principaux, Délégués ou Secondaires.

a- **Un Ordonnateur est dit Principal** lorsqu'il est Responsable au 1<sup>er</sup> Chef de l'exécution des opérations financières de l'organisme public. Il doit produire en fin de gestion son compte administratif.

**Ex** : le Ministre chargé des Finances est l'Ordonnateur Principal Unique du Budget Général de l'Etat.

Les Maires sont les Ordonnateurs Principaux des budgets de leurs communes respectives.

Le Directeur d'une société est l'Ordonnateur Principal du budget de cette société.

b- **L'Ordonnateur Délégué** est un collaborateur immédiat de l'Ordonnateur Principal qui reçoit délégation soit à titre permanent, soit par un texte législatif ou réglementaire pour exécuter les opérations financières de l'organisme public en lieu et place de l'Ordonnateur Principal. C'est ainsi que par les dispositions du Décret N°2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du BGE, le MFE a délégué son pouvoir d'Ordonnateur aux Directeurs de l'Administration (DA), aux Directeurs des Ressources Financières et du Matériel (DRFM) des Ministères et Institutions de l'Etat, aux DAF qui de ce fait deviennent les Ordonnateurs Délégués des budgets de leurs départements ministériels ou Institutions respectifs.

c- **Un Ordonnateurs Secondaire** est une personnalité ou un fonctionnaire situé en dehors du siège de l'Ordonnateur Principal, habilité à exécuter les opérations financières de l'organisme public pour le compte de cet Ordonnateur Principal.

**Ex :** Les Préfets des départements sont des Ordonnateurs Secondaires du BGE(confère disposition du Décret N°200-601 du 29 novembre 2000)

Par ailleurs, « les Ministres ont l'initiative des dépenses de leurs départements et sont à ce titre, Administrateurs des crédits qui leurs sont affectés par les lois de Finances. Ils peuvent sous leur responsabilité, déléguer leur pouvoir à des Agents de leurs départements agissant en qualité d'Administrateurs Délégués » (confère article 9 du Décret N°2001-039 du 15 février 2001 portant règlement général sur la comptabilité publique)

« Le Ministre des Finances et de l'Economie est l'Ordonnateur Principal Unique des recettes et des dépenses du budget de l'Etat, des budgets annexes et des Comptes Spéciaux du Trésor.

Les Directeurs des établissements publics sont des Ordonnateurs Principaux des recettes et des dépenses de ces établissements.

Les Chefs exécutifs des collectivités territoriales sont Ordonnateurs Principaux des recettes et des dépenses de ces collectivités.

Le MFE et les Ordonnateurs Principaux des autres organismes publics peuvent déléguer leurs pouvoirs. Ils peuvent également être suppléés en cas d'absence ou d'empêchement.

Les Ordonnateurs d'organismes publics peuvent exercer leurs attributions par le moyen d'Ordonnateurs Secondaires au niveau des établissements déconcentrés » ( confère article 8 du Décret N°2001-039 du 15 février 2001 portant règlement général de la comptabilité publique)

Il convient de préciser que la séparation des fonctions d'Ordonnateurs et de Comptable est une règle fondamentale ou encore un principe sacro-saint du droit administratif français. L'incompatibilité de ces fonctions en découle naturellement : posée par le Décret du 31 mai 1862 elle a été affirmée à nouveau par l'article 20 du Décret français N°62-1587 du 29 décembre 1962 portant Règlement Général de la comptabilité publique, dans les termes ci-après : « les fonctions d'Ordonnateurs et celles des Comptables sont incompatibles. Les conjoints des Ordonnateurs ne peuvent être Comptables des organismes publics auprès desquels lesdits Ordonnateurs exercent leurs fonctions »

## **b. Statut et Responsabilités des Ordonnateurs**

### **B1 :Statuts**

Les Ordonnateurs ne sont pas régies par un statut particulier. Certains d'entre eux relèvent du statut d'Agents Permanents de l'Etat ; d'autres par contre sont de la société civile : cas de certains Ministres et la plupart des actuelles Maires en ce qui concerne les collectivités territoriales (communes)

### **B2- Responsabilités**

« Dans les conditions fixées par la loi organique relative aux lois de finances, les Ministres encourent à raison de l'exercice de leurs attributions la responsabilité que prévoit la constitution.

Les autres Ordonnateurs d'organismes publics encourent une responsabilité qui peut être disciplinaire, pénale et civile sans préjudice des sanctions qui peuvent leur être infligées par la juridiction des comptes. » (confère article 11 du décret N°2001-039 du 15 février 2001 portant règlement général sur la comptabilité publique).

En effet, la responsabilité des Ordonnateurs peut être engagée vis à vis des tiers ou vis à vis de l'Etat ; en ce qui concerne les particuliers les Ordonnateurs comme tous les fonctionnaires ne sont responsables que de leurs fautes personnelles vis à vis de l'Etat.

La responsabilité des Ordonnateurs en matière budgétaire est difficile à apprécier contrairement à celle des Comptables qui ont une responsabilité liée. Les Ordonnateurs peuvent voir leur responsabilité engagée soit tpar suite d'irrégularité commise en violation de la légalité budgétaire, soit par suite d'une erreur dans l'appréciation de la dépense.

#### Exemple de violation de la légalité budgétaire

Cas des engagements de dépenses faites en dépassement de crédit ou en violation des règles de forme ou de fonds relatives à la nature des dépenses concernées.

S'agissant de l'appréciation de l'opportunité de la dépense, l'Ordonnateur peut agir par négligence coupable, par incapacité notoire ou par mauvaise foi caractérisée.

#### Exemple

Décision d'acquisition d'équipements pour la résidence de l'Ordonnateur au lieu du paiement des cotisations sociales à la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (ex OBSS) pour garantir la pension de vieillesse au profit du personnel de la commune.

### **1- La responsabilité civile des ordonnateurs**

En matière budgétaire la responsabilité personnelle et pécuniaire est rarement mise en œuvre contre l'Ordonnateur. Par contre si l'Ordonnateur commet du tord à autrui il est astreint à réparer ce tord posé lors de l'exercice de ses fonctions. A ce niveau sa

responsabilité civile est engagée conformément aux dispositions du code de procédure civile.

## **2- Responsabilité pénale des ordonnateurs**

Les Ordonnateurs encourent une responsabilité pénale de droit commun des fonctionnaires pour le crime de forfaiture résultant soit de détournement de fonds de matières appartenant à l'Etat ou qui lui ont été confiés par des tiers, soit de la concussion à l'égard des administrés.

Le crime de forfaiture est puni de la dégradation civique.

Lorsque l'ordonnateur commet un crime il encoure la responsabilité pénale qui a pour conséquence l'emprisonnement ou la mise en débet.

## **3- La responsabilité politique de l'ordonnateur**

Cette responsabilité intéresse plus particulièrement les Ministres, les secrétaires et sous-secrétaires d'Etat. La mise en œuvre de cette responsabilité politique entraîne la démission du Ministre ; ce qui est possible dans un régime parlementaire ; encore faudrait-il que le Parlement s'intéresse aux irrégularités budgétaires commises par le Ministre par le biais d'une commission parlementaire.

En règle générale la responsabilité politique de l'Ordonnateur est utopique et théorique car dans la réalité le Parlement ne s'intéresse qu'à la responsabilité politique de l'ensemble du Gouvernement.

## **4- La responsabilité disciplinaire de l'ordonnateur**

En dehors des dispositions du statut général des APE, une sanction disciplinaire est particulièrement prévue contre tout fonctionnaire ou agent public dont la cour des comptes a signalé dans un référé ou dans un rapport annuel une faute ou négligence ayant compris l'intérêt de l'Etat ou les intérêts d'une société nationale ou d'une entreprise nationalisée.

La responsabilité en la matière est engagée par le Ministre Supérieur hiérarchique de l'Ordonnateur qui apprécie le degré de sanction selon le cas.

Il faut retenir que les Ministres ne sont pas concernés par la mise en œuvre de la responsabilité disciplinaire. La gamme de sanctions disciplinaires est la suivante : **avertissement, mise à pied, suspension, blâme et révocation.**

### 5- La cour de discipline budgétaire

Dans l'impossibilité de mettre efficacement en cause la responsabilité de l'Ordonnateur les Autorités politiques compétentes, afin de rassurer la nation et le Parlement, ont imaginé une nouvelle forme de responsabilité dépendant d'une institution qui soit dégagée de la tutelle du Gouvernement et qui puisse connaître en toute indépendance, donc avec beaucoup plus d'efficacité la responsabilité des Ordonnateurs en matière budgétaire. C'est dans cette intention qu'a été créée la cour de discipline budgétaire en France. Cette cour est composée pour moitié de conseillers de l'Etat et pour moitié des membres de la cour des comptes.

**NB** : Au Bénin il existe une chambre des comptes qui relève de la tutelle de la cour suprême. Il est prévu que cette chambre soit érigée en cour de discipline budgétaire au Bénin.

### Paragraphe 3 : Les Comptables Publics

#### **A- Définition**

Les Comptables publics relèvent du Ministère chargé des Finances alors que les Ordonnateurs se retrouvent dans presque tous les Ministères et même dans la société civile.

La définition du Comptable est donné par le Décret français du 09 août 1953 ainsi qu'il suit :

« Le Comptable public est un fonctionnaire ou un simple agent qui a qualité pour exécuter au nom de l'Etat, d'une société nationale ou d'une entreprise nationalisée, les opérations de recettes, de dépenses ou de maniement de titres soit sous forme de fonds publics ou de valeurs dont il a la garde soit par virement interne

d'écritures, soit enfin par l'intermédiaire d'autres Comptables publics ou de comptes externes de disponibilités dont il ordonne ou surveille les mouvements. »

« Les Comptables publics en denier et valeurs sont Principaux ou Secondaires. Les Comptables Principaux rendent leurs comptes au juge des comptes.

Les comptables Secondaires sont ceux dont les opérations sont centralisées par un Comptable Principal auquel ils rendent des comptes de cleric à maître. » (confère article 17 du Décret N°2001 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique )

**Quelles sont alors les diverses catégories de comptables publics en deniers et valeurs ?**

**a- Différentes catégories de comptables en deniers et valeurs**

Conformément aux dispositions de l'article 18 du Décret N° 2001-039 du 15 février 2001 pré-cité, « les Comptables publics en deniers et valeurs se répartissent en quatre catégories :

- les Comptables directs du Trésor ;
- les Comptables des Administrations financières ;
- les Comptables Spéciaux du Trésor ;
- les Agents Comptables des Etablissements publics. »

**a1- Les comptables directs du Trésor**

« Sous l'autorité du Ministre chargé des finances les comptables directs du Trésor, Principaux ou Secondaires, exécutent toutes les opérations de recettes et de dépenses du Budget Général de l'Etat, de budgets annexes, des Comptes Spéciaux du Trésor et des budgets des collectivités locales.

Ils exécutent par ailleurs, toutes opérations de trésorerie et, d'une manière générale toutes opérations financières dont l'Etat et les autres collectivités territoriales sont chargés à l'exception de celles dont l'exécution est expressément confiée à d'autres Comptables publics.

Les Comptables Principaux du Trésor centralisent les opérations faites pour leur compte par les Comptables publics secondaires. » (confère article 19 du Décret 2001-039 du 15 février 2001 PRGCP).

**NB :**

- Les Comptables Principaux s'opposent aux Comptables secondaires et les Comptables Supérieurs aux Comptables subordonnés ;
- Les Comptables patents s'opposent aux Comptables de fait ;
- Les Comptables en deniers s'opposent aux Comptables de valeurs ou aux Comptables matières.

Il existe certains Comptables appelés Comptables d'ordre. Ceux-ci ne manipulent pas les deniers publics mais centralisent les opérations effectués par d'autres Comptables placés sous leur autorité afin d'élaborer le Compte Général de l'Administration des Finances .

**a<sub>11</sub> - Les Comptables en deniers**

Il s'agit des Comptables qui manipulent les fonds publics et les titres, soit par virements bancaires, soit par virements postaux. A priori ce sont des Comptables des régies financières, Impôts ,Douanes et Trésor.

**a<sub>12</sub> – Les Comptables matières**

Ils sont chargés de la gestion des valeurs consistant en des biens matériels. Ils sont les Comptables des hôpitaux, des lycées et collèges et des arsenaux. Ceux-ci gèrent les biens matériels tels que les draps de lits, les armoires, les tables, bancs, les équipements divers, les gobelets, les ustensiles de cuisines etc.. (cas des comptables de lycées et collèges ). Par contre les Comptables des arsenaux s'occupent de la gestion des armes et de la poudrière dans les garnisons.

La comptabilité matière est soumise à des règles particulières différentes des règles normales de la comptabilité publique. Elle se traduit très souvent par la tenue des fiches de stock de matériels avec une nomenclature particulière.

### **a13- Les Comptables d'ordre**

Ce sont ceux qui ne manipulent ni des fonds publics ni des biens matériels. Ils centralisent plutôt les écritures relatives aux opérations exécutées par d'autres Comptables publics.

**Ex** : DCCE.

### **a14- Les Comptables de fait**

Il s'agit de toute personne qui, n'ayant pas la qualité de comptables s'ingère ou s'immisce accidentellement ou frauduleusement dans les opérations de recettes et de dépenses ou de maniement de titres. Le Comptable de fait peut être un Administrateur ou une personne étrangère à l'Administration.

Il convient de rappeler que le Comptable de fait subit la même sanction que le comptable patent.

**NB** : En règle général les deniers publics et les valeurs sont confiées à deux catégories de Comptables publics à savoir les Comptables à compétence générale et les Comptables spécialisés.

### **a15- Les Comptables à compétence générale**

Ils appartiennent aux services extérieurs du Trésor public, donc relèvent de la DGTCP.

Ils sont chargés de règlement de toutes les dépenses publiques et de l'encaissement de la plus grande partie des recettes publiques. La hiérarchie en la matière comprend la DGTCP, la RGF( comptable principal de l'Etat), les RF dans les départements (6) et les RP dans les communes au nombre de 58 pour le moment.

Aujourd'hui sont annexés à ces postes comptables les postes comptables ci-après :les recettes des finances des postes diplomatiques et consulats généraux et la recette des finances de la dette.

**NB** : Le DGTCP est le Comptable Supérieur de tous les Comptables publics ; par contre le RGF est le Comptable Principal.

Les RF sont les Comptables secondaires de RGF de même que les RP. Dans le même contexte de la décentralisation financière les RP sont des Comptables Principaux du budget de leurs communes respectives. Par contre les RF sont exclusivement les Comptables secondaires du RGF et sont appelés à gérer les délégations de crédits mis à la disposition de leurs Préfets respectifs par le budget général de l'Etat.

Le RGF et les RP en leur qualité de comptables principaux doivent produire à chaque fin d'année le compte de gestion respectivement en ce qui concerne le budget général de l'Etat et en ce qui concerne les budgets des communes.

Les RP sont des Comptables subordonnés des RF et du RGF.

#### **a16- Les Comptables spécialisés**

Ils s'agit des comptables des chancelleries diplomatiques et consulaires, les comptables des Etablissements publics nationaux ( cas de CAA, fonds routiers etc..). Leurs opérations sont centralisées par le RGF et le DCCE.

#### **a2- Les Comptables des administrations financières : Impôts et Douanes**

Ils sont chargés du recouvrement des impôts et taxes assimilés, les droits, les redevances des produits et recettes diverses ainsi que des pénalités fiscales et frais de poursuites et justice y afférents dans les conditions fixées par le CGI, le code des douanes, le code du domaine de l'Etat, les lois et les règlements.

Les comptables des administrations financières ont toujours la qualité de comptable secondaire.

**NB** : les comptables secondaires ne sont pas habilités à produire les comptes de gestion en fin de gestion

#### **a3- Les comptables Spéciaux du Trésor**

Ils sont des Régisseurs d'avances et de recettes. Ils sont compétents dans le cadre de la réglementation en vigueur à exécuter les opérations particulières de recettes et de dépenses.

**Ex :** Les comptables spéciaux de projets, des écoles et maternités, des programmes de développement, des ONG à caractère supra national etc...

#### **a4- Agents comptables des administrations publiques**

Ils exécutent toutes opérations de recettes et de dépenses du budget des établissements publics ou duquel ils sont accrédités ainsi que toutes les opérations de trésorerie.

L'agent comptable, chef du service de la comptabilité à qualité de comptable principal.

Des comptables secondaires peuvent être désignés selon les modalités prévues par la réglementation générale et les textes prévus

**Ex :** L'agent comptable de l'ASECNA est le comptable principal de l'agence dont le siège est à Dakar. Mais dans chaque Etat membre de l'ASECNA se trouve les comptables secondaires de l'agence. Il en est de même des autres organismes régionaux tels que la CEDEAO, l'UEMOA, le COMMONWEALTH

### **B – Statut et Responsabilités des comptables**

#### **B 1- Statut des comptables publics**

Les comptables publics contrairement aux ordonnateurs sont régies par un statut particulier qui est l'ordonnance **N°69-5/PR/MEF du 13 février 1969 relative au statut des comptables publics.**

Ce statut particulier décrit le champ d'attribution et de compétence dévolu aux comptables publics toute catégorie confondue ; la définition du comptable public étant précisé par le décret français de 9 août 1953 tel que mentionné ci-dessus.

Les règlements financiers et comptables précisent les catégories de fonctionnaires et agents qui ont ou peuvent avoir le titre de comptable public et fixant les conditions dans lesquelles ils sont nommés à leurs postes.

Ainsi toute personne qui s'ingère dans les opérations de recettes, de dépenses ou de maniement de valeurs sans avoir la qualité pour le faire ou sans avoir le titre de comptable public, est réputé comptable de fait ; sans préjudice des sanctions pénales ou administratives qu'elle peut encourir, elle est soumise aux mêmes obligations et assume les mêmes responsabilités qu'un comptable public.

**NB:** L'ordonnance N°69-5/PR/MEF du 13 février 1969 relative au statut des comptables publics est en cours d'actualisation. Il est en est de même de la loi organique N°86-021 du 26 septembre 1986 relative aux lois de finances.

## **B 2- Responsabilité des comptables publics**

Le comptable public est une autorité indépendante de l'ordonnateur. Par conséquent il doit refuser de payer les opérations irrégulières. Toutefois il n'a pas le droit d'apprécier l'opportunité de la dépense c'est à dire le choix et le moment de la dépense par l'ordonnateur. C'est pour cela qu'on dit que **l'ordonnateur a le pouvoir discrétionnaire et le comptable a une compétence liée.**

En effet, dès que les opérations exécutées par le comptable portent atteinte à la légalité budgétaire, la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable est automatiquement mise en cause. Cette responsabilité contrairement à celle des ordonnateurs peut être appréciée facilement et même automatiquement. Sa mise en œuvre est organisée avec beaucoup de rigueur et de précaution :

- Il ne s'agit pas dans ce domaine d'une simple responsabilité pour faute mais d'une présomption de responsabilité ( quand il y a présomption de responsabilité il y a automaticité de sanction jusqu'à ce que le comptable prouve le contraire) et le comptable ne peut en être dégagé que s'il y a cas de force majeure.

En revanche, le comptable doit refuser tout paiement irrégulier de nature à mettre en cause sa responsabilité pécuniaire sauf en cas de réquisition légale de la part de l'ordonnateur ; **dans ce cas le comptable est dégagé de sa responsabilité et y substitue celle de l'ordonnateur**

- **La responsabilité des comptables est une responsabilité hiérarchisée.** Cela signifie que lorsque le comptable subordonné accuse une défaillance, la responsabilité du supérieur hiérarchique immédiat est automatiquement mise en cause. Autrement dit lorsqu'un chef de poste comptable (RF ou RP) est mis en débet le RGF a aussi sa responsabilité personnelle et pécuniaire attachée.

### **1- Etendu de la responsabilité du comptable**

Au regard de tout ce qui précède la comptable est responsable de son patrimoine non seulement de l'Etat de sa caisse mais aussi et surtout des rentrées et sorties irrégulières des fonds car ce dernier est garant et gardien de la légalité budgétaire.

C'est pourquoi l'article 12 de l'ordonnance N°69-5/PR/MFE du 15 février 1969 dispose ce qui suit : « les comptables publics sont responsables de leurs actes dans les mêmes conditions que les autres fonctionnaires, conformément aux dispositions et règlements qui régissent la fonction publique.

Toutefois, aucune sanction administrative ne peut être prononcée contre eux s'ils peuvent établir que les règles, instructions ou ordres auxquels ils ont refusé ou négligé d'obéir étaient de nature à engager leur responsabilité personnelle et pécuniaire de comptable public. »

### **2- Mise en œuvre de la responsabilité du comptable public**

Elle se fait par la procédure de débet. A cet effet on distingue deux catégories de débet : **le débet administratif et le débet juridictionnel.**

#### **a- Débet administratif**

Il est prononcé par un Arrêté du Ministre chargé des finances lorsqu'il y a déficit de caisse ou d'un manquant de caisse constaté à l'occasion d'un contrôle.

#### **b- Débet juridictionnel**

Il s'agit d'une irrégularité relevée par la chambre des comptes de la cour suprême et le débet est prononcé par un Arrêt de la dite cour.

Ainsi conformément aux dispositions de l'article 14 de l'ordonnance relative au statut des comptables publics « tout fait de nature à engager la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public se traduit par un **“débet comptable”**. La mise en débet est prononcée soit par un Arrêté du Ministre chargé des finances, soit par l'autorité chargée de compte de gestion.

L'apurement de tout débet comptable incombe à l'Etat qui en poursuit le recouvrement par toute voie de droit sur toute personne publique ou privée responsable. Le cas échéant, le Trésor avance les fonds nécessaires au rétablissement immédiat de l'équilibre de la comptabilité.

Par ailleurs, parlant aussi du débet comptable l'article 17 de la même ordonnance dispose : « lorsqu'un comptable public a été mis en débet le Ministre des Finances a seule qualité pour admettre la force majeure et prendre en conséquence une décision de décharge de responsabilité dans la limite de la part de débet imputable à celle-ci.

La part de débet du comptable dont il est accordé décharge est couverte par l'Etat.

Toutefois, si le débet a été contracté dans l'exécution de service d'une personne morale ou publique autre que l'Etat, son montant pourra être mis en totalité ou en parti par Arrêté conjoint du Ministre chargé des finances et du Ministre dont elle dépend, à la charge de cette personne si par son action ou par son inaction elle a créé ou contribué à créer la situation ayant permis la décharge de responsabilité.

## **1<sup>ère</sup> PARTIE :REGLES GENERALES RELATIVES A L'EXECUTION DES DEPENSES PUBLIQUES**

Le décret français N°62-1587 du 29 décembre 1962 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique a confié le principe d'une réglementation uniforme de l'exécution des dépenses publiques basée sur le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables.

L'article 28 de ce décret dispose en effet **“qu'avant d'être payées les dépenses sont engagées, liquidées et, le cas échéant, ordonnancées”**.

Cette disposition a été reprise par l'article 61 du décret béninois N°2001-039 du 15 février 2001 portant règlement général sur la comptabilité publique, comme suit :

« Avant d'être payées, les dépenses publiques sont engagées, liquidées et ordonnancées.

Toutefois, certaines catégories de dépenses peuvent, dans les conditions prévues par les textes en vigueur faire l'objet d'un ordonnancement de régularisation après paiement ou être sans ordonnancement. »

Ainsi, toutes les dépenses de l'Etat sont normalement soumises à la procédure d'exécution comportant 4 phases traditionnelles qui sont:

- l'engagement ;
- la liquidation ;
- l'ordonnancement ;
- et le paiement.

Cependant cette procédure qualifiée de procédure normale d'exécution des dépenses publiques est indexée de quelques dérogations qui sont regroupées sous le vocable de procédure exceptionnelle d'exécution des dépenses publiques.

# **CHAPITRE 1 : PROCEDURE NORMALE D'EXECUTION DES DEPENSES PUBLIQUES**

La procédure normale d'exécution des dépenses publiques est en principe applicable à toutes les dettes de l'Etat et se fonde sur le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables.

Elle comporte 4 phases successives : les trois premières phases, c'est à dire l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement sont de la compétence des ordonnateurs ; la dernière incombe aux comptables du Trésor.

## **Section 1 : Phase administrative d'exécution des dépenses publiques : rôle de l'ordonnateur**

Le rôle traditionnel de l'ordonnateur consiste dans la préparation des dépenses publiques depuis l'origine de celle-ci jusqu'à l'établissement de l'ordre de payer les sommes dues aux créanciers : **c'est une fonction purement administrative.**

Nonobstant les besoins de contrôle de l'exécution budgétaire on fait apparaître la nécessité de prescrire aux ordonnateurs la tenue d'une comptabilité dite administrative pour la distinguer de celle qui est normalement tenue par les comptables du Trésor.

Il ne s'agit d'ailleurs pas d'une véritable comptabilité : le rôle de l'ordonnateur se borne dans ce domaine à un simple enregistrement des autorisations budgétaires ( crédits ouverts, dotations budgétaires ) et des opérations de dépenses correspondantes ; l'objet de ce rapprochement étant de suivre l'utilisation des crédits ouverts par la loi de finances.

En tout état de cause, en matière d'exécution des dépenses publiques les ordonnateurs procèdent à l'engagement, à la liquidation et à l'ordonnancement des dépenses publiques.

### **Paragraphe 1 : L'engagement**

C'est l'acte initial de la procédure d'exécution des dépenses publiques.

Conformément aux dispositions de l'article 62 du décret N°2001-039 du 15 février 2001 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique, « l'engagement est l'acte par lequel l'Etat ou un autre organisme public crée ou constate à son encontre l'obligation de laquelle résultera une charge.

Il revêt les formes prévues par les règles en vigueur et notamment le code des marchés publics. L'engagement doit rester dans la limite des autorisations budgétaires et demeurer subordonné aux autorisations, avis ou visa prévus par les lois et règlements propres à l'Etat et aux autres organismes publics. »

On distingue deux sortes d'engagement de dépenses publiques :

- **l'engagement juridique ;**
- **l'engagement comptable.**

## **A – Engagement juridique et engagement comptable**

### **a- Engagement juridique**

C'est l'acte par lequel l'Etat crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge.

**Ex** :- Passer une commande de fournitures de bureau.

- Recruter le personnel occasionnel ou contractuel
- Conclure un marché de gré à gré avec un fournisseur
- Etc..

### **b- Engagement comptable**

L'engagement comptable c'est l'affectation d'une partie des crédits budgétaires à la réalisation de la dépense qui résulte de l'engagement juridique.

A cet effet il apparaît immédiatement que la tenue d'une comptabilité de l'engagement est la condition sine qua non d'une bonne gestion financière.

C'est pourquoi l'article 98 du décret N°62-1587 du 29 décembre 1962 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique dispose que « les engagements sont reclassés dans des comptabilités tenues par les ordonnateurs principaux et les

ordonnateurs secondaires dans la limite des délégations qui leur ont été consenties »

Il est donc indispensable de connaître à tout moment le montant cumulé des dépenses engagées afin de pouvoir le comparer au montant des autorisations budgétaires et de dégager ainsi les crédits disponibles c'est à dire les possibilités d'engagements nouveaux.

### **b<sub>1</sub>- Procédure d'engagement comptable**

Le service qui prend l'initiative d'engagement établi une fiche appelée "fiche d'engagement".

Cette fiche doit comporter les éléments suivants :

- Imputation budgétaire (chapitre, article) ;
- Objet sommaire de la dépense ;
- Montant total des crédits ouverts ;
- Montant des crédits engagés subdivisé en trois (3) colonnes : le montant des engagements antérieur, le montant des engagements du mois et le total engagé ;
- Montant des crédits disponibles.

Ainsi la fiche d'engagement se présente comme suit :

Chapitre (1)	Article (2)	Objet de la dépense (libellés) (3)	Montant total de crédits ouverts (4)	Montant des crédits engagés			Montant des crédits disponibles (8)=(4)-(7)
				Antérieur (5)	Du mois (6)	Total (7)=(5)+(6)	
	01	Acquisition de fourn. de bureau	10.000.000	3.000.000	1.000.000	4.000.000	6.000.000
		Equipement informatique	-	4.000.000	3.000.000	7.000.000	3.000.000

**Une fois la fiche d'engagement établie, elle est communiquée pour VISA au service de contrôle des dépenses engagées ( contrôle financier ou délégation de contrôle financier). Le VISA apposé sur la fiche s'accompagne de l'inscription de la dépense au registre des dépenses engagées. Dès lors le crédit correspondant est considéré comme bloqué.**

Désormais, toutes les dépenses à imputer sur ce crédit doit mentionner la référence de l'engagement fait.

#### **b2- Engagement comptable du point de vue budgétaire.**

Les engagements doivent demeurer dans la limite des autorisations budgétaires.

D'autre part, la faculté d'engager doit être soumise au respect des dispositions législatives et réglementaires propres à chaque nature de dépense.

#### **c- Dégagement de crédit**

Les crédits ouverts au moment de l'engagement n'ont qu'une valeur de prévision ; de même la comptabilité des dépenses engagées a un caractère essentiellement approximatif. Il peut donc arriver que les dépenses ultérieures ne confirment pas les prévisions.

Dès lors, une partie des crédits bloqués devient disponibles : **il faut les débloquent**. C'est la procédure de dégagement de crédit calquée sur celle de l'engagement.

#### **B - Autorités qualifiées pour engager une dépense**

Ce sont les ordonnateurs principaux, délégués ou secondaires.  
Tel que rappelé ci-dessous conformément aux dispositions du décret N°2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme sur la procédure d'exécution du budget général de l'Etat :

- « Le Ministre chargé des finances est l'ordonnateur principal unique du budget général de l'Etat. Il peut déléguer ses pouvoirs. » (confère art 2 du même décret ).
- Les directeurs d'administration, les DRFM, les DAF etc... des ministères et Institutions de l'Etat sont des ordonnateurs délégués des budgets de leurs structures respectives.
- « Les ordonnateurs délégués en matière de recettes sont :
  - Le directeur général des impôts et des domaines pour les impôts directs et indirects ;
  - L'Agent judiciaire du Trésor pour les produits contentieux qui lui sont confiés ;
  - Le directeur général de la CAA pour la mobilisation des ressources extérieures ( dons et prêts) ;
  - Les responsables des administrations financières, des ministères et institutions en ce qui concerne l'émission des ordres de recettes consécutifs à des annulations de dépenses » (confère art. 19 du décret pré-cité )
- « L'ordonnateur secondaire unique des services civils de l'Etat à l'échelon départemental est le Préfet. Nonobstant cette disposition, les Directeurs, les chefs de projets peuvent être désignés ordonnateurs secondaires par Arrêté du Ministre chargé des finances. Dans les représentations diplomatiques, le chef de mission est ordonnateur secondaire.

## **C – Limite de l'engagement**

Les autorisations budgétaires limitent les possibilités d'engagement de dépense. Ces limitations concernent :

- **la période d'engagement d'une part ,**
- **le montant des dépenses susceptibles d'être engagées d'autre part.**

### **1- Période d'engagement**

**Les dépenses en capital et les dépenses ordinaires de personnel** peuvent être engagées au titre du budget d'une année donnée du **1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre**.

Par contre les dépenses (ordinaires) autres que celles de personnels c'est à dire les achats des biens et services, acquisition et grosse réparation de matériel sont engagées du **1<sup>er</sup> janvier au 30 novembre de l'année considérée**.

A cet effet le Ministre chargé des finances prend un Arrêté fixant la date d'arrêt des opérations d'engagement, de liquidation, d'ordonnancement et de paiement.

## **2- Montant des engagements de dépenses**

Les engagements de dépenses ne peuvent pas dépasser le montant des autorisations budgétaires.

Ces autorisations budgétaires, constituées par les crédits ouverts dans la loi de finances sont spécialisées par chapitre et article, chaque chapitre regroupant les dépenses selon leur nature ou leur destination.

Toutefois, tous les crédits budgétaires n'ont pas les mêmes caractères. Il existe des crédits dits évaluatifs, provisionnels ou limitatifs.

### **α) Les crédits évaluatifs**

Ils sont destinés aux règlements de dettes de l'Etat résultant des dispositions législatives spéciales ou de conventions permanentes approuvées par la loi. Ils correspondent aux dépenses de souveraineté de l'Etat et s'imposent à tout Gouvernement quel qu'il soit. **C'est le cas des dépenses de personnel, notamment la masse salariale, les dettes publiques extérieures bilatérales et multilatérales ainsi que la dette publique intérieure ( arriérés de salaire, rappels, moins perçus etc...).**

Il s'agit en quelque sorte **des dépenses obligatoires** qui devront en tout état de cause être payées. C'est pourquoi ces crédits ne constituent qu'une indication, qu'une évaluation des dépenses correspondantes, au besoin ils pourront être dépassés.

### **β) Les crédits provisionnels**

Les crédits provisionnels s'appliquent aux dépenses dont les montants ne peuvent être exactement déterminés au moment de l'établissement du budget et qui ont, elles aussi, un caractère obligatoire parce qu'elles sont engagées en vertu des lois ou des règlements contresignés par le Ministre chargé des Finances.

La ligne des chapitres et articles dont les dotations ont un caractère provisionnel est donnée chaque année par la loi de finances.

C'est le cas notamment :

- des indemnités résidentielles ;
- de l'alimentation de la troupe ;
- de la participation de l'Etat à des dépenses internationales ;
- des dépenses relatives aux missions d'enquêtes de vérification dépêchées par le chef de l'Etat.
- Etc...

Les engagements de ces dépenses ne peuvent excéder la ligne des crédits ouverts.

Cependant, si ces crédits s'avèrent en cours d'année insuffisants ils peuvent être complétés par arrêté du Ministre chargé des finances par prélèvement sur crédit global pour dépenses éventuelles. En cas d'urgence si ces prélèvements sont eux-mêmes insuffisants des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décret d'Avances pris par le Gouvernement sur rapport du Ministre des finances et dont la ratification est demandée au Parlement (Assemblée Nationale ) dans la prochaine loi de finances.

**NB** : La pratique des crédits d'Avances n'est pas usitée au Bénin.

### **γ) Les crédits limitatifs**

**Tous les autres crédits sont limitatifs** : les dépenses qu'ils concernent ne peuvent être engagées que dans la limite de leurs montants.

**Ex** :

- acquisition de fournitures de bureau
- entretien des bâtiments administratifs
- acquisition de consommables informatiques

- frais de mission
- etc..

ces crédits limitatifs ne peuvent être augmentés que par une loi de finances rectificative.

**NB** : Les crédits budgétaires encore appelés autorisations budgétaires ne sont pas immuables : des transferts et virements de crédits peuvent en effet modifier la répartition des dotations initiales entre chapitres ; mais ils ne doivent pas avoir pour effet de créer de nouveaux chapitres.

#### **a- Les transferts de crédits**

Les transferts de crédits sont des opérations qui modifient la détermination du service responsable de l'exécution de la dépense sans modifier la nature de cette dernière. Ils sont autorisés par arrêté du Ministre chargé des finances.

#### **b- Les virements de crédits**

Ils conduisent à modifier la nature de la dépense prévue par la loi de finances. Ils sont autorisés par décret pris par le Gouvernement sur rapport du Ministre chargé des finances à condition d'intervenir à l'intérieur du même titre du budget de même Ministre et d'être maintenue dans la limite du 10<sup>e</sup> de la dotation de chacun des chapitres intéressés.

Toutefois, aucun virement de crédit ne peut être effectué d'une dotation évaluative ou provisionnelle au profit d'une dotation limitative.

En République du Bénin, la loi organique 86-021 du 26 septembre 1986 relative aux lois de finances prescrit à l'article 55 que “ **les virements de crédits peuvent être autorisés par décision –loi éditée par le comité permanent de l'ANR sur saisine du conseil exécutif national, sous réserve d'intervenir à l'intérieur d'une même section ( chapitre à chapitre ) et par arrêté du Ministre chargé des finances à l'intérieur d'un même chapitre” ( article à article ).**

### **Paragraphe 2 : La liquidation**

Conformément aux dispositions relatives au décret N°2001-039 du 15 février 2001 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique : « la liquidation a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant de la dépense. Elle ne peut être faite qu'au vu des titres et pièces offrant la preuve des droits acquis par le créancier.

**En ce qui concerne notamment les fournitures, services et travaux, ces titres et pièces sont constitués par les marchés, les mémoires ou factures en original en détaillant les livraisons, services ou travaux effectués et les procès-verbaux de réception signés par les ordonnateurs et éventuellement par les responsables de services techniques dans le cadre de la réglementation propre à l'Etat et aux autres organismes publics. »**

Il en ressort que la liquidation se matérialise par deux volets :

- **le décompte de la dette appelé liquidation à proprement parler ;**
- **la production des pièces justificatives.**

**Le décompte de la dette succède à la constatation du service fait laquelle est matérialisée par le bordereau de livraison en ce qui concerne les fournitures et matériels livrés à l'administration par un fournisseur et les procès-verbaux de réception provisoire ou définitive dans le cas de la réalisation des marchés de travaux ou même de livraison de matériels lourds objet du marché (livraison d'engins lourds...)**

**N B** :Le bordereau de livraison est toujours cosigné par le livreur (fournisseur ou prestataire de services) et le réceptionnaire (dépositaire comptable)

Ce document comptable est aussi contresigné par le délégué du contrôleur financier ou son représentant dès que la dépense atteint le seuil de 1.000.000 et plus.

Somme toutes, la liquidation d'une dépense publique comporte deux opérations :

- **la constatation du service fait ;**
- **la liquidation à proprement parler ou liquidation proprement dite.**

#### **a- La constatation du service fait**

Elle consiste à établir l'existence juridique c'est à dire la réalité de la dette de l'Etat.

L'engagement de la dépense n'avait pas rendu l'Etat débiteur : il constitue seulement l'acte préalable à la naissance de la dette.

Il s'agit maintenant de constater que cette dette est bien née et pour cela de s'assurer que la personne avec laquelle l'Etat a traité ou a l'égard de laquelle il s'est engagé a bien accompli dans les conditions prévues, les obligations qui lui étaient imposées. C'est en effet l'accomplissement de ces obligations qui fait naître la dette à la charge de l'Etat.

L'Etat par exemple n'est débiteur du salaire d'un fonctionnaire que si celui-ci a régulièrement accompli son service ; de même il ne doit payer les montants des travaux prévus par un marché que si l'entrepreneur a effectué les prestations qui lui ont été demandées.

Il ressort de tout ce qui précède que la constatation du service fait est un élément essentiel de la procédure d'exécution des dépenses publiques.

**Au plan comptable quelles sont alors les pièces justificatives qui matérialisent la constatation du service fait ?**

#### **a-1 Pièces justificatives**

Les pièces justificatives qui matérialisent la constatation du service fait varient selon la nature de la dépense. Ce sont :

- **les bons de livraisons encore appelés bordereau de livraison**
- **les procès-verbaux de réception.**

#### **a-11 Les bons de livraison**

Les bons de livraison ou bordereau de livraison sont utilisés pour les dépenses de fournitures et matériels de bureau ou d'équipement divers engagés par la "procédure de bon de commande". Le bon de livraison est un document comptable qui justifie la livraison c'est à dire la constatation du service fait ; il doit être régulièrement cosigné par le livreur et le réceptionnaire.

Le livreur est le fournisseur ou son représentant ; le réceptionnaire est le représentant de l'administration ( chef comptable ou magasinier). Ce dernier est tenu de préciser sous sa signature ses prénoms et nom et apposer le cachet du service comptable dont il dépend ; de même que la date et lieu de la réception des fournitures et matériels livrés. Le livreur est aussi tenu de mentionner sa signature, ses prénoms et nom.

Telles que rappelées ci-dessus, les lettres circulaires émanant du ministre des finances et de l'économie relatives aux notifications de crédits aux ministères sectoriels prescrivent que les bons de commande (livraison) soient revêtus de la signature, du cachet et des prénoms et nom du délégué du contrôleur financier ou de son représentant dès que la dépense atteint un seuil de 1million et plus ; ceci signifie que les délégués du contrôleur financier ou leurs représentants respectifs doivent être présents sur les lieux de livraison des fournitures et matériels réceptionnés par l'administration et prendre ainsi part à ladite réception.

Il s'agit là des mesures d'ordre réglementaire pour corroborer l'effectivité du service fait.

#### **a-12 Le procès-verbal de réception**

Le procès-verbal de réception est une pièce comptable qui atteste l'efficacité de la constatation du "service fait dans l'hypothèse d'une dépense exécutée par la procédure des marchés publics.

On distingue deux catégories de procès-verbaux :

- le procès-verbal de réception provisoire ;
- le procès-verbal de réception définitive.

#### **a-121 Le procès-verbal de réception provisoire**

Le procès-verbal de réception provisoire est un document rédigé et signé par les parties prévues aux contrats de marché lors de la réception provisoire des travaux ou des équipements dont l'engagement est effectué par la procédure des

marchés publics compte tenu de leurs montants (confère disposition du code des marchés publics et de ses décrets d'application)

Ce procès-verbal est notamment signé par :

- le maître d'ouvrage ou son représentant (il s'agit de l'administration bénéficiaire du marché) ;
- l'entrepreneur ou le fournisseur ou son représentant ;
- le délégué du contrôleur financier ou son représentant ;
- le directeur technique en charge du suivi de contrôle des travaux (la DROA :direction des routes et ouvrage d'art ; la DAVU : direction de l'assainissement des voies urbaines ; DST) ;

#### **a-122 Le procès-verbal de réception définitive**

Il est établi à la réception définitive des travaux qui interviennent un an après la réception provisoire des travaux. Il convient de préciser que le paiement de la retenue de garantie de 10% est strictement lié à la production du procès-verbal de réception définitive.

**Au demeurant, par quelle formule traduit - on la constatation du service fait ?**

#### **a-2 Formule matérialisant la constatation du service fait**

La constatation du service fait est matérialisée par l'une des mentions ci-dessous apposée au verso de la facture concernée par la prestation fournie, en haut et à l'angle gauche de ladite facture.

A cet effet, on distingue deux catégories de mentions selon qu'il s'agit de fournitures ou d'articles fongibles c'est à dire de courtes durées d'utilisation ou de matériels et équipements de longue durée d'utilisation et par conséquent pris en compte dans la comptabilité matière de la direction technique ou du service concerné.

**a-21 1<sup>er</sup> cas de mention de constatation du service fait : les fournitures et articles réceptionnés sont des produits fongibles c'est à dire de courte durée d'utilisation ( bic, gomme, papier crayon etc...)**

La mention utilisée est la suivante :

« Certifié la fourniture et le service fait et la mise en consommation immédiate.

A .....le.....200 »

Suivi de prénoms, nom, signature et cachet du gestionnaire de crédits.

**a-22 2<sup>e</sup> cas de mention de constatation de service fait : les fournitures, articles réceptionnés sont de longue durée d'utilisation.**

La mention est la suivante :

« Certifié la fourniture et le service fait, la mise en consommation et l'inscription au registre inventaire de matériels en cours de consommation sous le numéro :

A .....le.....200 »

Suivi des prénoms et nom, signature et cachet du gestionnaire de crédit.

**NB** : Telle que mentionnée ci-dessus "la certification du service fait" corollaire de la "constatation du service fait", relève de la compétence exclusive des gestionnaires de crédits, conformément aux dispositions de l'article 7 du décret N°2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du budget général de l'Etat qui précise ce qui suit : « les gestionnaires de crédit sont les responsables des unités administratives (directeurs de services ou directeurs de projets). Ils sont au début de la chaîne. Ils établissent les demandes d'engagement de dépenses qu'ils adressent aux Administrateurs de crédits dans la limite des crédits à eux notifiés.

**b- La liquidation à proprement parler**

Elle correspond à la nécessité de calculer à partir des données contractuelles ou des règles administratives, le montant exact de la somme due aux créanciers de l'Etat et de s'assurer qu'elle est bien exigible. Le support de cette somme est la facture ou le décompte.

En vertu de l'article 30 du décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique, « la liquidation est l'opération qui a pour objet de vérifier la réalité de la dette de l'Etat et d'arrêter le montant de la dépense. Elle est effectuée au vu des titres établissant les droits acquis aux créanciers. »

**NB** : La constatation du service fait et la liquidation interviennent tantôt simultanément, tantôt l'une après l'autre, la constatation du service fait précédant normalement et logiquement la liquidation. Toutefois, elles sont toujours étroitement liées, au point qu'il est souvent difficile de les distinguer.

Elles sont effectuées par les ordonnateurs conformément au principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables.

C'est ce que confirme l'article 99 du décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 qui dispose : « les dépenses de l'Etat sont liquidées par les ordonnateurs ».

La constatation du service fait et la liquidation sont concrétisées par les pièces justificatives. Il s'agit :

#### **b-1 Cas de la constatation du service fait**

- ce sont les bons de livraison, les bons de réception ;
- les procès-verbaux de réception.

#### **b-2 Cas de la liquidation**

Ce sont les factures, les décomptes ou mémoires.

#### **b-3 Matérialisation de la liquidation à proprement parler**

La mention de liquidation à proprement parler est portée sur un cachet préparé à cet effet.

Ladite mention se présente comme suit :

« Vu et liquidée la présente facture à la somme de.....(en lettre)  
.....(en chiffre).

Budget national (ou communal)

Gestion :

Imputation budgétaire :

Chapitre :

Article :

Paragraphe :

Date :..... »

Cachet suivi des prénoms, nom et signature de l'ordonnateur ou de l'ordonnateur délégué.

### **Paragraphe 3 : L'ordonnancement.**

#### **A –Définition**

La dépense ayant été engagée, l'autorité administrative a ensuite constaté l'existence de la dette dont il a liquidé le montant ; il reste une opération essentielle à accomplir, celle qui va permettre au créancier de l'Etat de percevoir la somme qui lui est due : c'est l'objet de l'ordonnancement qui constitue la 3<sup>e</sup> phase de l'exécution des dépenses publiques.

Conformément aux dispositions de l'article 65 du décret n°2001-039 du 15 février 2001 portant Règlement Général sur la Comptabilité « l'ordonnancement est l'acte administratif par lequel, conformément aux résultats de la liquidation l'ordre est donné au comptable de payer la dette de l'Etat ou celle des autres organismes publics.

La forme et les modalités d'émission des titres de paiement sont fixés par la réglementation propre à l'Etat et aux autres organismes publics »

Au fait l'ordonnancement se traduit par deux opérations :

- **l'ordre de payer donné au comptable compétent (comptable assignataire)**
- **la remise d'un titre de règlement au créancier.**

L'ordre de payer mentionné ci-dessus est matérialisé par **“le mandat de paiement” (MP) et “l'ordre de paiement”(OP).**

**Par contre le titre de règlement est soit le bon de caisse ou l'avis de crédit selon qu'il s'agit d'un paiement à vue ou par virement bancaire ou postal.**

Ainsi les bons de caisse sont des titres de règlement qui servent de support aux paiements à vue ; les avis de crédits par contre sont des supports qui accompagnent les paiements par virement.

**NB : Le SIGFIP dans sa conception édite les titres de règlement (bon de caisse et avis) à la division de règlement après le contrôle et la validation des titres de paiement à la division de visa.**

Par contre dans les Collectivités locales (communes) où il n'existe pas de SIGFIP les mandats de paiement émis par l'ordonnateur (Maire) sont directement accompagnés par les titres de règlement (bon de caisse ou avis de crédit) à l'appui des factures, bordereaux de livraison avant d'être transmis au comptable de la commune (RP).

Il convient de souligner que la réglementation en vigueur prescrit le virement des dépenses publiques à partir du seuil de 200.000 où l'ordonnateur invite le créancier de l'Etat ou de la commune à préciser sur sa facture le numéro de son compte bancaire ou postal.

Le titre de paiement peut prendre trois formes :

- **l'ordonnance directe ;**
- **le mandat de paiement ;**
- **l'ordre de paiement.**

Les ordonnances de paiement ou ordonnances directes sont émises par les ordonnateurs principaux ; il en est de même des ordres de paiement. Par contre les mandats de paiement sont émis par les ordonnateurs secondaires.

La pratique des ordonnances de paiement ou ordonnances directes n'est pas usitée au Bénin, l'ordonnateur principal du budget général de l'Etat( MFE), ayant délégué ces pouvoirs, jadis au DGB ou au DRFM conformément aux dispositions du décret n°2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du budget général de l'Etat. Ainsi l'usage consacré à la matière depuis la nuit des temps est la pratique de mandatement des dépenses publiques à la phase de l'ordonnancement.

Le mandat de paiement est un formulaire type sur lequel se trouvent portées les mentions ci-après :

- l'objet de la dépense ;
- le montant de la dépense en lettres et en chiffres ;
- l'imputation budgétaire de la dépense ;
- la qualité et l'identité du fournisseur ou du prestataire de service ;
- le numéro de compte du fournisseur ou du prestataire du service.

L'ordonnancement de la dépense s'achève par l'apposition du cachet et de la signature de l'ordonnateur sur le projet de mandat de paiement et l'émission du bordereau revêtu des mêmes signature et cachet.

Les bordereaux d'émission encore appelés bordereau de transmission et les mandats de paiement doivent être numérotés dans une série interrompue jusqu'à la fin de l'année.

Il convient de mentionner qu'une comptabilité administrative doit être tenue par l'ordonnateur. A cet égard, pour une gestion donnée, il ouvre un registre des engagements et des ordonnancements retraçant les différentes opérations de dépenses dans l'ordre chronologique par chapitre budgétaire. Ladite comptabilité se présente comme suit :


## **B – Autorités compétents pour ordonnancer**

Ce sont les ordonnateurs principaux, les ordonnateurs délégués et les ordonnateurs secondaires.

Les ordonnateurs principaux sont les autorités qui sont astreints à produire en fin d'année un compte administratif du budget dont ils ont la charge.

**Ex** : Le MFE est l'ordonnateur principal du budget général de l'Etat.

Les Maires sont les ordonnateurs principaux du budget de leurs communes respectives.

Les ordonnateurs secondaires sont les DA, les DAF, les DRFM. Les ordonnateurs secondaires sont les autorités administratives qui agissent pour le compte d'un ordonnateur principal dans le cadre de l'exécution d'un budget (les ordonnateurs secondaires ne sont pas astreints à la production d'un compte administratif pour ce budget, les opérations qu'ils exécutent étant rattachées à celles de l'ordonnateur principal.

Pour le budget général de l'Etat, ce sont les préfets de département qui sont ordonnateurs secondaires du budget général de l'Etat dans le cadre de l'exécution de crédits délégués mis à leur disposition.

### **C – Période d'ordonnement**

Dans toute comptabilité les recettes et les dépenses sont toujours rattachées à la période qui les concerne. Ce rattachement se fait selon deux systèmes à savoir le **système dit de gestion et le système dit de l'exercice**. De nos jours c'est le système de gestion qui est pratiqué. Toutefois, le Ministre chargé des finances, chaque année prend une lettre circulaire pour déterminer les dates limites d'engagement, de liquidation, d'ordonnement et de paiement. **C'est ainsi que la période d'ordonnement court chaque année du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre.**

Au total, l'ordonnement est la dernière phase de la procédure d'exécution des dépenses publiques dans la phase administrative.

### **Section 2: Phase comptable**

Le paiement est l'acte essentiel de la phase d'exécution des dépenses publiques : c'est l'acte par lequel l'Etat ou l'organisme publique se libère de sa dette ; il relève de la compétence du Comptable et comporte deux étapes : **le paiement juridique et le paiement matériel**

Ces deux paiements s'inscrivent ou sont classés dans deux rôles exécutés par le Comptable qui sont :

- **Le rôle payeur du comptable**
- **le rôle de caissier du comptable**

### **Paragraphe1 : Rôle de payeur du comptable**

Il s'agit pour le comptable d'effectuer un certain nombre de contrôles sur le titre de paiement (mandat de paiement ou ordre de paiement) pour corroborer la régularité du titre de paiement .

#### **A – Contrôles**

Lesdits contrôles portent sur :

- la régularité de l'assignation de la dépense ;
- la régularité de l'imputation de la dépense ;
- la disponibilité de crédit ;
- la validité et l'exigibilité de la créance ;
- le visa du contrôleur financier ou du Délégué du contrôleur financier sur le titre de paiement ;
- le caractère libératoire du paiement ;
- l'observation des dispositions particulières à certaines dépenses publiques ( cas des marchés publiques)

#### **1- La régularité de l'assignation de la dépense publique**

Elle porte sur deux points à savoir :

- l'accréditation de l'Ordonnateur auprès du Comptable ;
- l'assignation de la dépense proprement parlée.

##### **a- L'accréditation de la dépense auprès du Comptable**

Avant tout contrôle le Comptable public ( RGF, RF, PP ) doit vérifier que l'ordonnateur est accréditer auprès de lui. Cette accréditation est faite au vu des pièces suivantes qui lui sont adressées par l'ordonnateur.

- l'acte de nomination de l'ordonnateur notifié au comptable par ce dernier ;
- la transmission de la fiche de ses spécimens de paraphe et de signature ;
- l'acte de prise de fonction en cas de fonction.

**L'accréditation permet de vérifier l'authenticité des titre émis par l'ordonnateur.**

##### **b- L'assignation de la dépense à proprement parler**

Le comptable public s'assure qu'il est effectivement habilité à payer juridiquement et matériellement les dépenses de l'organisme auprès duquel il est nommé : **c'est l'assignation.**

La connaissance ou la détermination précise de l'assignation des dépenses publiques est nécessaire pour l'application des oppositions au paiement. En effet, les oppositions sur des sommes dues à des tiers doivent ou être juridiquement valables pour être exécutées, être signifiées au comptable assignataire de la dépense par une instance judiciaire (tribunal de premier instance, cour d'appel, etc... ). Il s'agit des ordonnances de saisie-arrêt sur salaires dans le cadre de l'exécution de pension alimentaire.

## **2- La régularité de l'imputation de la dépense**

Le comptable contrôle ou vérifie que l'ordonnateur a bien respecté la règle de la spécialité des crédits quant aux chapitres, paragraphes, articles utilisés pour l'imputation de la dépense.

Cela consiste à vérifier la concordance qui doit exister entre le titre, la section, le chapitre, le sous chapitre, l'article, le paragraphe et la ligne budgétaire avec l'imputation de la dépense.

### **Exemple :**

Acquisition de fourniture de bureau par le MFE.

Imputation : 250001624

## **3- La disponibilité de crédit**

Avant d'effectuer un paiement juridique ou matériel, le comptable public doit s'assurer de la disponibilité du crédit au chapitre ou article de l'imputation budgétaire afin d'éviter les dépassements de crédit qui constituent une irrégularité. A cet effet, il est tenu de créer des fiches de contrôle de crédit qui retracent par rubrique budgétaire, les crédits ouverts, les crédits consommés et les crédits disponibles.

**NB : Les crédits consommés sont représentés par les crédits ordonnancés qui consacrent l'imputation définitive de la dépense.**

<b>Chapitre</b>	<b>Article</b>	<b>Nature de la dépense</b>	<b>Crédits ouverts</b>	<b>Montants ordonnancés</b>	<b>Crédits disponibles (6)-(4)</b>
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>(6)-(4)</b>

#### **4- La validité et la l'exigibilité de la créance**

Le contrôle de la validité et de l'exigibilité de la créance comporte plusieurs vérifications notamment celles qui portent sur la justification du service fait, l'exactitude des calculs de liquidation, la production des pièces justificatives.

##### **a- La justification du service fait**

Un paiement ne peut intervenir qu'après constatation du service fait, c'est-à-dire l'exécution effective des travaux, des fournitures ou des services qui sont les faits générateurs de la dépense.

Mais il apparaît pratiquement difficile d'appliquer strictement cette règle dans les cas ci-après : les salaires du personnel, les dépenses d'avances à régulariser, les avances de démarrage payées sur les marchés etc...

Pour corroborer la justification du service fait à travers les pièces justificatives transmis au comptable public, ce dernier doit rechercher à travers lesdites pièces le Bon de livraison dûment signé par le livreur et le réceptionnaire ou le PV de réception provisoire ou définitive dûment signé par toutes les parties prévues au contrat du marché. Par ailleurs les textes en vigueur font obligation aux gestionnaires de crédits de faire prendre part aux séances de réception de fournitures ou de travaux, aux délégués financiers de leurs ministères respectifs pour toute dépense dont les montants sont de 1.000.000 et plus. Ainsi les Bons de livraison doivent être signés ou cachetés par les Délégués du Contrôleur financier dudit ministère.

##### **b- L'exactitude des calculs de liquidation**

Le comptable public doit contrôler la liquidation faite par l'ordonnateur avant de procéder au paiement. Ainsi, il doit s'assurer de l'exactitude de toutes les dépenses qui ont abouti à la détermination du montant de la dette du tiers. Ce contrôle est essentiellement effectué sur la base de pièces justificatives des dépenses dont notamment la facture, les décomptes etc...

### **c- La production des pièces justificatives**

Le comptable public, pour s'assurer de la réalité de la dette, doit vérifier les pièces justificatives qui sont contrôlées dans leur forme que dans leur nombre selon la nature de la dépense.

### **5- Le visa du contrôleur financier ou de son délégué**

Le visa du contrôleur ou du Délégué du contrôleur financier est apposé sur le titre de paiement ( mandat du paiement ou ordre de paiement ) pour sanctionner que le contrôle a priori effectué par le contrôleur est concluant. Les directives de l'UEMOA prescrivent la nécessité que le titre de règlement soit d'abord visé par le Contrôleur financier ou son Délégué avant d'être accepté par le comptable public pour fin de paiement.

### **6- Le caractère libératoire du paiement**

Pour que le paiement puisse produire un effet libératoire, les créances ne doivent pas être frappées par la déchéance quadriennale c'est-à-dire "toute créance qui n'a pas été payée dans un délai de 4 ans à partir du 1<sup>er</sup> jour suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis est prescrite".

Toutefois, la prescription ou la déchéance est interrompue par :

- toute demande de paiement ou de remboursement écrite adressée par un créancier à l'Autorité administrative concernée par la dette ;
- tout recours formé devant une juridiction relative à la dépense ;
- toute communication écrite d'une administration intéressée relative à l'existence de cette dette ;
- etc....

Un nouveau délai de 4 ans court à partir du 1<sup>er</sup> jour de l'année suivant celle au cours de laquelle a eu lieu l'interruption.

### **7- L'absence d'opposition au paiement**

Le comptable public doit veiller à l'application des oppositions sur créances des tiers qui lui sont transmis par les instances judiciaires. Il s'agit très souvent des ordonnances de saisie-arrêt sur salaires ou pensions alimentaires ou paiement de dettes.

Le comptable exécute l'opposition en faisant une retenue sur le titre de paiement à dure concurrence du montant porté par l'acte d'opposition.

### **8- L'absence de certaines dispositions particulières à certaines dépenses publiques.**

Le comptable public doit veiller sur le respect de la réglementation relative au code des Marchés publics .En effet, il existe des seuils de dépenses pour lesquelles la procédure d'exécution des Marchés publics est obligatoire. Ces seuils sont les suivants :

#### **a- Cas du budget général de l'Etat**

- 10.000.000 FCFA pour dépenses de fournitures et petits outillages ;
- 30.000.000 FCFA pour dépenses relatives aux constructions (routes, bâtiments, ....) ;
- 10.000.000 FCFA pour les marchés d'étude.

#### **b- Cas des collectivités locales**

- 10.000.000 FCA pour dépenses de fournitures, petits matériels... ;
- 25.000.000 FCA pour les dépenses relatives aux constructions.... ;
- 10.000.000 FCA pour les marchés d'étude.

Au total à l'issue de ces contrôles le comptable public procède à leurs sanctions qui peuvent être positives comme négatives c'est-à-dire selon que les contrôles sont concluants ou lorsque ceux-ci vont déboucher sur quelques irrégularités.

## **B – Les sanctions au contrôle**

Après avoir exercé ses différents contrôles qui s'inscrivent dans le rôle du payeur du comptable, le comptable public ( RGF,RF, RP) est en mesure de déterminer s'il peut effectuer le paiement de la dépense tout en sauvegardant à la fois sa responsabilité personnelle et pécuniaire et les droits de l'Etat ou de l'organisme public.

Ces vérifications l'amènent à adopter trois attitudes :

- soit **accepter de payer** les dépenses au cas où les contrôles sont concluants : il appose alors sur le titre de paiement ( MP ou OP) son VISA.

- Soit **suspendre le paiement ou différer** le paiement de la dépense lorsque les contrôles révèlent quelques irrégularités mineures voire légères, de pure forme et par conséquent corrigibles ( défaut de signature du titre de paiement par l'ordonnateur, défaut de cachet du gestionnaire de crédit sur la demande d'engagement ou de réservation de crédits, défaut de cachet du réceptionnaire (représentant de l'administration) sur le bordereau de livraison etc.): il diffère alors le paiement de la dépense en le faisant constater dans le système informatique en utilisant le module "différer". Il fait ensuite retour de tout le dossier à l'Ordonnateur Délégué pour la correction des irrégularités de pure forme qui ont été constatées par le comptable public.
- Soit **refuser le paiement** de la dépense en procédant au rejet systématique du titre de paiement et ses pièces justificatives annexées à l'ordonnateur délégué.

Au plan informatique il utilisera le module 'rejet du titre de paiement et le SIGFIP va exécuter le rejet et éditer un bordereau de transmission de rejet à l'ordonnateur délégué.

## 1 – Le visa du titre de paiement

Lorsque les contrôles exercés n'ont révélé aucune irrégularité le comptable public à travers ses vérificateurs procède au "visa" du titre de paiement par l'apposition sur ce dernier du cachet « **VU BON A PAYER** ».

Le même cachet est apposé par la suite sur le titre de règlement ( bon de caisse ou avis de crédit) attendant au mandat de paiement : c'est le paiement juridique de la dépense qui corrobore la sanction positive de la fin des contrôles de payeur du comptable.

## 2- Différé du titre de paiement.

Il intervient lorsque certaines irrégularités de forme sont décelées après le contrôle des pièces justificatives de paiement de la dépense. Les irrégularités de pure forme sont entre autres :

- défaut de signature ou de cachet de l'ordonnateur délégué sur les titres de paiement ;
- défaut de signature ou de cachet du gestionnaire de crédit sur la "demande d'engagement ou de réservation de crédit" ;
- défaut de signature ou de cachet du bordereau de livraison par le contrôleur financier pour une dépense d'un montant de plus d'un million ;

- défaut de cachet du réceptionnaire (représentant de l'Etat) sur le bordereau de livraison ;

Le comptable dans l'une ou l'autre de ces cas procède au différé du paiement de la dépense en utilisant le module "différé". Le dossier est ensuite transmis à l'ordonnateur délégué avec l'appui la fiche de différé édité par le SIGFIP sur laquelle se trouvent portées les différentes incriminations objet du différé. L'ordonnateur délégué dispose de 156 jours franc pour satisfaire les motifs du différé ( complément de pièce manquante, de signature ...), faute de tenue de ce délai, l'applicatif informatique SIGFIP transforme automatiquement le différé en rejet systématique. En ce moment toute la procédure d'exécution de la dépense est reprise par l'ordonnateur délégué dans le SIGFIP en commençant par l'engagement de la dépense.

### **3 – Le rejet des titres de paiement**

Il est procédé au rejet systématique du titre de paiement (OP et MP) lorsque les irrégularités constatées sont de fonds autrement dit remettre en cause la validité de la dépense. En la matière on peut citer les cas suivants :

- différence d'intitulés entre le nom du créancier (fournisseurs ou entrepreneur) porté par le bon de commande et le mandat de paiement ou par la facture et le mandat de paiement.
- Défaut du cachet visé du contrôleur financier ou du délégué du contrôleur financier ;
- Différence d'intitulés entre le N° de compte porté par le MP et la facture ou entre le mandat et l'avis de crédit ;
- Différence de montant entre l'arrêté en lettres et en chiffres sur la facture.
- Etc..

Au constat de l'un ou de l'autre de ses cas, le comptable oppose au paiement son "refus de visa" sur le titre de paiement et procède à son rejet systématique aussi bien par l'applicatif SIGFIP, que par le retour matériel du dossier-passier (MP appuyé de pièces justificatives à l'ordonnateur délégué avec la "fiche de rejet" édité par le SIGFIP.

**NB:** Dans les collectivités locales où il n'existe pas le SIGFIP, il existe un imprimé appelé "note de rejet" qui est établi et notifié au Maire (ordonnateur de la commune) appuyé de dossier-papier incriminé.

**Il est formellement compris par l'ordonnateur que le rejet implique la reprise totale de toute la procédure normale d'exécution des dépenses publiques en tenant compte des observations objet du rejet ou des incriminations portées sur la note de rejet ou la fiche de rejet.**

Toutefois, après ces sanctions négatives (différé ou rejet) l'ordonnateur peut opposer au comptable son droit de réquisition.

En cas de réquisition l'ordonnateur substitue alors sa responsabilité à celle du comptable qui se trouverait dans ce cas dégagé si l'irrégularité du paiement était par la suite reconnue fondée. La réquisition intervient a priori dans le seul cas du rejet des titres de paiement accompagné des pièces justificatives par le comptable.

Nonobstant la réquisition, le comptable public doit refuser de déférer aux injonction de l'ordonnateur constatées par l'ordre de réquisition dans le cas de refus de visa motivé par :

- « l'absence de crédits disponibles ;
- l'absence de justification de service fait, sauf pour les avances et les subventions ;
- le caractère non libératoire du paiement ;
- l'absence du visa du titre de paiement par le contrôleur ou le délégué du contrôleur. »

( confère article 69 du décret N°2001-39 du 15 février 2001 portant RGCP)

## **Paragraphe 2 : Le rôle de caissier du comptable**

Après le paiement juridique de la dépense sanctionné par le cachet "VU BON A PAYER" du comptable public ( RGF, RF ou RP), il est procédé au paiement matériel de la dépense au profit de son bénéficiaire par versement à celui-ci de la somme qui lui est due.

Cette opération de paiement matériel amène le comptable public à opérer un certain nombre de vérifications sur le titre de règlement (bon de caisse ou avis de crédits) : **c'est le rôle caissier du comptable.**

En effet, aux termes de la procédure du code civil, le paiement est un acte juridique qui permet au débiteur de se libérer vis à vis de son créancier. En conséquence, le paiement doit être effectué au profit du créancier lui-même ou à quelqu'un ayant été autorisé par le notaire à recevoir paiement pour lui. Ainsi le paiement matériel est subordonné à la vérification de la partie prenante, de ses pièces d'identité pour attester sa capacité juridique à bénéficier des fonds.

En la matière il est réclamé au créancier de l'Etat sa pièce d'identité nationale en cours de validité ou son passeport pour tenir lieu de sa carte nationale d'identité. Toutefois le permis de conduire est interdit pour servir en lieu et place de la carte nationale d'identité ou de passeport. C'est pourquoi dans le cadre du paiement matériel de la dépense la réglementation a prévu plusieurs modes qui sont :

- le paiement à vue ;
- le paiement par virement bancaire ou postal ;
- le paiement par chèque du Trésor ;
- le paiement par virement interne.

## **A – Le paiement à vue**

Le paiement à vue est le paiement effectué au profit du créancier de l'Etat en espèce au guichet du Trésor. A cet effet le caissier payeur vérifie l'identité de la partie prenante, relève les références de sa carte d'identité ou de son passeport (bon de caisse) procède à l'acquittement de ce titre de règlement par le créancier avec la formule : pour acquit....

Il est en résulte que **le support de paiement à vue est le bon de caisse.**

## **B – Le paiement par virement bancaire ou postal**

Le paiement par virement est le procédé le plus fréquemment utilisé. Le paiement à vue présente beaucoup d'avantages :

- il évite au créancier de l'Etat ou de l'organisme public de se présenter au guichet du Trésor pour se faire payer ;
- il écarte la production de certaines pièces par le créancier et en même temps les risques de perte ou de vol des titres de règlement ;
- il dispense le comptable de vérifier l'identité et la signature de la partie prenante.

Le règlement des dépenses par virement bancaire ou postal est obligatoire pour toutes les dépenses dont les montants sont supérieurs ou égaux à 200.000 f.

Toutefois, sont dispensées de règlement obligatoire par virement quel qu'en soit les montants les dépenses ci-après :

- les arrérages de pensions et leur assessoires ;
- les secours et allocations d'aides sociales ;
- les sommes retenues en vertu d'oppositions notifiées au comptable par les Instances judiciaires ;
- les restitutions, les remboursements des prêts des fonctionnaires ( frais de réquisition, frais de déplacements, frais d'hôtels, frais de transports....).

La procédure de paiement par virement commence au niveau de l'ordonnateur par l'établissement d'un "avis de crédit" qu'il joint au titre de paiement.

L'avis de crédit indique le compte du créancier à créditer, l'établissement bancaire ou postal où est domicilié son compte ; il précise le numéro et l'intitulé exacts du compte.

Au niveau du comptable, la dépense est immédiatement constatée après le visa du titre de paiement par le débit du compte d'imputation budgétaire du montant du titre de paiement. A la fin de la journée, tous les avis sont récapitulés sur un bordereau de virement, un bordereau étant établi par l'établissement bancaire ou postal.

Le bordereau de virement ainsi que les avis de crédits sont adressés à l'établissement bancaire ou l'établissement concerné avec un ordre de virement pour le montant total du bordereau de virement. Dans la journée le comptable

crédite un compte suivant le mode de règlement choisi ( CCP ou banque) ou sur le compte de dépôt si le créancier est titulaire d'un compte de dépôt ou un compte courant au service épargne.

### **C- Le paiement par chèque du Trésor**

Lorsqu'elles ne sont pas réglées par virement bancaire ou postal les dépenses peuvent être réglées par chèque du Trésor lorsque les créanciers concernés ont ouvert des comptes dans les écritures du RGF plus précisément du service épargne. A cet effet, les Régisseurs d'avances des ministères et Institutions de l'Etat ont été astreint à ouvrir un compte courant au titre de leurs régies respectives au service épargne de la DGTCP. Les chèques émis par ces Régisseurs peuvent être payés à vue (au comptant au guichet du Trésor) ou par virement interne à d'autres comptes ouverts aux établissements bancaires ou postaux. Il convient de souligner que ces chèques sont éligibles à la compensation bancaire arbitrée par la BCEAO. Le service épargne fonctionnant comme une institution bancaire ; il y est tenu une fiche de compte par compte de régisseur ; lesdits comptes sont mouvementés à leurs crédits par les approvisionnements de fonds et à leurs débits par le retrait des fonds effectué par les régisseurs.

Tous les chèques émis par les régisseurs font l'objet d'un contrôle de régularité par le service épargne et visé VU BON A PAYER avant tout paiement matériel.

### **D- Paiement par mandat-carte**

Le paiement par mandat-carte effectué à la demande du créancier à ses frais doit être considéré comme une procédure exceptionnelle.

Il s'agit des cas de dépenses qui ne sauraient être payées ni à vue ni par virement bancaire ou postal.

A cet effet, après avoir apposé le "VU BON A PAYER" sur le titre de paiement, le comptable récapitule les mandats-cartes émis par l'ordonnateur sur un bordereau et établit un chèque d'assignation pour le montant net des sommes à payer. Il débite le compte d'imputation définitive et crédite le compte courant CCP ou avoir au CCP et envoie un exemplaire de virement et les mandats-cartes au CCP.

Après vérification du dossier le chef du CCP débite le compte du comptable et adresse les mandats-cartes par l'intermédiaire des agents comptables des PTT aux créanciers.

**NB :** Le chèque d'assignation constitue un ordre donné par le comptable pour débiter son compte CCP autrement dit c'est un ordre de virement.

Par ailleurs, les paiements par mandat ne sont pas usités au Bénin étant donné que ceux-ci entraînent des frais à la charge du créancier.

## **E – Paiement par virement interne**

Si le bénéficiaire de la dépense a un compte ouvert dans les écritures du comptable assignataire ou dans les écritures d'un autre comptable public ou dans celles d'un établissement bancaire ou postal le paiement peut se faire par virement interne c'est à dire par imputation au débit d'un compte ouvert dans les écritures du comptable assignataire et par crédit du compte correspondant de l'établissement bancaire ou postal du créancier visé.

## CHAPITRE II : PROCEDURE EXCEPTIONNELLE D'EXECUTION DES DEPENSES PUBLIQUES

### **Section 1 : Dépenses payées sans ordonnancement**

En principe toutes les dépenses de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics soumis aux règles de la comptabilité publique doivent être exécutées suivant les règles qui viennent d'être exposées.

Toutefois, certaines dépenses, en raison de leur caractère particulier ne sauraient souffrir des délais de la procédure normale d'exécution des dépenses publiques. C'est pourquoi ces catégories de dépenses sont exécutées suivant une procédure dérogatoire. A cet effet on distingue deux natures de dépenses :

- **les dépenses payées sans ordonnancement ;**
- **les dépenses payées sans ordonnancement préalable et régularisées par un titre de paiement (mandat de paiement)**

### **Paragraphe 1 : Les dépenses payées sans ordonnancement**

Cette procédure exceptionnelle concerne les arrérages de pension civile et militaire, les dépenses de la dette publique, la retraite du combattant, les prestations familiales des pensionnés, les frais de justice, les frais de trésorerie et les intérêts de la dette flottante, les frais de poursuite et de contentieux, les dégrèvements, les frais de justice etc....

La liste des dépenses payables sans ordonnancement est arrêtée par le Ministre chargé des finances. Le paiement de ces dépenses se fait au vu des titres de créances particulières à chaque nature de dépenses ( **coupons de pension, titres de rente viagères, mémoires de frais de justice criminelle**).

Après paiement de la dépense le comptable impute son montant au compte d'imputation définitive (90xx) et crédite un ou plusieurs comptes suivant le mode de règlement choisi. Cette procédure de paiement sans ordonnancement est

justifiée pour des raisons d'économie pour éviter par exemple la répétition d'opérations dont le montant est connu une fois pour toute.

**Paragraphe 2 : Dépenses payées sans ordonnancement préalable et régularisées par un titre de paiement.**

En principe il est interdit au comptable d'effectuer des paiements à titre d'avance à régulariser c'est à dire de régler avant qu'elles aient été normalement ordonnancées sur crédits budgétaires.

Cependant, certaines dépenses peuvent exceptionnellement en vertu des dispositions législatives ou réglementaires être payées avant leur ordonnancement. Elles doivent ensuite être régularisée par l'émission d'un titre de paiement ( mandat) imputé sur crédit budgétaire correspondant ; le comptable public constate le paiement de ces genres de dépenses à des comptes d'imputation provisoire des dépenses ( 470xx).

Ainsi, tous les paiements effectués au cours d'une gestion doivent être régularisées au cours de cette gestion. A cet effet, le comptable doit rappeler à l'ordonnateur les dépenses à régulariser (dépenses d'imputation provisoire) avant la clôture de la gestion sous peine de voir sa responsabilité personnelle et pécuniaire engagée. La responsabilité personnelle et pécuniaire de l'ordonnateur qui n'a pas procédé à la régularisation des dépenses payées avant ordonnancement en dépit des rappels à l'ordre du comptable peut être engagée ( le bénéficiaire de l'ordre de paiement).

La régularité de la dépense consiste à l'émission d'un mandat de régularisation dont le montant équivaut au montant total des pièces justificatives des dépenses effectuées. Ledit mandat est transmis au comptable public suivant la procédure normale d'exécution des dépenses publiques c'est à dire après le contrôle a priori effectué par le contrôleur financier ou son délégué ; ledit contrôle a priori étant sanctionné par le cachet visé porté sur le mandat de régularisation par le contrôleur financier ou son délégué. Les mandats de régularisation ne sont plus appuyés de titre de règlement mais plutôt d'une pièce de l'ordre de paiement ayant permis le déblocage de l'avance et des pièces justificatives concernées. Il subsiste

deux cas de figure lors de la régularisation des dépenses payées sans ordonnancement préalable et régularisées par un titre de paiement. Ce sont :

**1<sup>er</sup> cas : Il y a un reliquat sur les avances débloquées.**

Dans ce cas le bénéficiaire procède au reversement du reliquat au guichet du Trésor contre quittance. Le mandat de régularisation est alors émis pour le montant des dépenses effectuées c'est à dire le montant de toutes les pièces justificatives en réel.

**2<sup>e</sup> cas : Il y a un reliquat de l'avance débloqué dans le compte courant du Régisseur.**

Dans ce cas à la clôture de l'exercice le service épargne procède à un débit d'office du compte et édite un avis de débit qu'il transmet au Régisseur (le bénéficiaire de l'ordre de paiement) pour lui permettre de régulariser la dépense.

**NB** : Les dépenses payées sans ordonnancement préalable et régularisées par un titre de paiement sont :

- le salaire des A.P.E ;
- les frais de mission ;
- les dépenses relatives aux fêtes ou manifestations populaires (avances mises à la disposition du ministère de l'intérieur) ;
- les dépenses relatives aux séminaires, forums et ateliers organisés par les ministères et institutions de l'Etat ;
- les dépenses relatives aux évacuations sanitaires et les toutes dépenses généralement motivées pour des raisons d'urgence( dépense de première mise d'équipement).

**Section 2 : Les régies d'avances**

Tel que développé dans les chapitres relatifs au principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables, les régies d'avances ou services régis par économie sont instituées en vu de permettre le règlement de certaines dépenses qui, en raison de leurs montants modiques ou de leur caractère imprévu ou urgent

ne sauraient sans raison de paralysie des services de l'organisme public être soumises à la procédure normale d'exécution des dépenses publiques. Le règlement de ces dépenses est fait par des agents du service de l'ordonnateur spécialement habilités à cet effet et qui reçoivent des avances de fonds du comptable assignataire de la dépense à charge pour eux de verser à l'ordonnateur les pièces justificatives des dépenses dans un délai déterminé.

L'ordonnateur à son tour procède à la vérification des pièces justificatives des dépenses, émet les titres de paiement de régularisation qu'il adresse au comptable.

De nos jours, il est fait obligation à tous les ministères et institutions de l'Etat d'ouvrir un compte de régie d'avances au service épargne de la RGF/DGTCP pour y recevoir des avances de fonds destinées au financement des dépenses urgentes de fonctionnement et/ou d'équipements de leurs structures respectives.

### **Paragraphe1 : Institution des régies d'avances**

Les régies d'avances sont instituées (créées) par un Arrêté conjoint du Ministre des Finances et du Ministre auprès duquel la régie est instituée.

L'Arrêté institutif de la régie ( Arrêté portant création de la régie) fixe la nature de la dépense à payer, le montant maximum des avances de fonds pouvant être accordées par le comptable assignataire des dépenses (le RGF) aux Régisseurs d'avances, les délais dans lesquels les justifications des dépenses doivent être produites.

Quant aux Régisseurs d'avances ils sont nommés par décision conjointe du Ministre chargé des finances et du Ministre intéressé ; décision qui les astreint à la prestation du serment au tribunal de 1<sup>ère</sup> instance et à la constitution de cautionnement.

La responsabilité du Régisseur d'avances s'étend aux fonds qu'il a reçu, aux dépenses qu'il a effectuées, à la bonne conservation des chéquiers relatifs à son compte courant ouvert au service épargne (361.01xx), la bonne tenue de la comptabilité de ces opérations dans un registre dénommé livre-journal de banque

ouvert à cet effet et à la bonne conservation des pièces justificatives des dépenses effectuées.

La responsabilité s'étend également aux opérations des agents placés sous son autorité ; à l'instar du comptable public assignataire ou patent il a une responsabilité personnelle et pécuniaire. Par conséquent toute personne qui s'immiscerait maladroitement ou par inadvertance dans les opérations d'exécution des régies d'avances sans être nommée Régisseur d'avances est considérée comme comptable ou Régisseur de fait et traitée comme tel.

## **Paragraphe 2 : Fonctionnement des régies d'avances**

Pour obtenir des avances de fonds le Régisseur adresse une demande au comptable assignataire (RGF) qui donne satisfaction dans la limite du maximum ou du plafond de sa caisse. Au plan procédural, le Régisseur d'avance adresse une "lettre d'appel de fonds" à l'ordonnateur délégué sollicitant une avance pour approvisionner sa caisse ou son compte courant bancaire domicilié au service épargne /DGTCP. L'ordonnateur délégué à son tour émet un ordre de paiement (OP) au nom du Régisseur d'avances et d'un montant égal au quart du montant de la régie (les crédits budgétaires de l'Etat étant exécutés par trimestre pour tenir compte de la rentrée des recettes fiscales). Dans le cas où le montant total de la régie est de 500.000.000, le montant de la 1<sup>ère</sup> avance de fonds à la disposition du Régisseur est de 125.000.000.

Au moyen des avances de fonds le Régisseur paie les créanciers des ministères et institutions de l'Etat concernés, réuni les pièces justificatives des dépenses et les adresse à l'ordonnateur délégué pour l'émission du mandat de reconstitution de fonds à dure concurrence du montant des dépenses effectuées (en cours de l'année d'exécution de la régie) ou du mandat de régularisation de l'OP initial (justification définitive de l'OP ayant permis le déblocage de la 1<sup>ère</sup> avance.

Le mandat de constitution des fonds permet au logiciel SGFIP d'éditer à la division de règlement au service de la dépense, les titres de règlement y relatif (Bon de caisse ou avis de crédit) pour permettre la mise à disposition de fonds complémentaire dans le compte courant du Régisseur.

Par contre, les mandats de régularisation émis exclusivement en fin d'année pour la justification voire la régularisation définitive par les pièces justificatives de la 1<sup>ère</sup> avance de fonds reçue par OP n'entraîne pas l'édition de titre de règlement par SIGFIP.

S'agissant des avances ordinaires de fonds destinées à une opération urgente donnée (cas d'évacuations sanitaires, cas de 1<sup>ère</sup> mise d'équipement, cas des festivités, cas de la tenue des séminaires,...) la régularisation de l'OP ayant servi au déblocage de ces avances intervient aussitôt après les dépenses effectuées et ceux après dépenses effectuées par mandat de régularisation.

**NB** : Le Régisseur procède au reversement du reliquat des fonds par OP s'il en existe. Ce reversement est effectué aux guichets du Trésor public au nom de la partie versante qui est le Régisseur.

Il peut subsister de reliquat de fonds dans le compte courant du Régisseur en fin d'année. En ce moment le service épargne procède à un débit d'office du compte du Régisseur pour solder ce compte afin de lui permettre d'en tenir compte pour émettre le mandat de régularisation des dépenses effectuées.

### **Paragraphe 3 : La responsabilité des Régisseurs d'avances et du comptable assignataire.**

Les Régisseurs d'avances, rappelons le sont personnellement et pécuniairement responsables de la garde et de la consommation des fonds qui leur sont remis par le comptable assignataire de la dépense, de la régularisation des avances de fonds reçues (justification des avances de fonds reçus par les pièces justificatives y afférentes) et de la conservation des pièces justificatives.

Quant au comptable assignataire de la dépense il est astreint à vérifier périodiquement les Régisseurs et à faire constater dans le livre journal ouvert par ceux-ci les déficits de caisse éventuels ou la parfaite concordance entre l'arrêté des écritures et les pièces justificatives fournies par les Régisseurs.

Le comptable assignataire des dépenses des Régisseurs peut être tenu responsable des débits des Régisseurs non recouverts dans les cas suivants :

- lorsque le comptable a accepté sans réserve les pièces justificatives attachées d'irrégularités ;

- lorsque le rejet des pièces justificatives irrégulières est intervenu au niveau du comptable excluant toute possibilité de régularisation par le Régisseur ;
- en l'absence de la justification de la constitution des garanties (cautionnement) exigées des Régisseurs ;
- lorsqu'une faute ou une négligence est relevée à la charge du comptable assignataire pour une insuffisance de contrôle sur place et sur pièce.

En tout état de cause, les Régisseurs doivent subir la surveillance et le contrôle permanent des comptables assignataire.

## **2<sup>e</sup> PARTIE : REGLES PARTICULIERES A CERTAINES DEPENSES PUBLIQUES**

La procédure normale d'exécution des dépenses publiques constitue un cadre général dans lequel s'exécutent la plupart des dépenses publiques. Toutefois, certaines d'entre elles peuvent être régies par des règles particulières tenant compte de leur spécificité : c'est le cas de la rémunération des APE et le règlement des marchés publics.

### **Chapitre 1 : LA REMUNERATION DES APE**

#### **Section1 : Rémunération des agents en activité**

Ici chacune des phases normales d'exécution s'appliquent aux dépenses de personnel mais fait l'objet de quelques aménagements.

#### **A – Engagement**

L'engagement des rémunérations des APE résulte d'une série d'actes administratifs ou législatifs à caractère permanent, collectif ou individuel (création et organisation d'un service public, fixation de la rémunération attachée aux différentes postes de travail ou du suivi engagement, recrutement ou nomination des agents dans un service etc..)

A cet effet, les APE sont engagés dans la fonction publique par Arrêté du MFPTRA par délégation permanente du chef de l'Etat. Les Magistrats sont nommés par décret du Président de la République tandis que les agents occasionnels sont engagés par les Ministres utilisateurs.

## **B – La liquidation des salaires et accessoires des agents en activité**

Dans le cadre de la liquidation des salaires et accessoires aussi bien des APE, des contractuels et occasionnels il est tenu compte des éléments ci-après :

- la qualification professionnelle (les diplômes de base de l'intéressé ;
- la base indiciaire en vigueur pouvant permettre le calcul de la solde (actuellement 2547) ;
- La situation familiale (nombre d'enfants en charge pouvant permettre le calcul de l'allocation familiale) ;
- Les indemnités diverses (de logement, de résidence, de responsabilité suivant le taux en vigueur)
- Le montant de l'IPTS (impôt progressif sur traitement et salaire) dont le montant varie selon le nombre d'enfants à charge ;
- Les cotisations au fonds national des retraités du Bénin pour les APE à hauteur de 6% du salaire indiciaire de l'employé (part de l'employé) et de 14% du même salaire indiciaire ( part de l'employeur). S'agissant des agents émargeant dans le budget des collectivités locales les cotisations sociales sont versées à la CNSS (ex OBSS) à hauteur de 3,6% (part de l'employé) et 16,4% (part de l'employeur).

**NB** : l'IPTS et les cotisations de 6% sont défalqués du salaire brut sans les allocations familiales.

### **Section 2 : Rémunération des APE admis en retraite**

Les agents admis à la retraite bénéficient d'une pension de retraite s'ils émargent au budget général de l'Etat et d'une pension de vieillesse s'ils émargent au budget des collectivités locales. L'admission à faire valoir ses droits à la retraite reste subordonnée à l'accomplissement de 30 ans de service ou de 55 ans d'âge pour les APE et de 30 ans de service et de 55 ans d'âge pour les agents émargeant au budget autonome ( collectivités locales ,sociétés privées et sociétés d'Etat).

Il y a lieu de retenir que l'APE peut bénéficier d'une retraite professionnelle après 15 ans de service révolu.

Dans le cadre de la liquidation des pensions des agents émargeant au budget national il est créé un fonds dénommé FNRB dont l'ordonnateur délégué est le délégué des pensions et des rentes viagères (DPRV) et le comptable, le RGF est le comptable de l'Etat et du fonds.

Ainsi les pensions de retraite sont liquidées par la DPRV sur la base des éléments ci-après :

- le dernier indice de l'APE attesté par le dernier acte d'avancement ou de promotion ;
- les annuités de service (nombre d'années de service) ;
- le certificat de vie et de charge ( nombre d'enfants à charge) ;
- la validation de service auxiliaire ou service stagiaire pour les années accomplies sans versement de cotisation sociale au FNRB (part de l'employé et part de l'employeur) ;
- le taux de 2% représentant le taux maximum permettant de liquider la pension de chaque retraité en tenant compte du nombre d'années de service ;
- etc

Ainsi la pension de retraite est accordée au maximum pour un taux de 60% du dernier indice. Soit  $2\% \times 30 \times I = 60\%I$ .

## **Chapitre II REGLEMENT DES MARCHES PUBLICS**

### **Section 1 : Nature juridique et contenu des marchés publics.**

#### **A –Définition**

Un marché public est un contrat administratif passé entre un organisme public et un tiers appelé entrepreneur ou fournisseur qui s'engage à exécuter une obligation (exécution des travaux, fournitures de bureau ou de prestation de service,...) dans certaines conditions de prix, de délai, de consistance ou de qualité technique donnée.

Les dépenses publiques doivent s'exécuter suivant des procédures des marchés publics dès que leurs montants individuels atteignent un certain seuil.

Ainsi conformément aux dispositions des articles 2 et 3 du décret N°99-312 du 22 juin 1999 portant fixation des seuils, des procédures de gré à gré, de consultation et des règles applicables aux marchés d'études : « les seuils applicables aux marchés d'Etat et à ceux de ses établissements publics, sociétés et offices d'Etat sont fixés à :

- dix millions de francs CFA pour les marchés de fournitures ;
- trente millions de francs CFA pour les marchés de travaux ;
- dix millions de francs CFA pour les marchés de services. »

(confère article 2)

Les seuils applicables aux marchés des collectivités locales, à ceux de leurs établissements publics et offices sont fixés à :

- dix millions de francs CFA pour les marchés de fournitures ;
- vingt-cinq millions de francs CFA pour les marchés de travaux ;
- dix millions de francs CFA pour les marchés de services.

Ces seuils pour les collectivités locales de plein exercice (communes actuelles) sont les suivants :

- dix millions de francs CFA pour les marchés de fournitures ;
- vingt-cinq millions de francs CFA pour les marchés de travaux ;
- dix millions de francs CFA pour les marchés de services.

(confère article 3).

Il en résulte que lorsque le montant d'une dépense est inférieur à ceux précisés dans les articles 2 et 3 cités ci-dessus le maître de l'ouvrage établit un bon de commande et rédige le procès-verbal de consultation (article 6 du décret pré-cité).

Par ailleurs « tout fractionnement de prestation portant le même objet en vue d'éviter la procédure des marchés publics est formellement interdit » (confère article 7 du décret pré-cité).

Il convient de rappeler aussi que le code des marchés est régi par un décret N°96-04 du 31 janvier 1996 portant code des marchés publics applicables en République du Bénin.

### **Paragraphe 1 : Le choix de l'entrepreneur ou du fournisseur.**

Le choix de l'entrepreneur ou du fournisseur à qui sera attribué l'exécution des prestations objet du marché public n'est pas laissé à la discrétion des agents ou des représentants de l'organisme public. Il est soumis à des règles spécifiques en vue de garantir la bonne exécution des prestations par des entrepreneurs ou des fournisseurs qualifiés techniquement et capables financièrement. Il est généralement fait appel à concurrence.

Aux termes de l'article 29 de l'ordonnance N°96-04 du 31 janvier 1996 portant code des marchés publics applicable en RB , « tout candidat à la concurrence doit présenter à l'appui de sa soumission des pièces permettant d'apprécier ses performances techniques, ses références financières et ses situations juridique et fiscale.

Les pièces relatives aux performances techniques du candidat sont celles qui indiquent les prestations de même nature que celles pour lesquelles il soumissionne. Elles se présentent sous la forme d'un tableau récapitulatif des prestations réalisées avec leurs montants respectifs. Ce tableau est appuyé des attestations de bonne fin d'exécution correspondantes délivrées par les maître d'ouvrage.

Toutefois les entreprises naissantes sont autorisées à fournir en lieu et place des performances techniques, des pièces relatives aux expériences professionnelles du personnel d'encadrement.

La capacité financière du candidat peut être appréciée à travers des bilans certifiés par des experts agréés. Sur ces bilans certifiés, doit figurer la mention **“bilans conformes aux déclarations souscrites au service des Impôts ; contribuable en règle vis à vis du FISC”**.

En outre, le candidat doit être en règle vis à vis de la sécurité sociale et justifier sa situation juridique par une attestation de non faillite. »

Au regard de tout ce qui précède, le code des marchés publics en RB a prévu trois modes de passation des marchés publics à savoir :

- **l'appel d'offres ;**
- **l'adjudication publique ;**
- **le gré à gré.**

#### **A – L'appel d'offres**

« L'appel d'offres est le mode de passation des marchés par lequel le soumissionnaire dont l'offre répond le mieux aux intérêts du maître de l'ouvrage est retenu après mise en concurrence des candidats.

Le jugement des offres est prononcé conformément aux critères et méthodes d'évaluation contenus dans le règlement particulier de l'appel d'offres préalablement rédigé par le maître de l'ouvrage.

Aucun critère supplémentaire ne sera pris en considération après l'ouverture des plis.

La soumission reste la pièce contractuelle fondamentale. » (confère article 31 du code des marchés publics en RB).

L'appel d'offres peut être ouvert ou restreint.

Il est ouvert lorsqu'il n'existe aucune restriction pour certains candidats c'est à dire tous les candidats peuvent présenter des offres sans restriction aucune.

Il est dit restreint lorsque l'objet du marché concerné ne s'adresse qu'aux candidats que le maître de l'ouvrage (administration concernée) a retenu.

#### **B – L'adjudication publique**

L'adjudication publique est un mode de passation de marché public par lequel le soumissionnaire qui présente l'offre dont le montant est le plus bas en séance publique après mise en concurrence des candidats est retenu.

Le procès-verbal de l'adjudication reste la pièce contractuelle fondamentale. L'adjudication peut être ouverte ou restreinte.

Elle est dite ouverte lorsque tous les candidats peuvent présenter les offres après avoir été informés par un avis d'adjudication inséré dans une publication d'annonce légale et contenant toutes les indications utiles sur les prestations à exécuter.

L'adjudication est dite restreinte que lorsqu'elle ne met en concurrence que les entrepreneurs ou les fournisseurs jugés aptes par l'administration à exécuter les prestations exigeant des qualifications particulières. Cette aptitude est obtenue après une pré sélection organisée par l'administration. L'adjudication restreinte est aussi précédée par un avis d'adjudication.

L'adjudication ouverte ou restreinte se poursuit par le dépouillement des offres en séance publique et l'attribution ou encore l'adjudication du marché en séance publique au soumissionnaire le moins-disant par référence à un prix maximum fixé au préalable par l'administration. En contrepartie des avantages de l'adjudication il convient de souligner ses inconvénients. En effet, la qualité des prestations à fournir n'est pas souvent satisfaisante étant donné que le marché a été attribué au prestataire le moins-disant.

### **C – Le gré à gré.**

Un marché est dit de gré à gré ou négocié lorsque le maître de l'ouvrage ( le représentant de l'administration) engage librement des consultations et négociations directes avec un entrepreneur ou un fournisseur ou un prestataire de service de son choix en vu de passer une commande de travaux, de fournitures ou de prestations de services.

Le marché de gré à gré constitue une procédure dérogatoire au droit commun qui met à égalité de concurrence à travers l'appel d'offres et l'adjudication. Il ne peut être passé dans les marchés de gré à gré ou négociés (marché par entente directe) que dans des cas limitativement prévus par le code des marchés publics.

Ainsi conformément aux dispositions de l'article 44 de l'ordonnance N°96-04 du 31 janvier 1996 portant code des marchés public en République du Bénin, « la passation d'un marché de gré à gré ne peut intervenir que dans les cas suivants :

- 1- lorsque l'exécution des travaux, la livraison des fournitures ou la réalisation des prestations des services faits fit l'objet d'un monopole ou appelle des mesures particulières de sécurité ;
- 2- lorsque deux appels d'offres ou deux adjudications restent infructueux ;
- 3- lorsqu'après deux appels à la concurrence aucune offre n'est présentée bien que le maître de l'ouvrage ait fourni à la commission Nationale, Départementale ou Spéciale des marchés publics tous documents nécessaires pour la réussite des affaires ;
- 4- lorsque des raisons impérieuses tenant notamment à la défense nationale l'exigent ;
- 5- lorsque l'urgence ou l'exécution des travaux, la livraison de fournitures ou la réalisation de prestations de services est motivée par des circonstances imprévisibles qui ne permettent pas de respecter les procédures d'appel d'offres ou d'adjudication ;
- 6- lorsqu'une convention internationale où les financements exigent une telle procédure ;
- 7- lorsque le maître de l'ouvrage est tenu de faire exécuter les travaux, de faire livrer des fournitures ou de faire réaliser des prestations de services objet d'un marché résilié ;
- 8- lorsque l'appréciation de la commission Nationale, Départementale ou Spéciale des marchés publics sur des cas particuliers qui lui sont soumis par le maître de l'ouvrage est favorable à ce mode de passation de marchés. »

Toutefois l'article 45 de la même ordonnance stipule ce qui suit :

« La procédure de gré à gré, hormis les cas de monopole, n'exclut pas l'obligation de la mise en concurrence des candidats susceptibles d'exécuter le marché. Les prix du soumissionnaire à retenir doivent être comparés à ceux des marchés similaires antérieurs ».

**Paragraphe 2 : Documents constitutifs d'un marché public.**

Un marché public est constitué par trois catégories de documents :

- **les cahiers de charges ;**
- **l'acte d'engagement ;**
- **les avenants.**

### **A – Les cahiers de charges**

Les cahiers de charges fixent les modalités dans lesquelles doivent être exécutés les marchés dans le cas des réglementations en vigueur. Il existe deux catégories de cahiers de charges :

- les cahiers de clauses générales ;
- les cahiers de clause particulières ou spéciales.
  - Les cahiers de clauses générales réunissent les clauses applicables à toutes catégories de marchés ou de prestations.
  - Les cahiers de clauses particulières contiennent les clauses propres à chaque marché ( les offres techniques particulières, les caractéristiques particulières d'exécution du marché...). Les cahiers de clauses particulières se trouvent très souvent dans les marchés industriels encore appelés marchés technologiques ; par contre les cahiers de clauses générales répondent aux marchés publics de travaux, de fournitures courantes, de services, etc...

### **B – L'acte d'engagement**

Un marché public étant un contrat il est soumis à des conditions de formes particulières : il fait l'objet d'un acte d'engagement écrit comportant certaines mentions sous peine de nullité de contrat tels l'indication des parties contractantes, la définition de l'objet du marché, le prix du marché, l'imputation budgétaire du marché, le délai d'exécution du marché, les conditions de livraison et de paiement, la date de mise en œuvre de la pénalité de retard d'exécution, les conditions de résiliation du contrat, l'indication du comptable assignataire de la dépense, etc....

En tout état de cause le marché doit être signé par les parties contractantes et par la suite approuvé par une autorité habilitée (Ministre chargé des finances en ce qui concerne les marchés nationaux, les Préfets de département en ce qui concerne les marchés locaux).

Mais il convient de préciser aussi qu'aux plans budgétaire et comptable le marché signé et approuvé n'est pas directement exécutoire. En effet, les marchés ne sont exécutoires aussi bien par les ordonnateurs que par les comptables que si et seulement si ils sont enregistrés aux services des domaines de la DGID de 1% de la valeur vénale du marché, et le coût d'enregistrement est à la charge du titulaire du marché. Dans l'hypothèse des marchés exonérés de toutes taxes, (cas des marchés financés sur ressources extérieures), cet enregistrement aux services des domaines de la DGID est obligatoire pour permettre à l'Etat de suivre les exonérations accordées par l'Etat. La mention de la certification est souvent portée par la DGID au verso de la page des signatures du marché au moyen d'un cachet portant la mention **Droit d'enregistrement** (D.E=en lettre et en chiffre) ; pour les marchés exonérés (D.E=0 ; D.E=gratis)

Au regard de tout ce qui précède on peut conclure qu'un marché régulièrement passé à la forme est un acte synallagmatique à titre onéreux et ne peut être modifié que par un acte pris dans la même forme signé par les deux parties. Cet acte modificateur de marché initial est appelé **Avenant**.

### **C – Les avenants au marché**

L'avenant est un document constatant l'accord des adhérents à ce marché pour modifier une ou plusieurs dispositions du contrat d'exécution.

Un avenant n'est nécessaire que si les modifications concernent un élément déterminé du marché initial et ne peut être réglé que par les dispositions contractuelles.

Les modifications objet d'un avenant peuvent alors concerner les clauses d'obligations réciproques relatives aux prix, aux volumes des prestations à fournir, à la définition technique des prestations ; au délai d'exécution, aux lieux

d'exécution, aux lieux de livraison, au paiement direct du marché (au titulaire ou au sous-traitant).

L'avenant peut aussi concerner les modifications affectant les caractéristiques de l'un des contractants (décès du titulaire du marché, changement de forme juridique de l'entreprise titulaire du marché, changement de forme juridique de l'entreprise titulaire du marché etc.).

L'avenant doit être conclu et signé que dans les mêmes formes que le marché public lui-même.

### **Paragraphe 3 : Les obligations des entrepreneurs ou des fournisseurs**

Il sera examiné dans ce paragraphe, les obligations des candidats au marché, celles du titulaire du marché et les sanctions y relatives.

#### **A – Les obligations du candidat au marché.**

Les entreprises ou fournisseurs candidats au marché public doivent dans tous les cas produire ou apporter la preuve de leur aptitude professionnelle, de leur capacité financière, de leur moralité, etc..

Les candidats au marché public doivent souscrire une déclaration écrite et fournir certains renseignements tel que prescrit par l'appel d'offres.

Dans sa déclaration, le soumissionnaire doit indiquer :

- ses noms, prénoms, profession, adresse, date et lieu de naissance, nationalité , le numéro et la date d'inscription au registre de commerce ;
- préciser s'il existe des privilèges ou nantissements inscrits à son encontre au greffe du tribunal de commerce ;
- attester qu'il n'est pas en état de liquidation de biens ; les sociétés en liquidation de biens étant exclues des marchés publics ; celles en liquidation judiciaire pouvant soumissionner si elles sont autorisées par le tribunal ;
- déclarer qu'il n'a pas fait l'objet de condamnation, d'échéances et sanctions prévues par la loi relative à l'assainissement des professions commerciales ou industrielles : les sociétés frappées par ces dispositions étant exclues ;
- attester qu'il a satisfait à ses obligations fiscales et parafiscales ;

- certifier exacts et sincères les renseignements fournis sous peine de sanction allant de l'exclusion temporaire à l'exclusion définitive de l'entreprise des marchés publics.

## **B – Les obligations du titulaire du marché.**

Les titulaires du marché sont généralement astreints à des garanties pécuniaires destinées à couvrir l'administration contractante des charges qu'entraînerait leurs défaillances éventuelles. Le titulaire d'un marché peut être tenu de constituer un cautionnement en garantie de la bonne exécution du marché ; le cautionnement est dans tous les cas forfaitaire et laissé à la discrétion de l'administration ; et s'il est exigé un cautionnement son montant ne peut être supérieur à 3% du montant initial du marché augmenté le cas échéant du montant des avenants lorsque le marché ne comporte pas de délai de garantie et à 5% lorsque le marché en comporte un.

Toutefois, il est de plus en plus exigé des titulaires du marché une caution bancaire de garantie, caution donnée par une banque de la place agréée par l'Etat et disposant d'un capital social important capable de couvrir les préjudices financières éventuelles.

Par ailleurs, les titulaires des marchés sont tenus d'exécuter eux-mêmes des prestations puisqu'ils ont été retenus non seulement en raison du prix offert mais aussi et surtout de leur capacité financière, technique et même morale. Mais les titulaires des marchés peuvent confier à une personne une partie des prestations objet des marchés publics à condition que les sous-traitants aient été acceptés par l'administration ainsi que les conditions de paiements et à condition que les sous-traitances ne portent pas sur la totalité des marchés.

Le titulaire du marché doit exécuter les prestations de façon irréprochable ; les malfaçons constatées et les retards d'exécution sont passibles de sanctions ( amendes, pénalités, résiliation de contrat..).

Il doit se conformer aux clauses de marché, aux ordres de services de l'administration même si ceux-ci exigent des modifications ou des travaux supplémentaires auxquels cas il peut prétendre éventuellement à une indemnité compensatrice à la charge de l'administration.

Le titulaire d'un marché public doit souscrire à ses employés une bonne condition de travail et un salaire normal.

### **C – Les sanctions**

Les titulaires de marché qui ne satisfont pas aux obligations contractuelles sont passibles de sanctions variant de la simple pénalité à la résiliation du contrat de marché. Les pénalités constituent une sorte d'amendes mises à la charge du titulaire du marché notamment en cas de retard d'exécution des prestations par suite d'une faute imputable au titulaire du marché et non en cas de force majeure (inondation, incendie, vol...). Généralement les pénalités sont déduites du montant des acomptes à payer.

L'administration peut dessaisir un titulaire de marché de son exécution et confier ce marché à une tiers personne appelée Régisseur qui va poursuivre le reste des travaux en régie jusqu'à leur finition.

L'administration peut décider de la résiliation du marché à titre de sanction en cas de section de marché à un sous-traitant non autorisé, du retard flagrant dans l'exécution du marché, de l'inobservation des textes en vigueur. L'administration peut procéder à la réadjudication sur folle enchère du marché qui consiste à la remise en concurrence au risque et péril du premier attributaire du marché, des prestations restant à exécuter.

Enfin l'administration a le choix entre plusieurs sanctions qu'elle prononce vis à vis du titulaire du marché selon la gravité de la faute et ce selon les textes en vigueur.

### **Section 2 : Le financement des marchés publics**

Le règlement des sommes dues au titre des marchés publics pose des problèmes qui tiennent à l'importance des masses financières en cause et aux délais généralement longs qu'implique la réalisation des prestations.

Le respect du principe du paiement après service fait conduirait à attendre pendant des années avant de régler les sommes dues aux titulaires des marchés publics. Dans ces conditions il est certain qu'ils auraient dû incorporer les frais

bancaires relatifs aux crédits auxquels ils auraient recouru dans le financement des travaux. Il se pourrait que certains titulaires éprouvent de sérieuses difficultés financières les amenant à abandonner les marchés.

C'est au regard de tout ce qui précède qu'il a été envisagé des modalités de dérogation au principe de paiement après service fait.

Dès lors, le financement des marchés publics combinent deux procédures :

- **financement administratif ;**
- **financement bancaire.**

### **Paragraphe1 : Le financement administratif.**

Le financement administratif se fait au moyen d'avances et d'acomptes.

#### **A – Les avances**

Les avances constituent certaines sommes versées au titulaire du marché dès la mise en exécution de ce marché c'est à dire sans service fait par l'intéressé. Cette somme est destinée à encourager le titulaire du marché à réunir l'outillage nécessaire (agglos, ferrailles, sable, gravillons...) destiné au démarrage des travaux.

Aux plans budgétaire et comptable ces avances sont égales à 30% de la valeur vénale du marché (valeur TTC).

Toutefois, le paiement de ces avances dénommées avances de démarrage reste strictement conditionné à la production d'un acte de cautionnement par un établissement bancaire de la place agréée par l'Etat (il s'agit de la caution bancaire d'avance de démarrage).

L'administration peut accorder en dehors de l'avance de démarrage une avance forfaitaire dès que le montant du marché dépasse un certain seuil ; cette avance forfaitaire est égale à 5% du montant brut du marché et peut être cumulée avec d'autres avances préalables accordées.

## **II- Les acomptes**

Les acomptes constituent un droit pour les titulaires des marchés publics dont la durée d'exécution est supérieure à trois (3) mois. L'administration ne peut donc pas refuser d'instituer dans un contrat de marché une clause de versement d'acomptes dès lors que le délai d'exécution dépasse trois mois. Les conditions de versement d'acomptes doivent être précisées dans les contrats de marché.

Il convient de souligner que le paiement d'acomptes est obligatoire dans les conditions mentionnées ci-dessus ; mais il doit intervenir qu'après exécution par le titulaire du marché de certaines prestations. Le titulaire du marché doit prouver les prestations qu'il a exécuté lors de la vérification du chantier ou de la réception provisoire des fournitures ou matériels objet du marché public. Ainsi, les acomptes peuvent être versés au fur et à mesure de l'exécution du marché après constatation par l'administration des décomptes provisoires ou des procès-verbaux provisoires administratifs de services faits ; ces acomptes peuvent avoir été prévus dans le marché en pourcentage du montant à payer suivant les phases techniques de réalisation. Ils peuvent être fixés a posteriori en fonction des prestations constatées périodiquement à des dates convenues d'accord parties. Le montant des acomptes qu'elles qu'en soient leur nature ne doivent en aucun cas excéder la valeur des prestations effectivement exécutées et auxquelles il se rapporte. Les versements d'acomptes doivent intervenir au moins tous les trois mois. Ils peuvent aussi intervenir tous les mois compte tenu de la qualité des prestations et à la convenance des parties contractantes.

**NB** : Le niveau des prestations exécutées par le titulaire du marché et qui certifie le service fait est matérialisé du marché par un document administratif qu'on appelle attachement ; et l'évaluation financière de l'attachement est appelée décompte qui est régulièrement payé au titulaire du marché sous forme d'acomptes. Dès lors l'avance de démarrage constitue le décompte zéro et les décomptes qui suivent constituent les acomptes.

- **Comparaison entre l'avance et l'acompte**

L'avance correspond à un versement sans service fait par le titulaire du marché. Par contre l'acompte correspond à un versement après service fait autrement dit après l'exécution des prestations.

L'avance doit être toujours garantie par un établissement financier ou bancaire agréé par l'Etat. Par contre l'acompte n'a jamais été indexé de la nécessité d'une garantie.

**NB** : Le titulaire d'un marché peut se passer du paiement d'avances et/ou de l'acompte et exécuter entièrement la prestation avant de se faire payer à 100%.

Par ailleurs, il est prévu une retenue de garantie d'un taux de 10% payable aux titulaires des marchés publics un an après réception provisoire desdits marchés. Toutefois, le titulaire du marché public peut bénéficier du paiement intégral de cette retenue de garantie sitôt après la livraison provisoire des marchés. Si ce dernier se fait cautionner ou se fait avaliser par un établissement financier.

Dès lors, ce dernier produit à l'administration (ou maître de l'ouvrage) "une caution bancaire de retenu de garantie". Cette caution est exigée pour sa copie originale par l'administration dans le dossier.

## **Paragraphe 2 : Financement bancaire des marchés publics.**

Le financement d'un marché public consiste pour l'entrepreneur ou le fournisseur à trouver les ressources publiques qui lui sont nécessaires pour faire face à l'exécution du marché. Ce financement a été déjà facilité sans nul doute par l'institution du financement administratif. Toutefois, le système des avances et des acomptes ne résout pas pour autant tous les problèmes du titulaire du marché. En effet, les paiements effectués par l'administration sont généralement lents à cause des procédures de constatation des prestations exécutées, d'ordonnancement des dépenses et des paiements. Le plus souvent le titulaire du marché est obligé de faire recours à un financement extérieur pour combler le décalage de trésorerie entre les dépenses qu'il exécute et les paiements attendus de l'administration.

Deux sources de financement permettent cet état de chose :

- le recours aux banques par le nantissement à leur profit ;

- le recours dans les pays où il en existe à une institution financière spécialement chargée du financement des marchés publics.

### **A –Le nantissement des marchés publics.**

Le marché public peut être considéré comme une valeur, un instrument de crédit dans la mesure où il ouvre des perspectives de bénéfice ou de rentrée de fonds pour son titulaire. En tant que valeur, le marché peut donc être mobilisé, c'est à dire nanti.

Pour être nanti, le marché doit contenir certains nombres d'indications qui peuvent être utiles aux créanciers nantis.

Ces indications sont les suivantes :

- objet du marché ;
- sa valeur ;
- modalité de règlement ;
- le responsable du marché et le cas échéant les prestations sous-traités et les sous-traitants.

En droit commun un nantissement n'est valable que s'il a été signifié au débiteur de la créance du nanti et si le titre de créance a été remis au bénéficiaire du nantissement.

Un exemplaire du marché est déposé à la banque qui à son tour met les fonds à la disposition du titulaire pour lui permettre de faire face aux dépenses engendrées par l'exécution du marché.

Conformément aux dispositions des articles de l'ordonnance N°96-04 du 31 janvier 1996 portant code des marchés publics applicable en République du Bénin, « le nantissement est un contrat en vue de garantir le paiement de sa dette un objet faisant partie de son patrimoine.

En matière de marché public, le nantissement cesse de produire ses effets lorsque la caution, bénéficiaire du nantissement donne par lettre recommandée, mainlevée dudit nantissement au comptable public détenteur de l'exemplaire unique visé à l'article 41 ci-dessous.

Cette cessation d'effet court à partir du 10<sup>e</sup> jour ouvrable après la réception de la lettre recommandée par le comptable. »

Par ailleurs, « en République du Bénin l'affectation d'un marché public en nantissement se déroule comme suit :

- remise par le maître de l'ouvrage au titulaire du marché de l'original du marché portant la mention "exemplaire unique" délivré pour former titre en cas de nantissement ;
- prise en compte de cet original du marché par la banque intéressée ;
- établissement d'une convention d'offres de crédit entre ladite banque et son client . En cas de cofinancement du marché par nantissement il y a autant d'exemplaires uniques que de conventions d'offres de crédits ;
- l'égalisation des deux signatures portées sur la convention par le Maire dès la commande ;
- enregistrement de la convention au service des domaines de la DGID ;
- remise de la convention portant nantissement du marché appuyé des exemplaires uniques à la banque qui la notifie au comptable public sous pli recommandé avec accusé de réception. »

### **B- La caisse nationale des marchés publics.**

La caisse nationale des marchés publics est un établissement public à caractère bancaire doté de la personnalité civile, d'autonomie financière créée en 1966 en France pour faciliter le financement bancaire des marchés publics. Son intervention ne se substitue pas à celle des banques mais s'y ajoute, la caisse ne faisant pas en général des crédits directs au titulaire du Marché public. Elle donne sa garantie par voie d'aval ou d'acceptation pour venir accorder de crédit au nantissement de marché public. Elle facilite également aux titulaires des marchés publics la mobilisation de leurs créances sur organismes publics.

Au Bénin il n'existe pas de caisse nationale des marchés publics ; ce sont des banques primaires qui s'occupent du nantissement des marchés publics.

### **Section 3 : Les pièces justificatives de règlements des marchés publics.**

Les pièces produites à l'appui des titres de paiement émis en règlement des sommes dues au titre d'un marché public doivent permettre au comptable de s'assurer de toutes les conditions relatives à la régularité formelle des

dépenses sont réunies en même temps que toutes les conditions imposées par la législation ou la réglementation en la matière de règlement des marchés publics.

A cet effet, les pièces attachées aux titres de paiement (mandat de paiement) d'un marché public sont :

- le dossier complet du marché public c'est à dire d'engagement appuyé éventuellement des avenants ou d'autres actes additionnels ;
- la preuve de la constitution du cautionnement (cas de paiement de l'avance de démarrage ou de retenue de garantie de 10%) ;
- le décompte des prestations certifiées ou acceptées par le titulaire du marché public ou acceptées par la personne responsable, titulaire du marché public (cas du paiement des acomptes ) indiquant le montant de la somme à payer ;
- un procès-verbal de réception provisoire attestant la réception provisoire du marché (les travaux ou la livraison fournitures) dûment signé par toutes les parties prévues au contrat (l'entrepreneur ou le fournisseur représentant le maître de l'ouvrage, le représentant du contrôleur financier ou du délégué du contrôleur financier, le représentant de la direction technique concernée etc.) ;
- le procès-verbal de réception définitive (un an après la réception provisoire) dûment signé par toutes les parties prévues au contrat, corroborant ainsi la bonne exécution du marché.

Parfois le procès-verbal indique ou fait mention du décompte des intérêts moratoires à la charge de l'administration c'est à dire les intérêts qui sont dus ou les retards qui sont occasionnés par l'administration dans le paiement des décomptes au profit du titulaire du marché, lesdits paiements ayant entraîné des préjudices financières pour le titulaire du marché.

## **3<sup>e</sup> partie : LES CONTENTIEUX DES PAIEMENTS**

Une dépense publique doit être effectuée dans des conditions qui libèrent l'organisme public de sa dette. Conformément aux dispositions du code de procédure civile le paiement peut être libératoire que s'il est effectué dans les mains du créancier réel ou dans les mains de quelqu'un ayant reçu pouvoir de lui ou qu'il soit autorisé par la loi ou la justice à recevoir paiement pour lui.

Dans la pratique budgétaire au Bénin le paiement fait pour le compte d'un créancier ou au profit d'autrui est strictement subordonné à la production d'un acte notarié (procédure notariée où il est mentionné par le notaire l'accord du créancier pour le paiement de sa créance au profit d'une autre personne. Le comptable doit alors s'assurer que la partie prenante a bien qualité pour donner acquit libératoire : d'où la validité juridique du paiement.

### **Section 1 : La validité juridique des paiements.**

Quel que soit les circonstances de paiement celui-ci est dans la plupart des cas subordonnés à la production de la justification d'un état civil, la constatation de certaines situations de fait ou à la vérification de l'authenticité des signatures.

#### **A – La justification de l'état civil**

Le livret de famille vaut remise d'extrait d'acte de naissance, de mariage ou de décès. Les certificats de vie, de non divorce et du non séparation de corps ; s'il comporte des indications suffisantes, une carte d'identité nationale, un passeport sont admis en justification du créancier d'Etat. Toutefois, il n'est pas admis le permis de conduire ou les cartes professionnelles pour justifier l'identité ou l'état civil de la partie prenante.

#### **B – L'authenticité des signatures**

Il est demandé aussi bien à l'administration qu'aux comptables de ne pas exiger la légalisation ou la certification matérielle des signatures apposées sur les pièces justificatives qui leur sont remises. Le comptable doit, dès lors vérifier l'authenticité des signatures apposées sur les titres de règlement par tous les moyens mis à sa disposition notamment par la comparaison des signatures par celles se trouvant sur d'autres documents à sa possession (carte d'identité, passeport ou par le dépôt préalable de signature). Il peut recourir à un acte authentique lorsque l'importance de l'affaire ou le risque couru le justifie.

Le comptable peut convoquer la partie intéressée et après avoir vérifié son identité le faire signer le document considéré : celui-ci est alors revêtu de la mention « signé en ma présence »

### **C – Paiement des sommes dues à des créanciers ne sachant ou ne pouvant signé.**

Lorsque le créancier ne sait signé, le comptable doit constater la réalité du paiement dans les conditions du droit . A cet effet la preuve testimoniale est admise mais seulement pour les montants ne dépassant pas 25.000F ; alors, le comptable atteste sur le titre de règlement que la partie prenante a déclaré ne savoir signé et que le règlement a été effectué en présence de deux témoins ou de trois et lesdits témoins signent alors la déclaration. Les témoins doivent être majeur (21 ans au moins) et savoir signer. Ils peuvent être de l'un ou de l'autre sexe. Toutefois, les parents ou alliés du comptable ou son conjoint jusqu'au degré de cousin, ses domestiques, ses collatéraux ( beau-père , belle-mère...), ses propres agents ne peuvent servir de témoins.

### **D – Paiement de sommes dues à des incapables.**

Les incapables ne peuvent eux-mêmes recevoir des paiements. Leur acquit n'est pas valable juridiquement. Les sommes qui leur sont dues doivent être payées entre les mains de leurs représentants qualifiés. Sont désignés sous le vocable "d'incapable " les mineurs, les handicapés moraux ou moteurs d'un certain degré.

#### **1- Les mineurs**

Le mineur est l'individu de l'un ou de l'autre sexe qui n'a pas atteint la majorité (21 ans au Bénin) ; le mineur est normalement sous le régime de l'administration légale mais peut être sous tutelle ou fait l'objet d'une émancipation.

**NB** :Une personne ayant fait d'enfant dans un âge inférieur à la majorité est déclarée personne émancipée. Sont considérées aussi comme émancipées toutes personnes mariées avant l'âge de la majorité.

Les paiements au profit des mineurs se font toujours sur production d'une procuration notariée ou sur présentation de la pièce d'état civil du père ou de la mère justifiant le degré de parenté à l'intéressé.

#### **2- Les majeurs incapables**

Les majeurs incapables sont les handicapés moraux ou moteurs, les débiteurs insolvables, les reclus de justice....Ces derniers ne sont habilités pour recevoir paiement.

## **E – Les paiements de sommes à une femme mariée**

La femme majeure célibataire ou veuve jouit des mêmes droits que l'homme et peut vraiment donner un acquit libératoire. Toutefois, la femme mariée ne peut pas agir seule car les actes qu'elle est appelée à poser incombent aussi à son mari. La femme mariée qui invoque son droit à agir seule ou à recevoir seule un paiement doit justifier au comptable que son régime matrimonial le lui permet notamment dans l'hypothèse des sommes qui lui sont faites sur décision de justice ou du fait de sa situation administrative. En dehors de ces deux cas le comptable doit donc avant d'effectuer le paiement à une femme mariée déterminer si elle peut recevoir seule le paiement en fonction de son régime matrimonial car les conditions de l'acquit varie selon les conditions matrimoniales adoptées par les époux.

**NB** :Les divorces ou le décès du mari font disparaître les restrictions apportées pour la femme de percevoir seule la somme due. Elle doit justifier au comptable le décès ou le divorce du mari.

## **4<sup>e</sup> partie : LES CONTROLES DE L'EXECUTION DES DEPENSES PUBLIQUES**

L'exécution des dépenses publiques est indexée d'un certain nombre de contrôles aussi bien a priori qu'a posteriori afin de prévenir toute malversation dans la gestion des finances publiques. Alors que les contrôles a priori (contrôles préalables au paiement des dépenses publiques) permettent la vérification du respect des textes en vigueur en matière de paiement des dépenses publiques, les contrôles a posteriori quant à eux, visent à l'évaluation des opérations d'exécution du budget en recettes et en dépenses et in fine à donner quitus au comptable en charge de la gestion ou à le mettre en débet.

### **Section 1 : Les contrôles préalables au paiement : contrôle a priori**

Ils sont exercés par le contrôleur financier ou son délégué. Ces contrôles s'effectuent aussi bien sur les actes d'engagement de dépenses (pour la validité des dépenses engagées par rapport au crédit disponible) que sur les actes d'ordonnancement desdites dépenses dans le cadre du contrôle de la régularité intrinsèque et extrinsèque (formelle) desdites dépenses. Le contrôle de cette régularité de la dépense se fait par le contrôleur financier ou son délégué sur la base des pièces justificatives réglementaires jointes aux titres de paiement. Il convient de rappeler que le contrôleur financier est représenté dans les ministères et institutions de l'Etat par les délégués du contrôleur financier qui font partis de la chaîne d'exécution des dépenses publiques conformément aux dispositions du décret 2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution des dépenses publiques.

### **Section 2 : Les contrôles a posteriori**

Ces contrôles interviennent après le paiement matériel de la dépense. Ils sont effectués par les organes de contrôle tels que :

- IGS
- DIVI
- IGAA
- IGF

Divers organes ou commissions ad'hoc de contrôle, d'enquête ou de vérification à caractère administratif peuvent effectuer le contrôle a posteriori s'ils sont mandatés par le Ministre chargé des finances ou le Chef de l'Etat. Les contrôles a posteriori débouchent toujours sur la production d'un rapport qui propose à l'autorité des sanctions positives ou négatives.

En matière financière les sanctions négatives portent très souvent sur les déficits de caisse entraînant la mise en débet du comptable par un Arrêté de débet pris par le Ministre chargé des finances.

Par ailleurs, au titre du contrôle a posteriori il existe deux catégories de contrôles qui sont :

- le contrôle juridictionnel (contrôle effectué par la chambre des comptes de la cour suprême sur les comptes de gestion de l'Etat) ;
- le contrôle parlementaire sur la gestion des finances publiques en général.

Enfin, l'exécution du budget est bouclée par la loi de règlement dont le vote par l'assemblée, détermine la bonne ou mauvaise gestion du budget pour l'année concernée.