



Centre Africain d'Etudes Supérieures en Gestion

CESAG EXECUTIVE EDUCATION

(CEE)

**MBA en Administration et Gestion
des Entreprises**

(MBA-AG)

**Promotion 14
(2015-2016)**

Mémoire de fin d'études

THEME

**Analyse de la procédure d'exécution des dépenses
publiques : cas de la Direction générale de la
Comptabilité publique et du Trésor du Sénégal.**

Présenté par :

NDEYE FATOU CISSE

Encadré par :

LACINA SANGARE

Enseignant associé au
CESAG

OCTOBRE 2016

DEDICACES

- A mon père qui n'a ménagé aucun effort pour ma formation professionnelle, mon éducation et ma réussite dans tous mes projets. Qu'Allah agrée ses prières et lui accorde longue vie et une santé de fer.
- A ma tendre mère pour tout son amour, ses sacrifices, ses prières et son éternel soutien.
- A mon frère et ma sœur qui ont toujours répondu présent.
- A toute ma famille ainsi que mes amis et camarades de promo CESAG.
- A tous mes collègues de la Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

REMERCIEMENTS

Je remercie le Bon Dieu de m'avoir donné la santé et le courage de pouvoir réaliser ce document.

Je tiens à remercier et à exprimer ma sincère reconnaissance :

- A Monsieur Alhousseynou Diallo, directeur de cabinet du Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan.
- A Monsieur Lacina SANGARE, professeur associé au CESAG pour l'encadrement dont j'ai pu bénéficier.
- A Monsieur El Hadji Abdoulaye Gueye, contrôleur des opérations financières au Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan.
- A Monsieur Barka Faye, ordonnateur délégué au Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan.
- A Monsieur Olivier Boucal, inspecteur du Trésor, chef du bureau comptes de dépôts de la Paierie de la Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor.
- A Madame Khady Carvalho, contrôleur du Trésor à la Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor, bureau dépenses.

Mes remerciements s'adressent aussi à tous mes enseignants pour le déroulement de mon année de MBA qui fut riche en apprentissage et en rencontres.

Je remercie toutes les personnes qui ont accepté de me consacrer un peu de leur temps lors des entretiens.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

- AC** : Avis de crédit
- AIST** : Association Internationale des Services du Trésor
- ACGP** : Agence Comptable des Grands Projets
- BCEAO** : Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
- BE**: Bon d'engagement
- BV** : Bon de virement
- CCP** : Centre des chèques postaux
- COCC** : Code des Obligations civiles et commerciales
- COF** : Contrôle / contrôleur des opérations financières
- CRF** : Contrôleur régional des finances
- CST** : Compte spécial du trésor
- CUT** : Compte unique du Trésor
- DAGE** : Direction de l'Administration générale et de l'Equipement
- DAP** : Direction de l'Administration et du Personnel
- DB** : Direction du Budget
- DCMP** : Direction centrale des Marchés publics
- DCP** : Direction de la Comptabilité publique
- DCPE**: Division du Contrôle des Propositions d'Engagements
- DGCPT** : Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor.
- DGF** : Direction générale des Finances
- DI** : Direction de l'Investissement
- DMC** : Direction de la Monnaie et du Crédit
- DMRI** : Demande de mise en règlement immédiate
- DR** : Division des régies
- DSPL** : Direction du Secteur Public local
- DSPRV** : Direction de la Solde, des Pensions et Rentes viagères

FNR : Fonds national de Retraite

MEFP : Ministre/ Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan

OP : Ordre de paiement

PDSAT : Plan de Développement stratégique de l'Administration du Trésor

PGT : Paierie général du Trésor

PPA : Paiements par anticipation

PSE : Plan Sénégal émergent

PV : Procès-verbal

RA : Régies d'avances

RGT : Recette générale du Trésor

SAGE : Service de l'Administration générale et de l'Équipement

SGG : Secrétaire général du Gouvernement

SICA : Système interbancaire de Compensation Automatisée

SIGFIP : Système Intégré de Gestion des Finances Publiques

TC : Titre de créance / Titre de certification

TG : Trésorerie/ Trésorier général

TPR : Trésorerie Paierie régionale

TPE : Trésorerie Paierie pour l'étranger

UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

LISTE DES TABLEAUX ET FIGURES

<u>Tableau 1</u> : Situation des régies d'avances de fonctionnement et d'investissement au premier trimestre 2016.....	57
<u>Tableau 2</u> : Niveau comparé de la masse salariale par mois à fin mars 2016 (en milliards de francs CFA).....	63
<u>Figure 1</u> : Schéma de la procédure normale d'exécution des dépenses publiques.....	34
<u>Figure 2</u> : Organigramme de la DGCPPT.....	41
<u>Figure 3</u> : Organigramme d'approvisionnement des régies.....	58
<u>Figure 4</u> : Centralisation des paiements par le Trésor à partir du compte unique du Trésor...73	

LISTE DES ANNEXES

<u>ANNEXE 1</u> : Etape de la procédure de la dépense publique.....	92-93
<u>ANNEXE 2</u> : Bon d'engagement inscrit dans le SIGFIP.....	94
<u>ANNEXE 3</u> : Carnet – Journal des bons d'engagement.....	95-96
<u>ANNEXE 4</u> : Mandat de paiement.....	97
<u>ANNEXE 5</u> : Exemple de formule de certification.....	98
<u>ANNEXE 6</u> : Exemple de formule de liquidation.....	99
<u>ANNEXE 7</u> : Exemple d'arrêté de création d'une régie d'avance.....	100-101
<u>ANNEXE 8</u> : Questionnaire de prise de connaissance.....	102-103

TABLE DES MATIERES

DEDICACES.....	II
REMERCIEMENTS.....	III
LISTES DES SIGLES ET ABREVIATIONS.....	IV
LISTE DES TABLEAUX ET FIGURES.....	VI
LISTE DES ANNEXES.....	VII
INTRODUCTION GENERALE.....	11

PREMIERE PARTIE : PROCEDURE NORMALE D'EXECUTION DES DEPENSES PUBLIQUES ET PRESENTATION DE LA DIRECTION GENERALE DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE ET DU TRESOR.....	18
--	-----------

CHAPITRE I : PROCEDURE NORMALE D'EXECUTION DES DEPENSES

PUBLIQUES	19
Section 1 : Les trois étapes de la phase administrative	20
1.1. L'engagement des dépenses.....	20
1.2. La liquidation des dépenses	23
1.2.1. Constatation de service fait.....	23
1.2.2. La liquidation proprement dite	24
1.3. L'ordonnancement	25
1.3.1. Au niveau central.....	25
1.3.2. Au niveau déconcentré	26
1.3.3. Au niveau des autres collectivités publiques.....	26
Section 2 : L'étape de la phase comptable	27
2.1. Le rôle de payeur comptable.....	28
2.1.1. La régularité de l'assignation de la dépense.....	29
2.1.2. La validité de la créance	29
2.1.3. Les pièces justificatives	29
2.1.4. L'imputation budgétaire de la dépense.....	30
2.1.5. L'opposition au paiement	30
2.2. Le rôle du caissier comptable.....	31
2.3. Les personnels chargés de l'exécution du budget.....	32
2.3.1. Les comptables d'ordre.....	32
2.3.2. Les comptables publics deniers et valeurs.....	32
2.3.3. Le contrôle des opérations des comptables publics.....	33
2.3.4. Les ordonnateurs.....	33

CHAPITRE II : PRESENTATION DE LA DGCPT ET METHODOLOGIE DE L'ETUDE	37
Section 3 : Organisation, missions et réalisations de la DGCPT	37
3.1. Organisation de la DGCPT	37
3.2. Les missions de la DGCPT	42
3.3. Les réalisations effectuées	43
Section 4 : Situation actuelle et méthodologie de l'étude	45
4.1. Situation actuelle	45
4.2. Méthodologie de l'étude	47
4.2.1. La méthodologie de l'étude	47
4.2.2. L'échantillon et les techniques de collecte d'informations	47
4.2.2.1. L'échantillon	47
4.2.2.2. Techniques de collecte d'informations	48
4.2.3. L'analyse des données	49
DEUXIEME PARTIE : DESCRIPTION DES PROCEDURES EXCEPTIONNELLES, ANALYSES ET INTERPRETATIONS DE LA PROCEDURE D'EXECUTION DES DEPENSES PUBLIQUES A LA DGCPT	51
CHAPITRE III : DESCRIPTION DE LA PROCEDURE EXCEPTIONNELLE D'EXECUTION DES DEPENSES PUBLIQUES	52
Section 5 : Les procédures exceptionnelles d'exécution des dépenses publiques	52
5.1. Les dépenses payées sans ordonnancement préalable	52
5.1.1. Les dépenses payées sans ordonnancement	52
5.1.2. Les dépenses payées sans ordonnancement préalable	52
5.1.3. Le paiement par anticipation (PPA)	53
5.2. Demande de mise en règlement immédiate (DMRI)	53
5.3. Les régies d'avances	54
Section 6 : Les dépenses ordinaires de l'Etat	59
6.1. Les dépenses de personnel	59
6.1.1. Etapes de la procédure	60
6.1.1.1. Engagement, liquidation et ordonnancement	60
6.1.1.2. Le paiement	61
6.1.2. Les pensions	62
6.2. Les dépenses de matériels	63
6.2.1. Proposition d'engagement	63
6.2.2. Constatation du service fait, liquidation et ordonnancement	64
6.2.3. Le règlement	65

6.3. Les procédures d'exécution des dépenses de l'Etat au niveau régional	66
6.3.1. La procédure	66
6.3.2. Les trois phases au niveau régional	66
CHAPITRE IV : ANALYSE DE LA PROCEDURE D'EXECUTION DES DEPENSES PUBLIQUES A LA DGCPT	68
Section 7 : Fonctionnement et analyse de l'environnement du Trésor	68
7.1. Présentation général des ressources	68
7.2. Les comptes spéciaux du Trésor	69
7.3. Le compte unique du Trésor	72
7.4. Dépenses effectuées au Trésor public	73
7.5. Vers une efficacité de la dépense publique	74
7.6. Les faiblesses, les forces et les défis du Trésor.....	75
7.6.1. Les faiblesses	75
7.6.2. Les forces.....	76
7.6.3. Les défis.....	76
Section 8 : Interprétations	77
8.1. Les avantages	77
8.1.1. Les avantages pour l'Etat.....	77
8.1.2. Les avantages pour le fournisseur.....	78
8.2. Les inconvénients.....	79
8.2.1. Pour le fournisseur.....	79
8.2.2. Les deux parties	79
8.3. Les suggestions	80
CONCLUSION GENERALE.....	84
TABLE DES INDEX.....	87
BIBLIOGRAPHIE.....	88-90
ANNEXES.....	91

INTRODUCTION GENERALE

1. Contexte de l'étude.

Les finances publiques, science qui étudie l'activité de l'Etat et qui emploie des techniques particulières dites techniques financières, jouent un rôle important dans l'Etat moderne. Ainsi, le budget de l'Etat prévoit et autorise les dépenses et les recettes publiques de l'année. Il remplit une double fonction :

- financer le fonctionnement des services publics ;
- réduire les inégalités de richesses.

Tout en continuant à assurer le financement des services publics administratifs, le budget constitue un instrument d'exécution de la politique gouvernementale dans les domaines économique et social. Les dépenses et les recettes publiques sont utilisées comme des moyens privilégiés d'application des politiques économiques et sociales de l'Etat. Afin d'améliorer la gestion financière et les pratiques de gestions des ressources publiques, l'Etat a mis en place un dispositif de gestion des deniers publics à travers des textes législatifs tels que le décret n°2003-101 du 13 mars 2003 portant règlement général sur la comptabilité publique.

« Une procédure est une succession imposée de tâches à réaliser. Elle répond en général à des impératifs qui ne sont pas discutables par l'opérateur qui les applique », définition tiré du site web Wikipédia. C'est une marche à suivre, un ensemble de formalités, de démarches à accomplir pour obtenir tel ou tel résultat.

Au sens strict, les dépenses publiques ou dépenses budgétaires « sont des dépenses de l'Etat inscrites dans le budget de l'Etat ». Au sens large, ils représentent« l'ensemble des dépenses des administrations publiques (Etat, collectivités locales, organismes de sécurité sociale) », (Jean Y. CAPUL et Olivier GARNIER, 2008, p.27).

L'exécution des dépenses publiques obéit à une réglementation qui définit la procédure, les personnes chargées de l'exécution des dépenses, leur responsabilité et prévoit des sanctions en cas de non-respect des règles préétablies. Elles apparaissent dans le budget général, les comptes spéciaux du trésor et éventuellement les budgets annexes.

La dépense publique peut répondre à trois fonctions : une fonction d'allocation des ressources (pour financer les biens et services publics), une fonction de redistribution (pour corriger les inégalités) et une fonction de stabilisation macroéconomique (pour lisser les variations

cycliques de l'activité), selon Richard A. MUSGRAVE dans sa théorie des finances publiques en 1959.

Les procédures d'exécution des dépenses publiques obéissent à des règles strictes: il existe, ainsi, pour chacune d'entre elles, une procédure de droit commun et des procédures dérogatoires visant à faciliter l'exécution budgétaire dans certaines hypothèses particulières. Surtout, en vertu du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables publics, le choix de la réalisation d'une opération et sa mise en œuvre doivent être effectués par des agents différents.

L'on distingue, alors, pour la procédure de droit commun d'exécution des dépenses, les opérations qui relèvent de l'ordonnateur de celles qui relèvent du comptable public.

En ce qui concerne l'exécution des dépenses publiques, la procédure de droit commun se déroule en quatre étapes: l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement qui relèvent de l'ordonnateur, puis la phase relevant du comptable commence par le contrôle de la régularité de l'ordre de dépense et de la présence des pièces justificatives et se termine par le paiement proprement dit.

Là encore, des procédures dérogatoires existent concernant, notamment, les dépenses non définitives, les fonds spéciaux ou encore les régies de dépenses.

L'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement reposent sur un certain nombre de fondements :

- un fondement financier : la distinction assure la clarté et la précision des dépenses en permettant de séparer nettement les diverses opérations ;
- un fondement juridique : la distinction permet de déterminer à partir de quel moment l'Etat est juridiquement engagé, à partir de quel moment la créance est née ;
- un fondement administratif : la différence permet d'établir la séparation des pouvoirs à l'intérieur des opérations de dépenses en confiant leurs diverses phases à des autorités différentes.

L'étude des « procédures d'exécution des dépenses de l'Etat » nous amène à une étude de ce système d'échange entre l'Etat et son fournisseur plus particulièrement.

Dans le cadre de notre mémoire, la réflexion porte sur le thème « analyse de la procédure d'exécution des dépenses publiques : cas de la Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor du Sénégal ».

La DGCPT est organisée suivant l'arrêté n°13642/MEFP/DGCPT/DCP du 13 juillet 2015 et bâtie, d'une part sur la jonction entre le regroupement homogène des missions de comptabilité publique et de gestion économique et financière du Trésor et d'autre part, sur le principe de la séparation entre les fonctions de réglementation et celles d'exécution, conformément à la réglementation de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA).

Le thème d'analyse de la procédure d'exécution des dépenses publiques étudie la capacité de gestion de l'Etat dans ses dépenses et ses relations avec les fournisseurs, une procédure qui implique de nombreux acteurs du Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan pour l'étude et le contrôle des dossiers.

Pays sous développé, le Sénégal a hérité du système français en ce qui concerne les organes chargés de l'exécution des dépenses. Il a fait un pas de plus en actualisant son réseau comptable. Ainsi, au niveau de Dakar, c'est la Paierie général du Trésor qui s'occupe de l'exécution des dépenses de l'Etat ; au niveau des régions, les Trésoreries Paieries régionales ; à l'étranger, la Trésorerie Paierie pour l'Etranger et au niveau départemental les Perceptions.

2. Problématique de l'étude.

L'analyse en profondeur du processus entraîne un certain nombre d'insuffisances, tant organisationnelles que fonctionnelles au sein de la DGCPT. Malgré les nombreux changements opérés, on note encore quelques embarras dans le processus de dépense publique.

En interne, on note les rejets récurrents des dossiers d'engagements ou de liquidation à chaque étape de la procédure, le retard des paiements vis-à-vis des fournisseurs, le poids de la hiérarchie, la clarté des dépenses faites à l'étranger, une communication qui devrait encore être améliorée et des procédures alourdies par le poids de la tradition bureaucratique ; tous sont autant d'obstacles à la dynamisation de la DGCPT.

La maîtrise des dépenses publiques vue sous l'angle de l'efficacité est une préoccupation majeure pour les autorités publiques. En d'autres termes quoi dépenser ?, combien dépenser ?,

comment dépenser ?, et dans quel délais ? Constituent un questionnaire auquel les autorités publiques peinent à répondre. Des directives, des structures et des acteurs clairement désignés sont mis en place afin de pouvoir trouver des solutions adéquates à chaque situation mais quelques difficultés restent encore identifiables.

Le premier indicateur d'une dépense de qualité repose dans l'assurance juridique du fournisseur ou du fonctionnaire d'être payé en fonction de la prestation commandée par la puissance publique. Il convient donc d'analyser les textes juridiques pour connaître exactement la mission et les fonctions de chaque acteur intervenant dans le processus de dépense.

Dans cette organisation, quelle est la place des services du trésor : ont-ils la charge de la comptabilisation de la dépense et du paiement ? Quels contrôles doivent-ils faire en amont et de quel pouvoir disposent-ils pour refuser de payer une dépense ? Il est important de déterminer les outils juridiques et comptables élaborés pour mesurer le degré d'indépendance de l'administration vis à vis de certains fournisseurs.

A travers tout cela se dégage une problématique qui demande une réflexion approfondie et de savoir comment rendre la procédure d'exécution des dépenses publiques plus performante et mieux adaptée à la situation actuelle ?

3. Objectif de l'étude.

3.1 Objectif principal.

L'objectif principal est de comprendre en profondeur le fonctionnement et le circuit de la dépense publique et d'apprécier les efforts pour la mise en place d'un système afin d'assurer une bonne gestion des dépenses dans les administrations publiques, les forces et les faiblesses de la DGCPT, les procédures d'exécution exceptionnelles des dépenses, les modalités de création des régies d'avances et les problèmes qui se posent face à l'Etat et ses fournisseurs. Faire une analyse critique des procédures et des contrôles exercées et proposer quelques recommandations pour une meilleure performance.

3.2 Objectifs spécifique.

- Analyser et cerner l'exécution des dépenses publiques à travers les différentes procédures ;
- dégager les forces et les faiblesses de la DGCPT ;
- apporter des réorientations stratégiques si possibles ;
- proposer des solutions pour une bonne exécution des dépenses.

4. Intérêts de l'étude.

- **Pour la Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor.**

Cette étude permettra de faire un diagnostic sur les procédures de dépenses publiques à l'issue duquel des propositions seront faites pour que la DGCPT puisse avoir une appréciation objective de sa propre performance et de pouvoir apporter des améliorations face à l'évolution de son environnement interne et externe.

- **Pour moi-même.**

Etant professionnellement concernée, l'intérêt pour nous-mêmes est de mettre à profit nos connaissances acquises par rapport à cette démarche et si possible d'apporter une approche innovante.

- **Pour le lecteur.**

Utiliser judicieusement les règles déjà établies afin que le lecteur ait non seulement une idée précise des acteurs et des opérations effectuées au sein de la procédure de dépense, qu'il retienne en même temps l'existence des procédures exceptionnelles, les avantages et inconvénients des systèmes.

5. Méthodologie.

Pour réaliser ce travail, nous avons eu besoin de :

- consulter les textes législatifs et réglementaires fixant le régime de dépenses publiques et questionner quelques acteurs qui entrent en scène dans le circuit de la dépense;
- lire des ouvrages et des mémoires;
- faire des entretiens avec le personnel du MEFP et de la DGCPT;
- faire des recherches sur internet.

6. Plan d'étude.

Dans notre analyse, deux parties seront traitées. Dans une première partie nous étudierons la procédure normale d'exécution des dépenses publiques avec une présentation de la DGCPT, complétée de deux chapitres. La seconde partie portera sur la description des procédures exceptionnelles et l'analyse globale de la procédure d'exécution des dépenses publiques suivie de deux chapitres, en étudiant en profondeur les différentes procédures, ce qui nous permettra de dégager les avantages et les inconvénients du processus pour ensuite faire quelques recommandations.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

PREMIERE PARTIE :

**PROCEDURE NORMALE D'EXECUTION DES
DEPENSES PUBLIQUES ET PRESENTATION DE
LA DIRECTION GENERALE DE LA
COMPTABILITE PUBLIQUE ET DU TRESOR**

CHAPITRE I : PROCEDURE NORMALE D'EXECUTION DES DEPENSES PUBLIQUES.

Dans cette partie nous traiterons deux chapitres d'abord sur la procédure normale d'exécution des dépenses publiques, puis un deuxième chapitre qui portera sur la présentation de la Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor.

Pour les ménages, la dépense représente l'action de donner de l'argent pour acquérir ou payer quelque chose. Dans l'entreprise privée, la dépense correspond aux ressources financières sortantes (l'argent qui sort, qui est dépensé), par opposition aux apports de capital (l'argent qui rentre en caisse).

Ce qui donne à une dépense le caractère public, c'est la qualité juridique de l'auteur de la dépense, le fait qu'il s'agit d'un organe ou d'une institution publique⁽¹⁾. En d'autres termes, les dépenses publiques sont les dépenses des collectivités publiques, c'est-à-dire les services publics qui sont dotés de la « personnalité morale ».

Elle comporte quatre phases successives : les trois premières, l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement sont de la compétence des ordonnateurs, la dernière, le paiement, incombe au comptable. La séparation des fonctions d'ordonnateur et comptable permet d'obtenir une meilleure garantie des compétences. Il est évident que celui qui effectue le paiement aura la possibilité d'exercer un contrôle sur le travail du premier et de s'assurer que les opérations sont régulières.

La procédure normale d'exécution des dépenses de l'Etat est complexe. Elle s'analyse en un certain nombre d'opérations se succédant dans le temps, qui ont chacune un objet différent. L'exécution divisée en quatre phases, par rapport aux agents qui exécutent les opérations nous amène à parler de phase administrative et de phase comptable. La place qu'occupe la DGCPT dans l'exécution des opérations financières de l'Etat aussi bien en recettes qu'en dépenses fait que celui-ci constitue un lien privilégié entre l'administration et les usagers, entre l'Etat et les citoyens.

Section 1 : Les trois étapes de la phase administrative.

La phase administrative comprend trois types d'opérations : l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement. Elle est exécutée par les administrateurs de crédits et les ordonnateurs. Sous réserve du pouvoir de régulation du ministre chargé des finances, ils procèdent aux engagements, liquidations et ordonnancements. Les ordonnateurs engagent les dépenses et en ordonnent le paiement.

1.1. L'engagement des dépenses.

L'engagement c'est l'acte par lequel un agent de l'ordre administratif crée ou constate à l'encontre de l'Etat ou d'un autre organisme public une obligation dont résultera une dépense. Comme le souligne Mamadou Diop⁽²⁾ « Finances publiques sénégalaises » en 1977, « *c'est l'acte qui rend l'Etat débiteur* ».

L'engagement connaît un caractère juridique puisqu'il donne naissance à un lien juridique entre l'Etat et son contractant. Les engagements de dépenses de l'Etat sont justifiés, concernant : les frais de personnel, par les textes législatifs ou réglementaires et les contrats relatifs au régime des soldes et indemnités, par les décisions prises concernant la situation de chaque agent ou les missions de travaux dont il est chargé :

- les achats de fournitures et l'exécution de travaux ou services, par l'établissement d'une commande ou la passation d'un marché ;
- les opérations immobilières, par la passation d'un contrat ou par la décision d'expropriation ou la décision qui en autorise le paiement ;
- les subventions et secours, par les décisions ministérielles ;
- les frais de gestion, par les décisions des administrateurs qualifiés ;
- les charges résultant des opérations de trésorerie par les décisions du Ministre chargé des finances ;
- les autres dépenses, par les actes intervenus en vertu des textes législatifs ou réglementaires.

A travers les textes règlementaires et notamment le décret 2011-1880 du 24 novembre 2011 portant règlement général sur la comptabilité publique, nos expériences professionnelles et les différentes interviews menés au cours de nos enquêtes, nous avons pu prendre

connaissance des activités primaires dans le déroulement d'une phase d'engagement de dépense.

Les ministres dont la signature engage l'Etat sont responsables par ligne budgétaire, de l'utilisation de leurs crédits. Ils exercent leurs attributions d'administrateur de crédits soit par eux-mêmes, soit par des agents de leur département, agissant en qualité d'administrateurs délégués, pour la gestion des crédits qu'ils délèguent en se référant à l'article 18 du décret 2003-101 du 13 mars 2003 portant règlement général sur la comptabilité publique. A la DGCPT, chaque directeur est administrateur de crédits de sa propre dotation, il est l'initiateur des dépenses faites au sein de sa direction et fait les propositions d'engagement.

La pièce base pour la proposition d'engagement est le bon d'engagement (*voir annexe*). Les dépenses d'investissement ou dépenses en capital et les dépenses en personnel peuvent être engagées au titre d'une année budgétaire donnée du 1^{er} janvier au 31 décembre. Les dépenses ordinaires autres que le personnel doivent être engagées au moins un mois avant la fin de la gestion et aux crédits budgétaires inscrits dans la loi de finances ⁽³⁾.

La mise en place en 2002 d'un nouveau logiciel SIGFIP, qui relié par le biais d'un réseau, a contribué à une gestion plus transparente et efficace de la dépense. Le SIGFIP relie au moyen d'un réseau informatique, sur l'ensemble du territoire, les agents d'exécution du budget général et des comptes spéciaux du Trésor, en se référant au décret n° 2004-1679 du 31 décembre 2004 relatif à la mise en service du logiciel dénommé système intégré de gestion des finances publiques (SIGFIP).

Le module d'exécution budgétaire permet, entre autres, d'automatiser le traitement de la dépense dans ses différentes phases : engagement, liquidation, ordonnancement, paiement. Il génère les pièces de dépenses telles que le titre de paiement, les titres de créance et de certification, les bordereaux de transmission. Les rejets, les annulations, les visas, les oppositions et retenues, ainsi que les consultations, les réservations de crédits, les délégations de crédits et les reprises d'engagement sont autant d'opérations désormais faisables de façon automatique.

Il permet aussi d'éditer des documents de synthèse et des situations d'exécution facilitant le suivi de l'exécution budgétaire et de disposer de statistiques financières nécessaires au pilotage des finances publiques.

L'engagement connaît également un caractère comptable par la mobilisation des crédits budgétaires à la réalisation d'une dépense, on a donc recours à la comptabilité puisque l'on

doit connaître à tout moment le montant des dépenses engagées et de voir les crédits disponibles correspondant aux possibilités d'engagements à venir.

Dès que le titre de paiement est inscrit dans le SIGFIP, on procède à la vérification, l'engagement des dépenses est soumis au contrôle et visa préalable du COF, qui occupe un rang de directeur et rattaché administrativement à la Direction générale des Finances, une des directions du MEFP.

L'institution du contrôleur des opérations financières résulte de l'application de la directive UEMOA n°05/97 du 21/12/98 relative aux lois de finances, article 65.

Sous l'autorité du directeur général des finances, le COF est chargé de :

- de donner son avis préalable sur tous les actes portant engagement de dépenses et notamment les contrats, arrêtés et mesures émanant d'un ministre ou d'un fonctionnaire des administrations;
- de contrôler sur pièces et sur place les dossiers de dépenses, de s'assurer de l'effectivité du service fait et sa certification, avant toute liquidation de dépenses;
- de donner obligatoirement son visa à tout titre de paiement avant sa présentation à la signature de l'ordonnateur;
- d'examiner tout projet de réaménagement budgétaire ou de report de crédit;
- de suivre le rythme de consommation des crédits conformément au plafond d'engagement trimestriel.

A ce titre, il peut demander communication de toutes pièces propres à justifier les engagements de dépenses et à étayer sa décision telles que l'imputation de la dépense, la disponibilité des crédits, l'application des dispositions d'ordre financières, le respect des lois et des règlements, la conformité avec les autorisations parlementaires.

Signalons aussi que le ministre chargé des finances veille au respect de l'équilibre budgétaire et financier. A ce titre, il dispose d'un pouvoir de régulation budgétaire qui lui permet d'annuler un crédit venu sans objet et également pour prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire et financier de la loi de finances, article 19 et 20 du décret 2003-101 du 13 mars 2003 portant règlement général sur la comptabilité publique .

L'engagement, après contrôle de sa régularité, visé et signé par l'ordonnateur est comptabilisé dans le SIGFIP qui édite alors le titre de créance et le titre de certification. L'Etat n'est engagé auprès du fournisseur que par le titre de créance.

Toute prestation effectuée en l'absence de titre de créance est réputée n'être qu'une affaire privée, traitée entre le fournisseur et celui qui a passé la commande. L'engagement se définit ainsi comme l'acte par lequel un agent de l'ordre administratif, habilité à cet effet, crée ou constate à l'encontre de l'Etat une obligation dont résultera une dépense. Cependant, cet acte d'engagement est limité quant à la période d'engagement et au montant des engagements, article 92 du décret 2003-101 du 13 mars 2003 portant règlement général sur la comptabilité publique.

1.2. La liquidation des dépenses.

La liquidation est l'opération qui consiste à constater et arrêter les droits du créancier de l'administration. C'est dans cette seconde étape de l'exécution administrative des dépenses que la dette devient liquide (fixation du montant exact en argent), article 93 du décret 2003-101 du 13 mars 2003 portant règlement général sur la comptabilité publique. C'est donc une étape fondamentale avant l'intervention de l'ordonnancement. Constater les droits du créancier, c'est vérifier que la créance existe et qu'elle est exigible. On l'appelle la constatation du service fait, on fixe le montant exact de la créance à la date de la liquidation. Cela aboutit à déterminer la somme exacte due par l'Etat au fournisseur (*voir annexe*).

1.2.1. Constatation de service fait.

La notion de service fait est fondamentale en dépense. En effet, la liquidation ne peut être effectuée qu'après constatation du service fait. Le service fait consiste à établir l'existence juridique de la dette. Il faut constater que la dette est bien née, c'est-à-dire que la personne avec qui l'Etat traite a bien rempli les obligations qui lui étaient imposées et en a apporté la preuve. Par exemple, un fonctionnaire ne peut être payé qu'après avoir effectué son travail ; un marché de fournitures ne peut être réglé qu'après livraison des marchandises...

C'est l'accomplissement de ces obligations qui fait naître la dette et non l'engagement de la dépense.

Pour que la condition de service fait se trouve entièrement remplie, il faut que le partenaire de l'Etat ait réalisé la contrepartie prévue et que celle-ci soit effective et adéquate, conforme à ce qui devrait être fourni à l'Etat et qui est mentionné dans l'acte d'engagement. Cependant, l'application stricte de cette règle est difficile et c'est pourquoi des aménagements ont été prévus par les textes pour assouplir sa rigidité.

En matière de dépenses de personnel, les traitements des fonctionnaires civils de l'Etat et les soldes des militaires sont payables mensuellement, le dernier jour du mois. Mais pour des motifs purement pratiques, le règlement intervient à partir du 25 du mois, c'est-à-dire avant que le service n'ait été entièrement effectué.

En matière de travaux publics et de fournitures, des acomptes et avances peuvent être consentis dans les conditions réglementaires, alors qu'en règle générale, on ne doit payer qu'à la fin de l'exécution complète des prestations. La constatation du service fait est effectuée au niveau de chaque ministère. Elle est sanctionnée par l'établissement d'un procès-verbal de réception.

La liquidation ne peut être effectuée qu'au vu des titres et pièces offrant la preuve des droits des créanciers, d'après la section III du décret 2003-101 du 13 mars 2003 portant règlement général sur la comptabilité publique. Ces titres sont établis conformément à la réglementation en vigueur et déterminés sur les bases suivantes :

- dépenses de personnel : états nominatifs datés, arrêtés en toutes lettres et signés, mentionnant le grade et l'emploi, la situation de famille, la période de service et le décompte détaillé des sommes dues ;
- dépenses de matériel et de travaux d'entretien : factures, mémoires ou décomptes datés, arrêtés en toutes lettres et signés et comportant la certification du service fait et la mention de la liquidation, soit sur les pièces elles-mêmes, soit en cas d'utilisation de procédés informatiques de comptabilisation, sur les titres de créance ou de certification.

1.2.2. La liquidation proprement dite.

Elle consiste à calculer le montant de la dette et de s'assurer qu'elle est exigible. Elle aboutit à la définition exacte de la somme due. Le montant de la dette qui a été évalué

approximativement au moment de la proposition d'engagement est définitivement fixé par l'administrateur de crédits à l'occasion de la constatation du service fait.

Une fois le montant de la dépense recalculé, le dossier est immédiatement transmis à l'ordonnateur délégué qui doit tout contrôler. Si le dossier est irrégulier, il est retourné au service émetteur avec des observations écrites. Le contrôle de la régularité, aussi bien à l'engagement qu'à la liquidation, est matérialisé par l'apposition sur la pièce maîtresse du dossier de la signature du COF, de l'ordonnateur et de la validation dans le SIGFIP.

1.3. L'ordonnancement.

La dépense ayant été engagée, l'autorité administrative constate ensuite l'existence de la dette dont elle a liquidé le montant, il reste une opération essentielle à accomplir : c'est l'ordonnancement qui constitue la troisième phase de la procédure, article 19 du décret 2003-101 du 13 mars 2003 portant règlement général sur la comptabilité publique. L'ordonnancement est l'acte administratif qui consiste à donner, conformément aux résultats de la liquidation, l'ordre au comptable de payer la dette de l'Etat. Il est matérialisé par l'émission d'un titre appelé « mandat de paiement » (*voir annexe*). En fait, l'ordonnancement s'analyse en deux opérations :

- l'ordre de payer donné au comptable compétent ;
- la remise d'un titre de paiement au créancier.

L'ordonnancement est effectué par l'ordonnateur principal en l'occurrence le ministre des finances ou ses délégués, au niveau central on a les ordonnateurs délégués, au niveau local les ordonnateurs secondaires, en se référant à l'arrêté n°6058/MEF/DGCPT du 22 août 2003 portant établissement de la nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l'Etat. Les ordonnateurs délégués sont :

1.3.1. Au niveau central.

- pour les dépenses de fonctionnement matériel : Directeur du Budget/ titre de paiement : mandat ;
- pour les dépenses d'investissement : Directeur de l'Investissement/ titre de paiement : mandat ;

- pour les dépenses de personnel (salaires et pensions) : Directeur de la Solde, des Pensions et des Rentes Viagères/ titre de paiement : ordre général de paiement, bon de caisse ou de pension ;
- pour des dépenses imputées certains comptes spéciaux du Trésor : prêts à diverses organismes et particuliers, fonds national de retraite/ titre de paiement : ordre de paiement.

1.3.2. Au niveau déconcentré.

Pour les dépenses effectuées sur autorisation de dépenses ou crédits délégués, nous avons les ordonnateurs secondaires :

- dans les chefs-lieux de région : le contrôleur régional des finances/ titre de paiement : bon de commande ;
- dans les départements non chefs-lieux de région : les Préfets/ titre de paiement : bon de commande ;
- dans les Postes Diplomatiques et Consulaires : les chefs de postes diplomatiques et consulaires (Ambassadeurs et Consuls généraux)/ titre de paiement : ordre de paiement.

1.3.3. Au niveau des autres collectivités publiques.

- Commune : Maire/ titre de paiement : mandat ;
- communauté rurale : Président du Conseil rural/ titre de paiement : mandat ;
- région : Président du Conseil régional/ titre de paiement : mandat ;
- établissements publics : Directeur général/ titre de paiement : ordre de paiement.

Il est à noter que les titres de paiement émis par l'ordonnateur et assignés sur la caisse comptable de sa résidence sont :

- soit des ordres de virement ;
- soit des bons de caisse payables en espèces ;
- soit des ordres de paiement si la dépense est imputable à un compte spécial.

Le mandat de paiement est établi au vu du titre de créance dûment liquidé et visé par le comptable et qui sert de pièce justificative de la dépense.

Il doit être accompagné des pièces justificatives afin de garantir la dépense, conformément à l'arrêté n°6058/MEF/DGCPT portant établissement de la nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l'Etat.

Les mandats émis sont récapitulés sur les bordereaux de règlement à raison d'un bordereau par mode de règlement. Ils doivent indiquer notamment :

- l'objet de la créance ;
- le nom et l'adresse du créancier ;
- le service ordonnateur ;
- le comptable assignataire ;
- le montant de la somme à payer ;
- les références de l'engagement et l'année financière;
- l'imputation budgétaire et la date d'émission.

Les mandats sont réceptionnés à la DGCPT et passe au contrôle de la Paierie générale du Trésor au bureau dépenses. Les dépenses doivent être ordonnancées dans les délais prévus, c'est le visa du comptable sur le titre de paiement (cachet « VU BON A PAYER ») qui fait foi et qui fait correspondre à l'année financière indiquée sur le mandat. Dans le cas où le comptable refuse de viser le mandat, l'écrit qui est envoyé à l'ordonnateur est appelé « NOTE DE REJET ».

Il convient de préciser qu'il s'agit là d'une date comptable. Le visa peut se faire également après clôture dans le cas des opérations pour lesquelles l'ordonnateur a la possibilité de rattacher la dépense considérée à la gestion précédente, celle durant laquelle les droits avaient été constatés. La date limite de l'ordonnancement ne peut excéder 90 jours, article 8 du décret 2003-162 du 28 mars 2003 portant plan comptable de l'Etat.

Section 2 : L'étape de la phase comptable.

L'acte de paiement est l'une des missions essentielles confiées de la Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor, car toutes les dépenses de l'Etat sont quasiment payées par les comptables du Trésor qui sont des comptables publics. Un comptable public doit :

- être dûment habilité par un acte administratif de nomination (décret, arrêté ou décision suivant la responsabilité du poste) ;

- produire une garantie morale en accomplissant la formalité de prestation de serment devant une juridiction. Article 32 du décret n° 2011-1880 du 24 novembre 2011 portant règlement général sur la comptabilité publique « les comptables publics sont tenus de prêter serment et de constituer les garanties requises » ;
- constituer le cas échéant, un cautionnement dont le montant dépend de l'importance du poste et des responsabilités. Le cautionnement peut être versé en espèces, par virement ou par prélèvement sur le salaire ou sur les avantages du comptable public.

L'ordonnancement met fin à la phase administrative de la dépense. Tous les documents établis ou recueillis par l'ordonnateur sont alors transmis au comptable qui est chargé du paiement. Elle est définie par le Code des Obligations civiles et commerciales comme l'acte par lequel un débiteur se libère de ses créanciers en payant sa dette et représente une des missions essentielles confiées à la DGCPT.

Sous l'autorité du Ministre chargé des finances, les comptables directs du Trésor, principaux ou secondaires, exécutent toutes opérations budgétaires, financières, et de trésorerie de l'Etat, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor. Il va de soi que le rôle du comptable revêt un double aspect d'après l'article 111 du décret 2003-101 du 13 mars 2003 portant règlement général sur la comptabilité publique :

- avant de régler les dépenses, le comptable doit exercer un contrôle sur les opérations des ordonnateurs afin de s'assurer que les paiements demandés correspondent à des dépenses régulièrement engagées, liquidées et ordonnancées. Il exerce ainsi son rôle de payeur ;
- le comptable doit ensuite s'assurer que les personnes qui demandent les paiements ont bien qualité pour donner un acquit libératoire⁽⁴⁾ pour l'Etat. En faisant ce contrôle, il exerce son rôle de caissier.

Ces contrôles sont extrêmement importants pour le comptable, d'autant plus qu'ils sont sanctionnés par sa responsabilité personnelle et pécuniaire.

2.1 Le rôle de payeur comptable.

En exerçant son rôle de payeur, le comptable s'assure que les opérations administratives de la compétence de l'ordonnateur ont été régulièrement assumées avant la transmission du dossier. Avant de procéder au visa préalable à l'ordonnancement et au paiement des titres émis sur leurs caisses ou de les viser pour qu'ils soient payés par d'autres comptables. Les comptables

assignataires doivent contrôler d'après l'article 26 du décret 2003-101 du 13 mars 2003 portant règlement général sur la comptabilité publique: l'assignation de la dépense et la qualité de l'ordonnateur ; l'exacte imputation budgétaire de la dépense ; la disponibilité des crédits ; la validité de la créance ; l'existence éventuelle d'oppositions, notamment, de saisies-arrêts ou de cessions ; le caractère libératoire du règlement et l'application des lois et règlements concernant la dépense considérée.

2.1.1. La régularité de l'assignation de la dépense.

Le comptable doit s'assurer qu'il est bien qualifié pour procéder au paiement. Il ne doit accepter que les mandats émis par l'ordonnateur accrédité auprès de lui par arrêté du Ministre des finances. L'ordonnateur doit à cet effet, déposer auprès du comptable, un spécimen de sa signature afin que celui-ci puisse vérifier l'authenticité des mandats émis.

Au niveau central, les dépenses sont assignées payables, pour ce qui concerne le budget général de l'Etat et les comptes spéciaux du Trésor. Au niveau déconcentré, les dépenses assignées payables chez le Trésorier Payeur régional dans les chefs-lieux des régions et chez les Percepteurs départementaux dans les autres départements. Au niveau des collectivités locales, ce sont les Receveurs municipaux pour les dépenses des communes et les Receveurs régionaux pour les régions.

2.1.2. La validité de la créance.

Ce contrôle porte sur la justification du service fait et l'exactitude du calcul des liquidations. En effet, le paiement ne peut intervenir qu'après la constatation de l'exécution des travaux qui sont la source de la dépense, sauf exception prévues par les lois et règlements. Aussi, il appartient au comptable de vérifier l'exactitude de tous les décomptes qui aboutissent à la détermination du montant.

2.1.3. Les pièces justificatives.

Le mandat doit être accompagné de toutes les pièces justificatives nécessaires. Il doit ainsi s'assurer que les pièces produites justifient la réalité du service fait et vérifier la concordance

des indications portées sur les documents qui lui sont transmis. Il doit aussi s'assurer de la régularité formelle de toutes les pièces produites.

2.1.4. L'imputation budgétaire de la dépense.

Le comptable doit s'assurer du respect de la règle de la spécialité des crédits quant aux chapitres de la nomenclature budgétaire et à l'année d'imputation. Il s'agit d'assurer le bon ordre des finances publiques et le strict respect des autorisations budgétaires accordées. Il faut également s'assurer de la disponibilité des crédits en vérifiant que les dépenses soient exécutées dans les limites budgétaires fixées. Ce contrôle de disponibilités des crédits est effectué au niveau du SIGFIP.

2.1.5. L'opposition au paiement.

Le comptable doit s'assurer que la créance n'est pas frappée d'opposition émanant de tiers (saisie-arrêt ou cession), et le cas échéant, exécuter ces oppositions. Après avoir procédé à tous ces contrôles, le comptable est à même de savoir s'il doit effectuer ou refuser le paiement tout en sauvegardant à la fois les droits de l'Etat et sa responsabilité personnelle et pécuniaire. S'il n'a décelé aucune irrégularité, il procède au visa de la dépense en apposant sur le mandat et le titre de paiement, la mention « VU BON A PAYER ».

Par contre, lorsque le comptable a pu déceler que le dossier est irrégulier ou incomplet il doit refuser ou tout au moins suspendre le paiement en demandant à l'ordonnateur la régularisation. Le pouvoir de contrôle que détient le comptable public et qui permet de refuser le visa, trouve son fondement dans sa responsabilité personnelle, article 111 du décret 2003-101 du 13 mars 2003 portant règlement général sur la comptabilité publique.

Cependant, ce pouvoir est limité, si le comptable public refuse le visa à l'ordonnateur celui-ci pourra le réquisitionner, c'est-à-dire l'obliger à s'exécuter. La réquisition a pour effet de substituer la responsabilité de l'ordonnateur à celle du comptable. Après avoir payé sur ordre de réquisition, le comptable public, pour se décharger de sa responsabilité, devra joindre au dossier de dépense la copie de la décision de refus et l'original de la réquisition de l'ordonnateur et en même temps en informer son supérieur hiérarchique.

Dans le cas où la suspension du paiement était due à :

- l'absence ou l'insuffisance de crédits (sauf en matière de solde, salaire, indemnité de séjour) ;
- l'absence de justification de service fait ;
- le défaut de caractère libératoire du paiement.

2.2 Le rôle du caissier comptable.

Les règlements de dépenses sont faits soit par remise d'espèces ou de chèques, soit par mandat-carte postal ou par virement bancaire ou postal dans les conditions fixées par la réglementation régissant la matière. La personne qui reçoit le paiement doit avoir qualité pour donner un acquit libératoire. Le paiement se trouve ainsi subordonné à la vérification de l'identité de la partie prenante. Les paiements par virement bancaire ou postal sont effectués par remise de chèques à l'établissement payeur. Les comptables du Trésor sont seuls habilités à pouvoir utiliser ces modes de règlement. D'après l'article 113 décret 2003-101 du 13 mars 2003 portant règlement général sur la comptabilité publique, les différentes modalités de paiement sont :

- Le paiement par virement bancaire, qui est le plus utilisé. Le comptable public crédite le montant de la somme due dans le compte du créancier qui peut être soit un compte dans un établissement bancaire, soit dans un centre de chèques postaux, soit un compte du Trésor.
- Le paiement par chèque est un moyen de paiement dit libératoire, son exécution équivaut à l'extinction de la dette.
- Le paiement par mandat carte lorsque le comptable se trouve dans l'impossibilité de recueillir l'acquit libératoire du bénéficiaire sur le titre de paiement, il devra joindre au titre de paiement le récépissé du mandat carte ou le coupon d'envoi.
- Le paiement en numéraire est généralement utilisé pour le paiement des salaires, des pensions et indemnités et autres prestations.

2.3. Les personnels chargés de l'exécution du budget.

2.3.1. Les comptables d'ordre.

D'après l'article 25 du décret 2011-1880 du 24 novembre 2011 portant règlement général sur la comptabilité publique, ce sont des fonctionnaires ou des agents publics qui, sans exécuter eux-mêmes les opérations financières de recettes ou de dépenses, centralisent et présentent dans leurs écritures et leurs comptes les opérations exécutées par d'autres comptables. L'agent comptable central du trésor (TG) qui a la qualité de comptable principal assure la centralisation finale de la comptabilité de l'Etat. Après avoir centralisé les opérations de trésorerie et du budget général ainsi que celle des comptes spéciaux qui sont faites par les comptables principaux sous leur responsabilité exclusive. Le TG passe les écritures de fin d'année permettant de dresser les comptes annuels de l'Etat. Les fonctions de comptable d'ordre ne sont pas incompatibles avec celles de comptables deniers et valeurs.

2.3.2. Les comptables publics deniers et valeurs.

Sont comptables deniers et valeurs les comptables directs du Trésor public, les comptables des administrations financières et les agents comptables des organismes publics. D'après les articles 25 et 26 du décret 2011-1880 du 24 novembre 2011 portant règlement général sur la comptabilité publique, ils sont seuls habilités à assurer:

- la prise en charge et le recouvrement des titres de perception qui leur sont remis par un ordonnateur, des créances constatées par un contrat ou un marché public, un titre de propriété ou tout autre titre ou acte dont ils assurent la conservation ainsi que l'encaissement des droits au comptant et des recettes de toute nature que les administrations publiques sont habilitées à recevoir ;
- le visa, la prise en charge et le règlement des dépenses, soit sur ordre émanant d'un ordonnateur accrédité, soit au vu des titres présentés par les créanciers, soit de leur propre initiative, ainsi que la suite à donner aux oppositions et autres significations ;
- la garde et la conservation des fonds, valeurs, tires appartenant ou confiés à l'Etat ou aux autres organismes publics ;
- le maniement des fonds et les mouvements des comptes de disponibilités ;

- la conservation des pièces justificatives des opérations et des documents de comptabilité.

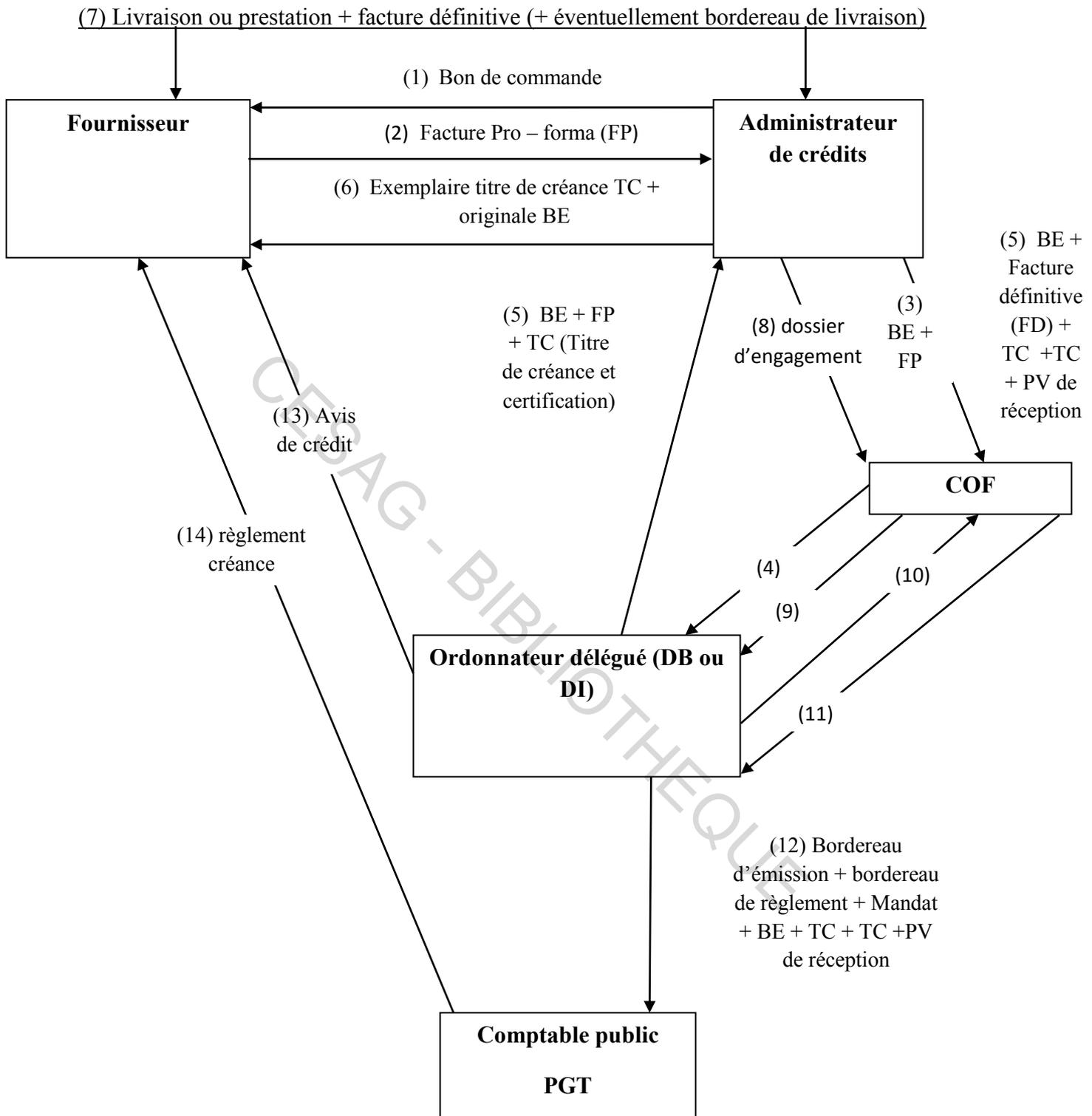
2.3.3. Le contrôle des opérations des comptables publics.

Des procès-verbaux sont établis à l'occasion des vérifications de fin de gestion des comptables publics de l'Etat. Ils sont rédigés en un nombre suffisant d'exemplaires pour servir les archives du poste vérifié et, le cas échéant, le comptable sortant, et être adressés sans délai au Ministre chargé des finances et au Directeur générale du Trésor.

2.3.4. Les ordonnateurs.

L'ordonnateur se définit par étant toute personne ayant qualité de prescrire au nom de l'Etat et de tout autre organisme public l'exécution des dépenses et/ou des recettes, inscrites dans le budget. C'est un agent d'autorité placé à la tête d'un ministère, d'une collectivité, d'un organisme public ou d'un service qui dispose outre ses fonctions d'administrateur d'un pouvoir de décision financière. Il n'a pas la compétence de manier directement les deniers publics. Ils procèdent aux engagements, liquidations et ordonnancements. Ils sont responsables de la légalité, de la régularité et de l'exactitude des certifications qu'ils délivrent, chapitre 2 du décret 2011-1880 du 24 novembre 2011 portant règlement général sur la comptabilité publique.

Figure 1 : Schéma de la procédure normale d'exécution des dépenses publiques.



Source : Nous – mêmes.

Légende de la figure n°1.

1. L'administrateur de crédits s'adresse au fournisseur par bon ou lettre de commande en lui précisant les informations concernant les produits et prestations demandées.
2. Le fournisseur envoie à l'administrateur de crédits une facture pro-forma.
3. Sur la base de la facture pro-forma, l'administrateur de crédits remplit son bon d'engagement en quatre (04) exemplaires et envoie les trois (03) au COF en y joignant la facture pro-forma.
4. Après visa, le COF envoie le dossier d'engagement à l'ordonnateur délégué qui, à son tour, vise le bon d'engagement. Ensuite, l'ordonnateur émet un titre de créance (TC) et un titre de certification (TC). A partir de ce moment, les crédits sont bloqués au profit du fournisseur.
5. L'ordonnateur délégué envoie le dossier d'engagement à l'administrateur de crédits.
6. L'administrateur de crédits adresse un exemplaire du titre de créance au fournisseur qui peut, à partir de ce moment exécuté la prestation attendue de lui livrer les produits demandés.
7. Le fournisseur livre les produits ou effectue la prestation et envoie à l'administrateur de crédits la facture définitive accompagnée éventuellement (lorsque le montant est supérieur et égal 300 000f) du bordereau de livraison.
8. L'administrateur de crédits envoie le dossier d'engagement au COF.
9. Le COF, après avoir effectué les contrôles nécessaires vise le titre de créance et le titre de certification puis envoie le dossier à l'ordonnateur délégué.
10. L'ordonnateur contrôle la certification et la liquidation de l'administrateur de crédits, les visas du COF sur les titres de créance et de certification avant de procéder lui-même aux visas qui lui incombent. L'ordonnateur mandate en éditant un titre de paiement et envoie le dossier d'engagement accompagné du montant au COF.
11. Le COF vise le mandat et renvoie le dossier à l'administrateur de crédits.
12. L'ordonnateur émet un bordereau d'émission et un bordereau de règlement. Le premier établit la liste des mandats à payer par le comptable alors que le second précise les modes de règlement. L'ordonnateur envoie ce dossier au comptable public.
13. Il envoie parallèlement un avis de crédit au fournisseur pour lui signifier la disponibilité des crédits.
14. Le comptable règle la créance du fournisseur après avoir effectué la TVA.

Mais les règles de la théorie diffèrent quelque peu des réalités de la pratique car, il semblerait que les opérations de dépense de certains de ces projets suivent la procédure exceptionnelle à savoir celle établie pour des dépenses sur caisse d'avance.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

CHAPITRE II : PRESENTATION DE LA DGCPT ET METHODOLOGIE DE L'ETUDE.

Le champ d'application de notre recherche est la Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor. Banquier et caissier de l'Etat tous à la fois, le service du Trésor public a été créé par l'ordonnance n° 60-01 du 20 août 1960.

Actuellement, la DGCPT est organisée suivant l'arrêté n° 013642 du 13 juillet 2015 et bâtie, d'une part sur la jonction entre le regroupement homogène des missions de comptabilité publique et de gestion économique et financière du Trésor et d'autre part sur le principe de la séparation entre les fonctions de réglementation et celles d'exécution, conformément à la réglementation de l'UEMOA.

Il a connu, au cours de son histoire, des évolutions profondes, aussi bien dans son organisation que dans ses missions. Son rôle principal est d'orienter ses actions vers la satisfaction des besoins financiers de l'Etat, il est le comptable principal de l'Etat, il centralise toutes les recettes et paie toutes les dépenses.

Section 3 : Organisation, missions et réalisations de la DGCPT.

3.1 Organisation de la DGCPT.

Le MEFP est au sommet de la hiérarchie, il est secondé dans ses multiples tâches par un secrétaire général qui l'assiste dans l'exécution de la politique du gouvernement. Outre le secrétariat général, le MEFP comprend :

- le cabinet et les services rattachés ;
- les directions générales et Directions.

La DGCPT située au 2 avenue Georges Pompidou en plein centre de Dakar, est l'une de ses Directions générales. Elle est placée sous l'autorité d'un Directeur général, assisté d'un coordonnateur nommé par décret, de conseillers techniques et de directeurs nommés par arrêté du Ministre chargé des finances. Pour la conduite de ses missions, la DGCPT comprend un certain nombre de services qu'on peut grouper en deux grandes catégories : des services d'administration et de conception et des services opérationnels.

Suivant l'arrêté n° 013642 du 13 juillet 2015, le Trésor comprend des directions administratives telles que:

- la Direction du Contrôle interne chargée du contrôle de la conformité des procédures et des opérations des comptables du réseau de la DGCPT, des services avec les normes légales et réglementaires en vigueur et de l'appui à l'amélioration de la qualité comptable.
- La Direction de la Comptabilité publique compétente dans les études et le traitement des questions de réglementation comptable et financière ainsi que dans celui du suivi et du contrôle de l'application de cette réglementation (Etat et collectivités locales).
- La Direction du Secteur parapublic chargée de l'exercice pour le compte du MEFP, de la tutelle financière sur les organismes publics autonomes et sur les entreprises du secteur parapublic, du suivi du portefeuille de l'Etat et de ses démembrements, de la préparation de la réglementation sur les organismes publics autonomes et sur le secteur parapublic.
- La Direction de la Dette publique a pour missions la préparation et la coordination de la politique d'endettement public et de la stratégie de gestion de la dette, le suivi de la mise en œuvre de la stratégie d'emprunt, la gestion de la dette intérieure et extérieure.
- La Direction du Secteur public Local est chargée de l'élaboration de la réglementation financière et comptable des collectivités locales, de la mise en adéquation de la réglementation nationale avec les normes communautaires en matière de gestion financière des collectivités locales, du suivi de la production, par les receveurs des collectivités locales, de leurs situations financières et comptables.
- La Direction de l'Administration et du Personnel est chargée de proposer une politique de gestion des ressources humaines et en suivre la mise en œuvre, suivre la réalisation des programmes de construction et d'équipement de la DGCPT, assurer la gestion des moyens matériels de la DGCPT, assister les personnels de la DGCPT dans la préparation des missions à l'intérieur et à l'extérieur du pays.
- La Direction de l'Informatique est chargée de l'élaboration du schéma directeur définissant les orientations de la DGCPT en matière informatique et le suivi de son

exécution, la réalisation des études et des développements des applications informatiques du Trésor en matière de comptabilité générale.

Le Trésor comprend également des directions comptables :

- l'Agence comptable des Grands Projets est chargée de l'exécution en recettes et en dépenses, en qualité de comptable principal, des projets et programmes d'investissement financés sur ressources extérieures, des projets et programmes d'investissement financés sur ressources internes qui lui sont expressément confiés.
- La Trésorerie générale est chargée, sous l'autorité du Trésorier général, agent comptable central du Trésor de l'exécution des opérations de recettes et de dépenses du budget général, des budgets annexes, des comptes spéciaux du Trésor, des opérations de trésorerie et de toutes opérations financières de l'Etat.
- La Paierie générale du Trésor est chargée, dans la région de Dakar, sous l'autorité du Payeur général du Trésor de l'exécution des opérations de dépenses du budget général, des opérations des comptes spéciaux et des opérations de trésorerie, à l'exclusion de celles dont la gestion est expressément confiée à d'autres comptables.
- La Recette générale du Trésor est chargée, sous l'autorité du Receveur général du Trésor de la prise en charge des recettes de toute nature dont le Receveur général du Trésor est comptable assignataire et de l'exécution des opérations de recettes du budget général, des opérations de trésorerie à l'exclusion de celles dont la gestion est expressément confiée à d'autres comptables.
- La Trésorerie Paierie pour l'étranger est chargée, sous l'autorité du Trésorier payeur pour l'étranger du paiement, de la comptabilisation et de la justification au juge des comptes, des opérations du budget général exécutées dans les représentations diplomatiques à l'étranger ainsi que des dépenses de fonctionnement et d'investissement du Ministère des Affaires étrangères et des Sénégalais de l'extérieur.
- Les Trésoreries Paieries régionales sont chargées dans les régions, sous l'autorité des Trésoriers Payeurs régionaux de l'exécution des opérations de recettes et de dépenses du budget général, des comptes spéciaux du Trésor et des opérations de trésorerie à l'exclusion de celles dont la gestion est expressément confiée à d'autres comptables et

de la prise en charge des recettes de toutes natures dont les Trésoriers Payeurs régionaux sont comptables assignataires.

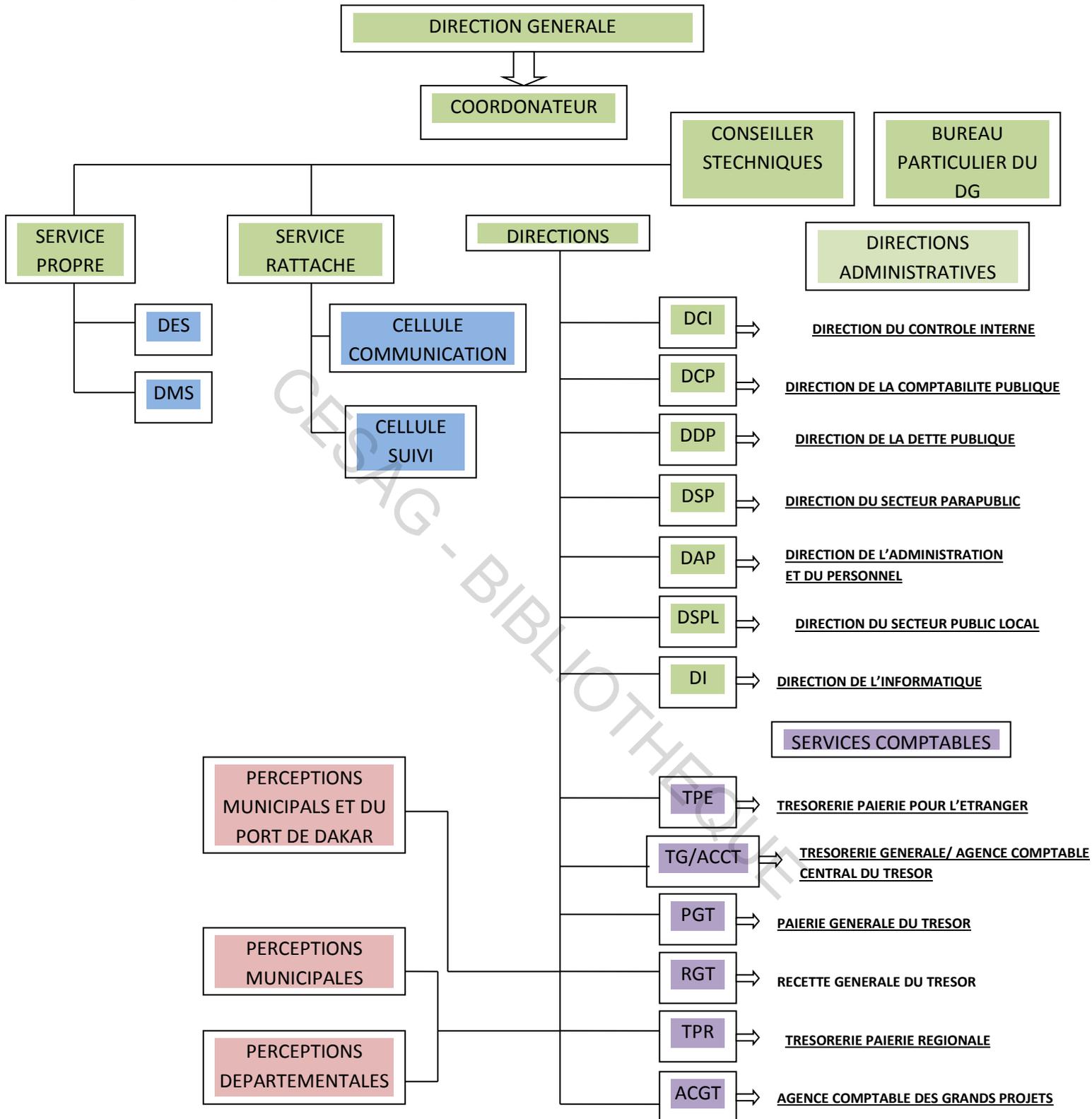
Les services propres de la DGCPT sont :

- La Cellule de Communication et du Protocole qui élabore la stratégie de communication interne et externe de la DGCPT, prépare et met en œuvre les campagnes de communication publique du Directeur général, élabore la stratégie de gestion du site web de la Direction générale, en liaison avec la Direction de l'Informatique.
- La Cellule de Suivi est chargée du suivi des dossiers qui lui sont confiés par le Directeur général en vue de leur assurer un traitement diligent par les services concernés, du suivi des diligences de la DGCPT, de la synthèse en cas de besoin, des observations formulées par la DGCPT et destinées aux autres services du département ou de l'Etat.

Les services rattachés de la DGCPT sont :

- La Division des Etudes économiques et des Statistiques est chargée de la conduite, pour la DGCPT, de toute étude relative aux finances publiques, l'élaboration et la diffusion des informations relatives à l'exécution des lois de finances dans les domaines spécifiques à la DGCPT.
- La Division de la Modernisation et de la Stratégie est chargée du suivi et de la coordination de la mise en œuvre des actions inscrites dans le plan de développement stratégique du Trésor, de la préparation des contrats de performance et du suivi de leur mise en œuvre, du suivi-évaluation et le cas échéant, de la mise à jour des plans de développement stratégiques de la mise en œuvre et du suivi de toutes réformes relatives à la nouvelle gestion budgétaire et comptable.

Figure 2 : Organigramme de la DGCPT.



Le schéma ci-dessus illustre l'organigramme de la Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor.

Source : décret n°2014-1171 du 16/09/2014 portant organisation du MEFP.

3.2 Les missions de la DGCPT.

L'une des fonctions essentielles du Trésor, est l'exécution du budget de l'Etat. C'est pourquoi les comptables du Trésor voient leur responsabilité personnelle et pécuniaire engagée dans l'exercice de leurs fonctions. Les missions de la DGCPT sont définies par le décret n° 2013-736 portant organisation du Ministère de l'Economie et des Finances. Ces missions sont :

- l'élaboration, en collaboration avec les départements ministériels et les services concernés, des règles et des procédures relatives à l'exécution, à la comptabilisation des recettes et des dépenses publiques et du contrôle de la conformité des opérations des comptables publics avec ces règles et procédures ;
- de l'exécution de toutes opérations de recettes et de dépenses du budget général, des budgets annexes, des comptes spéciaux du Trésor et des budgets des collectivités locales ;
- de l'exécution de toutes opérations de trésorerie et, d'une manière générale, de toutes opérations financières dont l'Etat et les collectivités locales sont chargés, à l'exception de celle dont l'exécution est expressément confiée à d'autres comptables publics.
- de la gestion du portefeuille de l'Etat et, le cas échéant, des autres collectivités publiques;
- de la supervision des entreprises du secteur parapublic et des participations de l'Etat ;
- de la gestion de la dette publique.

A cet effet, elle :

- élabore les textes portant réglementation de la comptabilité publique ;
- prépare les instructions et circulaires relatives à l'exécution des opérations des comptables publics ;
- veille à l'équilibre permanent de la trésorerie de l'Etat et des collectivités locales ;
- contrôle et centralise les opérations faites pour le compte du Trésor et des organismes publics par les comptables spéciaux du Trésor ;
- contrôle la conformité des comptes des comptables supérieurs du Trésor avec ceux de l'ordonnateur ;

- gère le compte unique du Trésor à la BCEAO ;
- vise les états financiers des établissements publics qui sont destinés à la Cour des comptes ;
- assure, en cours d'année, le suivi de l'exécution des opérations financières des comptables des établissements publics.

3.3. Les réalisations effectuées.

Il a été créé au Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, un comité de pilotage du projet ASTER, progiciel chargé de tenir la comptabilité de l'Etat. La convention de cession et d'assistance pour l'implantation du progiciel ASTER au sein de la DGCPT a été signée, le 22 octobre 2004. Il s'agit d'un outil de gestion informatisé de la comptabilité de l'Etat. Le comité de pilotage ASTER a pour objectif principal d'assurer la coordination et le contrôle de la bonne exécution du projet.

Grâce à ce dispositif de réseau toutes les informations comptables peuvent être disponibles en temps réel, ce qui n'était pas le cas avant, afin de permettre aux décideurs de prendre les décisions qui s'imposent de façon rapide et transparente. On note différentes structure telles que :

- **Le comité de pilotage.**

Structure qui définit les grandes orientations, impulse le projet et valide les choix proposés. Il est également chargé de veiller au respect du planning des réalisations des différents objectifs.

- **Le comité de projet.**

Il s'agit d'un comité interne regroupant les différentes directions et services concernés de la DGCPT et ayant pour objectif principal d'assurer l'exécution du plan d'action arrêté par le comité de pilotage.

A ce titre, le comité de projet est chargé :

- de l'élaboration des plans d'action nécessaires au bon déroulement du projet ;
- du suivi de l'avancement technique du projet ;
- du suivi et de la supervision du paramétrage.

– **L'équipe de projet.**

Il s'agit d'une équipe composée d'informaticiens et de cadres fonctionnels du Trésor et chargée, sous la direction d'un coordonnateur national, d'assurer au plan opérationnel, toutes les tâches nécessaires à l'implantation du progiciel.

– **La formation des utilisateurs.**

Les différents acteurs intervenant, au niveau des postes comptables, dans le processus de tenue de la comptabilité de l'Etat ont été formés aux procédures de passation des écritures dans le progiciel. Un guide utilisateur a été confectionné et mis à la disposition de tous les agents et responsables intervenant dans le processus de tenue de la comptabilité.

En effet, ASTER a été déployé sur l'ensemble des douze (12) postes comptables supérieurs que compte la DGCPT, à savoir :

- la Trésorerie générale ;
- la Recette générale du Trésor ;
- la Paierie générale du Trésor ;
- l'ensemble des neuf (09) Trésoreries Paieries régionales.

– **Réalisation de l'interface entre ASTER et SIGFIP.**

La réalisation de l'interface entre le progiciel ASTER et l'application SIGFIP de la Direction générale des Finances a permis de réaliser un pas décisif vers l'objectif de mise en place d'un véritable système d'information axé sur la dépense et prenant parfaitement en charge les besoins et attributions des ordonnateurs et des comptables principaux de l'Etat.

Section 4 : Situation actuelle et méthodologie de l'étude.

4.1. Situation actuelle.

On peut noter quelques innovations notamment dans la mise en œuvre du PSE, à travers le Plan de Développement stratégique de l'Administration du Trésor (PDSAT) de 2014-2018, pour la modernisation et le renforcement du système d'information en vue de la dématérialisation des procédures. La DGCPT souhaite orienter son action vers l'amélioration de la qualité comptable et des prestations, la promotion des nouveaux métiers du Trésor, entre autres, la connexion du Trésor aux nouveaux systèmes de paiement de l'UEMOA (SICA-STAR).

Egalement lors du neuvième colloque⁽⁹⁾ international de l'AIST, le Trésor public s'est engagée dans une profonde mutation aussi bien au plan fonctionnel qu'organisationnel, avec pour objectif le traitement diligent des dossiers de dépense, la transparence dans les procédures de gestion de la dépense publique et la maîtrise de l'encours des instances de paiement.

A cet effet, la DGCPT s'est engagé à respecter des délais de contrôle et de visa des dossiers de dépense, à la réduction des règlements des dépenses de l'Etat et à l'amélioration du dispositif de suivi informatisé des instances de paiement.

C'est ce qui explique, la création récente de l'ACGP, de la DSPL pour accompagner l'acte III de la décentralisation⁽¹⁰⁾ et de la mutation du centre informatique en direction. Par ailleurs, le Trésor a fourni de nombreux efforts pour la modernisation et le renforcement du système d'information en vue de la dématérialisation des procédures.

Il reste cependant, souligne-t-il, d'autres chantiers et dont la mise en œuvre doit se faire dans les délais réduits pour que la DGCPT joue enfin, pleinement son rôle d'acteur de développement. Il s'agit de l'amélioration des services offerts aux titulaires de comptes de dépôts et autres correspondants du trésor, de la modernisation des instruments de paiement et de la mise en place de guichets automatiques du trésor public. Afin d'améliorer la qualité des services rendus aux usagers, qui passe nécessairement par le respect des délais de traitement des dossiers de dépense.

Depuis 2004, la BCEAO a initié un important projet de modernisation des systèmes de paiement dans les huit états de l'UEMOA composé de trois volets :

- le Système Interbancaire de Compensation Automatisée dans l'UEMOA (SICA-UEMOA) ;
- le Système Régional de règlement brut en temps réel des transactions (STAR-UEMOA) ;
- le système interbancaire de paiement et de retrait par carte au sein des huit pays avec le Groupement Interbancaire Monétique de l'UEMOA (GIM-UEMOA).

Le SICA-UEMOA est un système d'échange des opérations de paiement automatisé qui assure la compensation multilatérale des transactions entre les participants en vue du règlement. L'adhésion du Trésor à SICA UEMOA et STAR UEMOA permettra notamment :

- d'améliorer le traitement des règlements de compensation;
- de moderniser les outils de gestion et d'information financière du Trésor public sénégalais;
- de réduire les délais d'échange et de règlement des valeurs à support papier au niveau national et entre pays de l'UEMOA;
- d'assurer l'encaissement en quasi-temps réel des chèques remis à l'encaissement dans les services du Trésor public;
- d'assurer le paiement en temps réel des dépenses effectuées au profit des tiers;
- de réduire les coûts et les risques liés aux procédures manuelles de manipulation des espèces et de leur transport;
- d'améliorer le dispositif de suivi du compte unique du Trésor ⁽¹¹⁾.

A ce jour, les réalisations du projet pour le Trésor sont : l'élaboration d'une note d'orientation précisant les besoins, ainsi que les choix de l'architecture opérationnelle et technique du projet ; la mobilisation des ressources budgétaires y afférentes ; le lancement de l'appel d'offres et la sélection du prestataire chargé de la fourniture des logiciels et équipements.

Il convient de noter que depuis le 02 décembre 2015, date de notification du contrat au prestataire, le projet est entré dans une phase active en vue de l'installation des solutions de liaison, la formation des ingénieurs de la direction de l'informatique, la signature des conventions de participation au système et le démarrage des tests d'homologation dans la perspective du déploiement des systèmes au deuxième trimestre 2016.

Les participants à SICA-UEMOA sont : les banques ; les services financiers de la Poste ; les Trésors publics nationaux ; la BCEAO. Les opérations admises sont : les virements (inférieurs

à 50 000 000 francs CFA) ; les prélèvements ; le chèque (avec image scannée) et les effets de commerce : billet à ordre (avec valeur papier) et lettre de change (avec valeur papier).

4.2. Méthodologie de l'étude.

4.2.1. La méthodologie de l'étude.

Ce chapitre nous permet exclusivement d'expliquer les procédures et les moyens qui ont été utilisés pour la collecte d'informations nécessaires à la réalisation de ce mémoire. Un mémoire qui s'inscrit dans l'acquisition du diplôme de MBA en administration et gestion des entreprises et dont le sujet porte sur l'analyse de la procédure d'exécution des dépenses publiques, en prenant le cas de la Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor du Sénégal. Une étude sur la qualité et l'efficacité des procédures de dépenses publiques à travers quelques changements de gestion et de réformes dans le temps.

4.2.2. L'échantillon et les techniques de collecte d'informations.

Nous avons utilisés plusieurs techniques pour le recueil d'informations tels que l'analyse documentaire au niveau de la division de la documentation et des archives de la DGCPT ; des entretiens avec les intervenants dans le circuit de la dépense. Etant agent du Trésor, nous avons également pu assister aux opérations effectuées au niveau de la Paierie générale du Trésor et du COF au Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan et poser toutes les questions nécessaires au personnel présent.

4.2.2.1. L'échantillon.

Nous avons pu interviewer quelques responsables par le rôle déterminant qu'ils jouent dans le fonctionnement du circuit de la dépense mais grâce aussi à leurs expériences professionnelles et personnelles. Ainsi, nous avons pu nous entretenir avec :

- le directeur de cabinet du MEFP ;
- un contrôleur des opérations financières ;
- un ordonnateur délégué ;
- un contrôleur financier à la retraite ;

- une entreprise fournisseur de l'Etat ;
- le chef du bureau dépenses de la PGT ;
- le chef du bureau comptes de dépôts de la PGT ;
- le chef du bureau comptabilité de la PGT ;
- trois contrôleurs du trésor du bureau dépenses de la PGT;
- des agents de la Paierie générale du Trésor.

4.2.2.2. Techniques de collecte d'informations.

- **Les questionnaires.**

Le questionnaire est élaboré dans le but de collecter des informations afin de pouvoir diagnostiquer le système d'exécution de la dépense, de savoir qui sont précisément les intervenants, quand interviennent-ils, où et comment. Ce qui nous a permis au final de pouvoir détecter les avantages et inconvénients de la procédure et de pouvoir faire quelques suggestions.

- **Les entretiens.**

Nous avons décidé d'interroger des personnes qui s'y connaissent et qui ont une idée sur les techniques d'exécution et de contrôle des dépenses publiques. Les entretiens ont été libres et ouverts, les personnes questionnées se sont exprimées clairement et librement sur les processus des dépenses publiques, quelques informations ont cependant été retenues dans un cadre de confidentialité.

- **L'analyse documentaire.**

Au cours de notre recherche, nous avons utilisé des ouvrages spécifiques dans le domaine des finances publiques. Nous avons également exploité quelques documents tels que des anciens mémoires d'élèves de l'Ecole nationale d'Administration susceptibles de pouvoir nous aider dans l'historique et le fonctionnement de la structure étudiée, de connaître les analyses antérieures et les améliorations proposées.

Une analyse portée aussi sur les textes législatifs tels que les lois de finances, les décrets, les circulaires, les arrêtés concernant la comptabilité publique, les procédures de dépenses publiques, les procédures exceptionnelles, l'organisation de la DGCPT etc.

L'étude s'est déroulée selon les phases prévues dans les termes de référence :

- une première phase de recensement de la documentation disponible à travers quelques ouvrages et textes législatifs ;
- une deuxième phase d'exploitation de la documentation mobilisée qui a donné lieu à la rédaction de protocoles corrigés en cours de méthodologie de la recherche au CESAG afin de dégager une problématique appropriée ;
- une troisième phase de réflexion globale afin d'élaborer un projet de plan de rapport de synthèse ;
- une quatrième phase de mise au point définitive du rapport et de propositions pour la suite.

Etudier tous ses documents nous a montré la démarche à suivre et les endroits stratégiques où il fallait se rendre au niveau du MEFP pour comprendre le processus de dépense, puis arriver enfin au Trésor et faire une analyse globale des activités.

Cependant, nous avons été également soucieux de fonder ces propositions sur un diagnostic en profondeur. Face à une réalité aussi diversifiée et complexe qui est celle de la DGCPT donc de l'Etat, il serait parfaitement illusoire de prétendre analyser une question aussi délicate que la maîtrise des dépenses publiques.

4.2.3. L'analyse des données.

A partir des informations obtenues à travers les questionnaires et entretiens, l'analyse de données nous a permis de pouvoir identifier certaines anomalies. Nous avons pu faire quelques remarques sur la procédure d'exécution des dépenses et sur les contrôles effectués en interne (à la DGCPT) et en externe (COF et ordonnateur). Les remarques sont à savoir :

- la longueur des procédures ;
- les traitements de faveur parfois concernant certains dossiers ou certains fournisseurs ;
- la lenteur dans la validation des dossiers soumis au COF ;
- l'absence parfois de maîtrise du logiciel SIGFIP.

Nous n'avons pas rencontré de difficultés particulières. De plus, la collecte d'informations a été relativement simple. La seule difficulté était sur certaines informations trouvées aux archives qui étaient souvent anciennes et donc qui devaient être actualisées.

Cette section était uniquement consacrée à montrer les méthodes de recherches et de collectes d'informations pour pouvoir rédiger ce mémoire, qui nous ont permis d'avoir un aperçu sur la notion de procédure de dépense publique au Sénégal, les différentes étapes de cette procédure, sa structuration, les intervenants dans cette procédure et les problèmes détectés.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

DEUXIEME PARTIE :

**DESCRIPTION DES PROCEDURES
EXCEPTIONNELLES, ANALYSES ET
INTERPRETATIONS DE LA PROCEDURE
D'EXECUTION DES DEPENSES PUBLIQUES A
LA DGCPT**

CHAPITRE III : DESCRIPTION DE LA PROCEDURE EXCEPTIONNELLE D'EXECUTION DES DEPENSES PUBLIQUES.

Si en principe toutes les dépenses de l'Etat sont exécutées selon les procédures que nous avons vues dans notre premier chapitre, il y'en a cependant qui, en raison de leur caractère propre, sont soumises à des procédures simplifiées qui définissent clairement la procédure d'exécution de la dépense publique au Sénégal. Elles concernent les dépenses payées sans ordonnancement préalable, la procédure de demande de mise en règlement immédiate (DMRI) et enfin, les régies d'avances. On étudiera également les dépenses ordinaires de l'Etat.

Section 5 : Les procédures exceptionnelles d'exécution des dépenses publiques.

5.1. Les dépenses payées sans ordonnancement préalable.

5.1.1. Les dépenses payées sans ordonnancement.

Dans ce cas, la procédure d'ordonnancement n'intervient en aucune manière même à posteriori. Le règlement des dépenses est effectué par les comptables au vu de documents tenant lieu de titre de paiement et qui varient selon la nature de la dépense. Il s'agit de dépenses imputées sur les crédits évaluatifs fondées sur les dispositions législatives ou réglementaires spéciales; elles sont obligatoires.

Elles sont définitivement imputées sur le compte unique du Trésor et revêtent un caractère obligatoire, alinéa 2 de l'article 100 du décret 2003-101 du 13 mars 2003 portant règlement général sur la comptabilité publique. Par exemple, les dépenses de la dette publique, les frais de poursuites, les fonds politiques, les frais bancaires engendrés par le règlement de la dette publique...

5.1.2. Les dépenses payées sans ordonnancement préalable.

Certaines dépenses peuvent, en vertu des dispositions législatives ou réglementaires, être payées sans ordonnancement. Elles sont alors constatées dans des comptes d'imputation provisoire du Trésor. Le comptable concerné, qui doit avoir qualité de comptable principal,

saisit ensuite les services d'ordonnateur en vue d'obtenir la régularisation de la dépense par un ordonnancement intervenant à postériori. « L'ordonnancement peut également intervenir à titre de régularisation en vue de prescrire à un comptable principal d'imputer définitivement dans ses écritures des opérations effectuées à titre provisoire, tant par lui-même et ses subordonnés que par des régisseurs d'avances », article 100 du décret 2003-101 du 13 mars 2003 portant règlement général sur la comptabilité publique.

Une fois que le mandat de régularisation est imputé sur les crédits de la gestion reçu, le comptable régularise ses écritures en imputant le budget et en apurant les comptes provisoires. Par exemple les dégrèvements, les débits des comptes, les rentes viagères, les frais de missions, remboursements de certains impôts.

Signalons que cette procédure a été instituée pour les dépenses dont le règlement entraînerait, s'il était effectué des conditions de droit commun⁽⁵⁾, des complications aussi bien pour l'Etat que pour les créanciers.

5.1.3. Le paiement par anticipation (PPA).

Des cas particuliers tels que les paiements par anticipation sont des cas d'urgence. Le Ministre chargé des finances par correspondance au comptable assignataire de la dépense peut faire le règlement juste après les phases d'engagement et de liquidation. On les appelle les PPA, les paiements par anticipation. Ce sont des dépenses payées avant ordonnancement dont les dossiers ne contiennent que le bon d'engagement signé par l'administrateur de crédits, le COF et l'ordonnateur délégué. Un compte d'imputation provisoire est ouvert pour constater la dépense après règlement et transmis à l'ordonnateur. A la réception des titres de paiement de régularisation émis par l'ordonnateur, le comptable passe l'opération lui permettant de solder le compte provisoire et d'émarger le budget.

5.2. Demande de mise en règlement immédiate (DMRI).

Elle permet d'éviter la procédure de confirmation qui est souvent une phase de blocage des crédits et des éditions des titres de créances et des titres de certification et d'obtenir donc rapidement la mise en règlement de la dépense.

Par son caractère simplifié et raccourci, elle permet de réduire les phases d'engagement et de liquidation à leur plus simple expression voire même supprimées. Elle ne peut être utilisée que lorsque l'obligation mise à la charge de l'Etat n'a pas pour contrepartie une prestation de service ou de fourniture de biens, dans ce cas, il n'y a donc pas de certification à faire. La circulaire n°05791/MEF/DGF/DGT/DB/TG du 14 octobre 1985 du Ministre de l'Economie et des Finances dresse une liste des dépenses éligibles à la procédure de la demande de mise en règlement immédiate.

Les dépenses soumises à la procédure de demande de mise en règlement immédiate concernent les fonds de dotation et fonds de concours ; la constitution ou le renouvellement de la régie d'avances ; les subventions ; les ristournes ; les bourses d'allocations ; les contributions à des organismes internationaux ; les frais de justice ; l'alimentation et le transport de troupe etc.

Avant la réforme du SIGFIP, la demande de mise en règlement immédiate était matérialisée par un formulaire pré imprimé que l'administrateur de crédits devait remplir et annexer aux trois (03) exemplaires du bon d'engagement. Le tout était adressé au chef de la DCPE représentant l'ordonnateur délégué qui était chargé d'accepter ou refuser la demande de mise en règlement immédiate.

Depuis la réforme avec le SIGFIP, la demande de mise en règlement immédiate est formulée par l'administrateur de crédits au moment de remplir le BE. En effet, sur le bon d'engagement figure une case « DMRI » suivi des mentions « OUI » ou « NON » ; on raye la mention « NON » lorsque l'on veut manifester son accord, cette tâche incombe au COF qui décide d'accéder ou non à la demande.

5.3. Les régies d'avances.

Aux termes de l'article premier du décret 2003-657 du 14 août 2003 relatif aux régies de recettes et aux régies d'avances de l'Etat, les régies d'avances sont destinées, soit à faciliter le règlement des menues dépenses des services, soit à accélérer le règlement de certaines dépenses dont la nature permet de substituer un contrôle a posteriori.

Les régies d'avances ou caisses d'avances ont pour objet de permettre le règlement de certaines dépenses qui, par leur caractère imprévu, ne sauraient sans inconvénient, être soumises aux règles normales d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement.

Elles représentent donc un mode de règlement simplifiée accordée à des services publics suivant une procédure dérogatoire du droit commun, car raccourcie dans ses délais et assouplie dans ses modalités de paiement. La procédure consiste à accorder des avances à des agents administratifs appelés régisseurs ou gérants de régies d'avances qui sont nommés par décision par le Ministre des finances, sur proposition du ministre qui a sollicité la création de la régie d'avances ; il joue le double rôle d'administrateur et de comptable.

D'après l'article 9 du décret 2003-657 du 14 août 2003, les dépenses qui peuvent être payées par l'intermédiaire d'une régie d'avances, sont :

- les dépenses de matériel et de travaux d'entretien applicables au fonctionnement des services, dans la limite d'un montant maximum par opération fixé par arrêté du Ministre chargé des finances ;
- la rémunération des personnels payés sur une base horaire ou à la vacation, y compris les charges sociales y afférentes ;
- les secours urgents et exceptionnels ;
- les dépenses de transfert dans la limite d'un montant fixé par arrêté du Ministre chargé des finances ;
- les frais de transport, de mission et de stage, y compris les avances sur ces frais ;
- pour les opérations à l'étranger, toute autre dépense nécessaire au bon fonctionnement du service situé à l'étranger dans des conditions qui seront prévues par arrêté conjoint du Ministre chargé des finances et du ministre chargé des affaires étrangères.

Les RA de l'Etat sont instituées par arrêté du ministre chargé des Finances, ou dans les limites et conditions fixées par l'arrêté n°008447/MEF/DGCPT/DCP du 04 décembre, par les gouverneurs de régions après avis conforme du comptable assignataire. L'arrêté de création de régie et la décision de nomination de régisseur sont traités et rédigés à la division des régies de la Direction de la Comptabilité publique de la DGCPT.

La DCP est chargée de soumettre les projets d'arrêtés à la signature du ministre chargé des finances et de les introduire dans le circuit des visas. Les projets de décision sont signés

directement par le directeur générale de la comptabilité publique et du trésor. Les arrêtés de création comportent :

- la nature de la dépense à payer ;
- le montant maximum de l'avance ;
- l'imputation budgétaire tirée du logiciel SIGFIP ;
- le délai imparti au régisseur pour la production des pièces justificatives ;
- le comptable de rattachement qui doit être obligatoirement un comptable de la DGCPT ;
- le montant et le mode de réalisation du cautionnement auquel sont astreints, le cas échéant, le régisseur.

Ces régisseurs sont chargés de régler les créanciers dès que leur créance est justifiée. Avant d'effectuer une dépense quelconque, le régisseur doit bénéficier d'un premier approvisionnement en fonds constitutifs de l'avance initiale. Les dépenses que le régisseur est autorisé à payer sont prévues par l'acte constitutif de la régie. L'avance accordée au régisseur est limitée dans son montant et dans sa durée.

A chaque paiement, le régisseur est tenu d'exiger du bénéficiaire une facture définitive dûment acquittée qui lui sert à justifier l'emploi de l'avance consentie devant le comptable de rattachement. Une fois l'avance consommée, il pourra au besoin en demander une nouvelle. A la fin de l'année budgétaire, le régisseur doit reverser au comptable de rattachement, contre quittance, le reliquat du numéraire et les pièces justificatives des dépenses effectuées par lui.

Il établit un compte d'emploi des avances reçues et adresse à l'administrateur de crédits la déclaration de recettes du comptable, son compte d'emplois et les justifications certifiées par un procès-verbal de contrôle de caisse. Cette formalité va permettre la reconstitution de l'avance initiale à la gestion suivante.

S'agissant de la création de régie temporaire appelée fonds d'avances à régulariser, c'est-à-dire pour une période n'excédant pas six mois ou pour une opération particulière, le régisseur pourra être dispensé de constituer un cautionnement sur décision du Ministre chargé des finances.

Une fois l'arrêté signé par le Ministre chargé des finances et visé par les autorités compétentes, un exemplaire est envoyé au comptable assignataire soit à la PGT ou à la TG pour l'ouverture du dossier en fonction de l'endroit où se trouve le compte de dépôt. A la

PGT, un paramétrage comptable pour la création d'un compte de dépôt est effectué dans le progiciel⁽⁶⁾ ASTER au niveau de la Direction de l'Informatique et dans le logiciel « comptes de dépôts » au niveau de la PGT.

Le régisseur ou gérant du compte devra ensuite se rendre au COF muni de sa décision de nomination et d'une demande d'approvisionnement écrite pour le blocage des crédits. Le COF, après contrôle de conformité, édite la « réservation »⁽⁷⁾ que le régisseur devra ensuite amener au bureau dépenses de la PGT pour vérification accompagné de la demande d'approvisionnement.

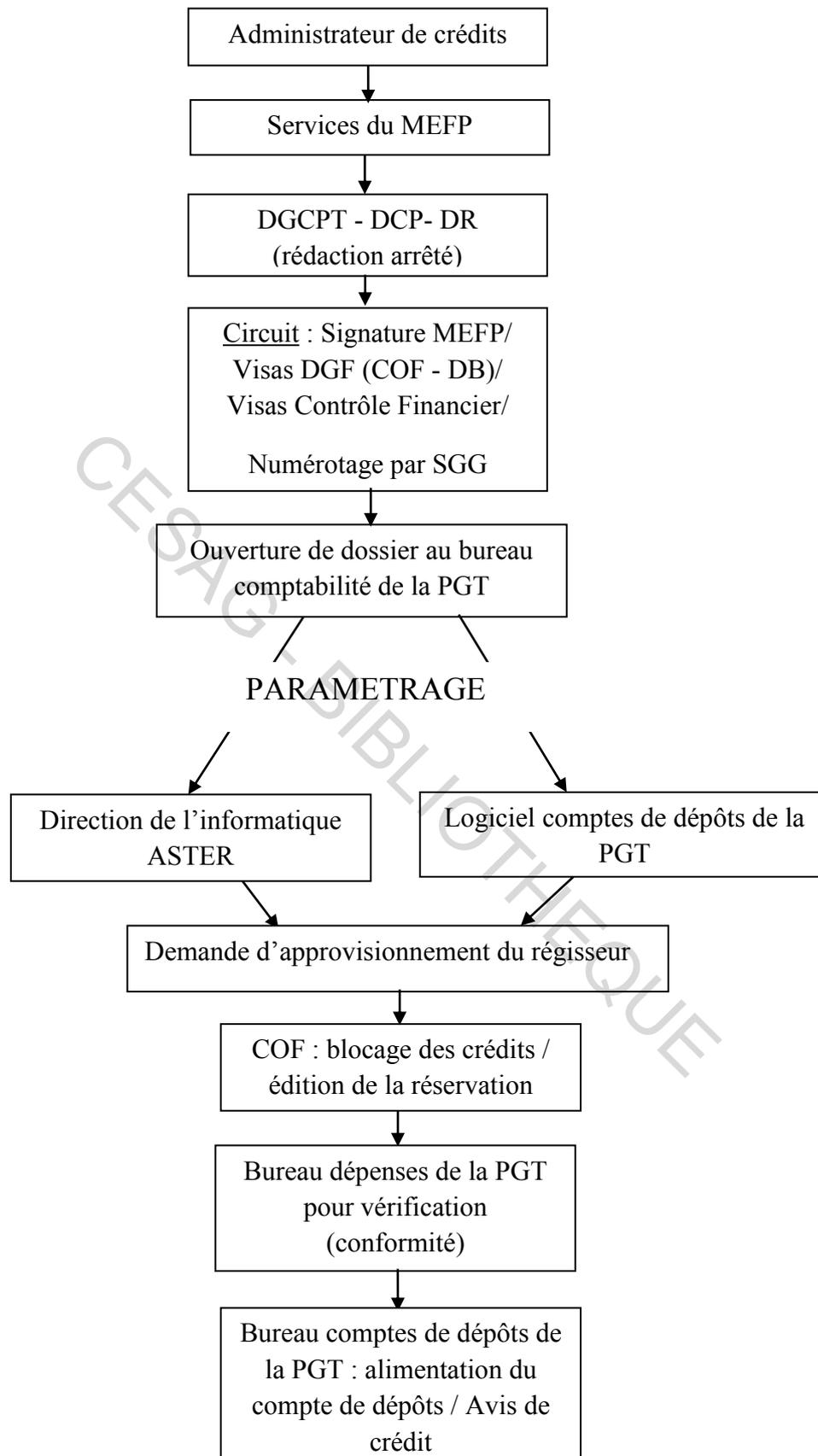
Le dossier est finalement envoyé au bureau comptes de dépôts de la PGT qui alimente le compte, et tire l'avis de crédit. La Paierie garde le volet vert dans ses archives, le volet jaune est pour le régisseur et la souche reste au bureau comptes de dépôts de la PGT.

Tableau 1 : Situation des régies d'avances de fonctionnement et d'investissement au premier trimestre 2016.

Régies (caisses et fonds)	Montant fonctionnement	Montant investissement
Avances	6,834 milliards	344,188 millions
Régularisé	764,174 millions	8,929 millions
Reste à régularisé	6,07 milliards	335,258 millions

Source : Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan (2016).

Figure 3 : Organigramme d'approvisionnement des régies.



Source : nous-mêmes.

Section 6 : Les dépenses ordinaires de l'Etat.

Les dépenses ordinaires qui s'exécutent au niveau central sont essentiellement les dépenses de personnel, les dépenses de matériel et les dépenses sur marchés, nous allons nous intéresser uniquement aux dépenses de personnel et aux dépenses de matériel. La pièce de base pour l'exécution des dépenses de personnel est la fiche d'engagement. Pour les dépenses de matériel, c'est le bon d'engagement comportant un original, un duplicata, un triplicata et une souche.

6.1. Les dépenses de personnel.

Les dépenses de personnel représentent une part importante des dépenses de fonctionnement, elles sont exécutées au niveau central et concernent l'ensemble des agents de l'Etat. Les crédits annuels du budget de personnel sont destinés à la couverture des services votés (agents déjà en place) et des mesures nouvelles (agents nouvellement recrutés et agents dont la situation est modifiée). Les dépenses de personnel comprennent :

- les traitements indiciaires et leurs accessoires ;
- les prestations familiales ;
- les indemnités de résidence ;
- les primes de transport ou frais de déplacement ;
- les heures supplémentaires ;
- les indemnités de fonction ;
- les parts contributives de l'Etat versées aux différentes caisses de prévoyance et de retraite.

L'Etat est considéré comme juridiquement engagé dès la signature de la décision individuelle de recrutement de l'agent par le Ministre de la fonction publique, de la rationalisation des effectifs et du renouveau du service public. La Direction de la solde, des pensions et rentes viagères⁽⁸⁾ du MEFP joue un rôle central dans la procédure d'exécution des dépenses de personnel car assurant les fonctions d'ordonnateur délégué. Pour la liquidation, les agents de l'Etat ne sont payés qu'à la fin et non au début du mois.

6.1.1. Etapes de la procédure.

6.1.1.1. Engagement, liquidation et ordonnancement.

Cette procédure suit les principes d'engagement, de liquidation, d'ordonnancement et de paiement également. L'engagement résulte de la création et de l'organisation des services d'accueil des fonctionnaires concernés. Dans la pratique, ces différentes opérations peuvent faire intervenir aussi bien le pouvoir exécutif que le pouvoir législatif. La liquidation est effectuée par les services chargés de la gestion du personnel qui procèdent au calcul des éléments constitutifs du salaire.

L'ordonnancement est collectif dû au nombre considérable de créanciers et d'effectifs, les services informatiques exploitent les états de salaires reçus de la DSPRV et émettent des bulletins de salaire individuels. Dès réception de ces documents, le service central de la solde trie et classe les bulletins de solde par mode de règlement : paiement par compte bancaire ou par compte postal et paiement en espèces par billeteur ou par comptable direct du Trésor.

Pour le paiement des rémunérations des agents de l'Etat effectués par l'intermédiaire des banques ou des centres de chèques postaux, les bulletins de solde sont enliassés séparément par office de chèques postaux et par banque ; chaque banque reçoit à son siège central les bulletins de solde de tous ses clients et se charge ensuite de les répartir entre ses différentes succursales.

Pour les virements, des bons de virement sont établis en fonction des montants à payer par les banques ou les centres de chèques postaux. Notons qu'il est établi un seul bon de virement par banque et un pour le centre des chèques postaux. Une fois les documents visés, les bons de caisse sont retournés à l'ordonnateur pour remise aux intéressés.

Après le tirage des salaires, les documents sont envoyés au service de la solde. Ce service peut être amené à faire des modifications suite aux éléments nouveaux qu'il a reçus ou suite aux erreurs de sa part. Dans ce cas, le service de la solde ne peut plus retourner les documents au service informatique pour modification. Il établit alors des notes d'observation manuscrites au nom des personnes concernées. Ces notes sont ainsi libellées : « trop perçu sur salaire, indemnité à reverser au budget national » ; « salaire à reverser au budget national, intéressé décédé » ; « salaire à garder dans un compte d'attente »...

Les notes d'observation doivent être prises en compte par le Trésor. Après l'établissement de ces notes d'observation, le service de la solde classe les bulletins par ministère.

Ces bulletins sont immédiatement mis à la disposition de chaque ministère qui doit les remettre aux agents relevant de son département. Les bulletins de salaire sont envoyés aux banques ou aux centres des chèques postaux.

Les « retenues sur salaire », comme on a l'habitude de les appeler, ou les notes d'observations doivent être appliquées sur les documents envoyés par l'ordonnateur. Les documents sont ensuite arrêtés pour le montant net à payer. Sur l'avis de crédit, il est mentionné non seulement le montant de la retenue, mais aussi le motif afin de donner les informations nécessaires au salarié.

Pour les montants à virer, une fiche de crédit est établie pour les banques et une pour le centre de chèques postaux. Les fiches d'écriture ainsi que les documents qui les accompagnent sont contrôlés par le chef du service du bureau dépense de la PGT qui est chargé de les viser si tout est en règle. Tous les documents relatifs aux virements sont transmis au bureau comptabilité de la PGT chargé de la centralisation des écritures et de l'établissement des bons de virements (BV) au profit de chaque banque ou du centre des chèques postaux. Les banques et les CCP reçoivent les bordereaux de règlement, les ordres de virement et les avis de crédit.

Parmi les documents que reçoit le service de la dépense, nous avons aussi les bons de caisse. Après traitement, ces bons de caisse se voient apposer le cachet « VU BON A PAYER » ; ils sont ensuite signés et envoyés, en même temps que leurs bordereaux au MEFP.

Comment s'effectue le paiement des dépenses de personnel ?

6.1.1.2. Le paiement.

Le paiement des salaires des agents de l'Etat est effectué soit par les banques ou les centres de chèques postaux, soit par les comptables publics.

Pour les banques et les CCP, ceux qui disposent d'un compte bancaire ou postal voient leur compte crédité d'un montant égal à celui de leur traitement après que le virement global ait été effectué en faveur de la banque ou du centre des chèques postaux domiciliaires, quel que soit leur lieu de résidence.

Les comptables publics concernés par les paiements des rémunérations des agents de l'Etat sont : le Payeur général, les comptables directs du Trésor et les billeteurs. Le Payeur général

intervient pour établir et signer des BV pour les banques et CCP afin de leur permettre de régler les rémunérations des agents de l'Etat qui sont leurs clients. Il est de règle qu'avant de procéder aux paiements des titres émis sur sa caisse, le comptable public soit tenu de vérifier la concordance des pièces justificatives avec les éléments des opérations.

Les agents qui habitent la région de Dakar et qui ne possèdent pas de compte bancaire ou postal ou qui ne reçoivent pas leur traitement par l'intermédiaire des billeteurs, doivent se rendre au service central de la solde pour retirer, en même temps que leur bon de caisse, leur bulletin de solde. Le bulletin de solde et le bon de caisse constituent un même document à double volet qui doit être présenté au guichet de la PGT pour le paiement contre remise du bon de caisse. Ceux qui habitent les régions du Sénégal, et qui se trouvent dans la même situation doivent se rendre personnellement aux différents guichets des perceptions pour retirer leur paie.

Les paiements par billeteage se font après que les billeteurs aient retiré les fonds pour les montants importants, le billeteur reçoit du comptable du Trésor un chèque qu'il va encaisser pour avoir de la liquidité.

6.1.2. Les pensions.

Il s'agit essentiellement des pensions gérées par le FNR, un compte spécial du Trésor de la catégorie des comptes d'affectation spéciale. Le Payeur général du Trésor en est le comptable assignataire. Les modes de paiement sont les mêmes que pour les salaires. Pendant longtemps, le paiement des pensions FNR s'effectuait selon une périodicité trimestrielle. Cependant, suite aux doléances des intéressés aux augmentations successives de masses à payer, à la mécanisation totale du traitement des pensions, le paiement mensuel a été adopté. Pour éviter les engorgements devant les guichets du Trésor et ne pas obliger les pensionnés à effectuer des déplacements longs et parfois onéreux et également décentraliser les centres de paiement par période.

Tableau 2 : Niveau comparé de la masse salariale par mois à fin mars 2016 (en milliards de francs CFA).

Période	Janvier	Février	Mars	Cumul (trimestre)	Moyenne mensuelle
Masse salariale 2015	48,65	42,05	43,55	134,25	44,75
Masse salariale 2016	45,33	43,96	45,98	135,27	45,09

Source : Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan (2016).

Au cours du premier trimestre 2016 le montant de la masse salariale s'élève à 135,27 milliards FCFA contre 134,25 milliards FCFA à la même période, en 2015, soit, en glissement annuel, une augmentation de 1,02 milliards FCFA en valeur absolue et presque 1% en valeur relative. Cette hausse résulte principalement de la hausse de la facture d'hospitalisation, de la prise en compte de 993 enseignants en mars 2016 et, dans une moindre mesure, des alignements indiciaires, de la validation, de l'avancement et de la promotion des fonctionnaires.

6.2. Les dépenses de matériel.

6.2.1. Proposition d'engagement.

Lorsqu'un ministère veut effectuer une dépense de matériel, l'administrateur de crédits doit faire d'abord une proposition d'engagement en quatre (04) exemplaires. Rappelons que le BE fait apparaître le montant des crédits alloués à un ministère pour l'année budgétaire en cours et la situation des engagements. Il fait ressortir par la même occasion les engagements antérieurs et les disponibilités de crédit.

Le service émetteur qui est le DAGE ou le SAGE, conserve la souche du bon et transmet les trois (3) autres exemplaires accompagnés de la facture pro-forma et éventuellement d'autres pièces justificatives au COF.

Les contrôleurs des opérations financières sont chargés de vérifier l'utilisation des crédits publics et la régularité des opérations des administrateurs de crédits, de tous comptables publics de deniers et matières, des régisseurs et des billeteurs. Il vérifie la signature de l'administrateur de crédits, l'existence des crédits, l'imputation budgétaire ; il vérifie si le montant de la dépense inscrit sur le BE est le même que celui qui figure sur la facture pro-forma, après quoi il signe et transmet les dossiers réguliers à l'ordonnateur délégué. Les dossiers irréguliers font l'objet de rejet.

En effet, il est important de faire, dès la base, un tri, et de ne transmettre à l'ordonnateur délégué que les dossiers acceptés par le COF. Mais si l'existence du COF a pour avantage de rendre le contrôle plus efficace, en revanche elle rend plus difficile la circulation des dossiers.

Ceci étant, les dossiers transmis à l'ordonnateur délégué, doivent faire l'objet d'un contrôle relatif à la régularité de la dépense. Suite à ce contrôle, la proposition d'engagement peut être rejetée et dans ce cas, elle est retournée au service émetteur (DAGE ou SAGE) ou être acceptée et continuer le circuit. Par contre, si toutes les conditions requises sont réunies, on établit un titre de créance et un titre de certification (valide l'engagement, bloque les crédits, numérote le BE).

Le premier est destiné au fournisseur, le second au service émetteur. Ces deux titres constituent les preuves matérielles de la confirmation de la commande (titre de créance) et de l'acceptation de la dépense (titre de certification).Après avoir reçu les titres de créances et de certification, le service comptable reporte le numéro sur le duplicata du BE et transmet tous les documents au service émetteur.

6.2.2. Constatation du service fait, liquidation et ordonnancement.

Le fournisseur reçoit du service émetteur les pièces du dossier : original et duplicata du BE, titre de créance, facture pro-forma et éventuellement les pièces justificatives. Seul le titre de certification est provisoirement gardé par le service émetteur. Le fournisseur renseigne le titre de créance dans la partie réservée à cet usage (montant définitif à payer, élément du mode de

règlement choisi). Il adresse le titre de créance, le duplicata du BE, sa facture originale et les pièces justificatives éventuelles au service émetteur. En même temps, il exécute la commande en effectuant la livraison du matériel.

Le DAGE ou SAGE reçoit donc les pièces du dossier en même temps que le matériel. Après avoir constaté et vérifié la livraison, il dresse un procès-verbal de réception pour les fournitures. En effet, les fournitures de matériels doivent être suivies en comptabilité des matières et donner lieu à une prise en charge à l'inventaire.

Ces fournitures de matériels sont enregistrées au journal des prises en charge. Le numéro et la date de prise en charge doivent être portés sur la certification, dans les cases réservées à cet effet ainsi que le montant du règlement à intervenir. Le service émetteur ajoute le titre de certification au dossier et le transmet au COF.

Le COF vérifie le montant de la dépense à l'aide des pièces du dossier et s'il estime que le dossier est régulier, il vise le titre de certification ainsi que le procès-verbal de réception. Si le contrôle n'appelle pas d'observations particulières, l'ordonnateur délégué appose son cachet sur les mêmes pièces et signe sur le titre de créance et de certification. Ce faisant, il liquide la dépense et en même temps donne l'ordre au Payeur général du Trésor de payer.

6.2.3. Le règlement.

L'avis de règlement est établi en deux exemplaires, l'un des exemplaires est destiné non pas à l'ordonnateur mais au fournisseur ou bénéficiaire lui-même. L'envoi de ce document au fournisseur et au service émetteur est fait par la DGCPT.

Le bordereau de règlement est un état dans lequel les fournisseurs ou bénéficiaires sont regroupés par mode de règlement (banque, CCP). Le bordereau d'émission reprend par journée d'émission les bordereaux de règlement. L'ordre de virement, l'avis de crédit et la correspondance forment un tout. C'est par l'ordre de virement que le comptable informe la banque ou les CCP du fournisseur qu'une somme est virée en faveur de son client. L'avis de crédit est envoyé par les établissements payeurs aux fournisseurs, il informe le fournisseur que son compte a été crédité.

La correspondance a pour objet d'indiquer au fournisseur l'origine du règlement. Elle est remise en même temps que l'avis de crédit au fournisseur. Cette correspondance est un

document important pour le fournisseur car elle lui permet tout de suite de connaître l'origine de son virement. Lorsque le paiement s'effectue aux guichets du Trésor, le fournisseur reçoit, non pas un avis de crédit, mais un bon de caisse.

6.3. Les procédures d'exécution des dépenses de l'Etat au niveau régional.

6.3.1. La procédure.

Au niveau régional, l'exécution des dépenses de l'Etat connaît certaines dispositions pratiques qui n'affectent pas la procédure normale. La première opération qui précède l'engagement est l'affectation par un département ministériel d'une partie de ses crédits à ses services régionaux : c'est la délégation de crédits.

La délégation de crédits est une autorisation limitée de dépenses accordée par un département ministériel à un de ses services. Elle est nettement déterminée à une rubrique budgétaire et à une circonscription administrative territoriale. Elle entraîne l'assignation des dépenses chez le Trésorier Payeur régional ou le Percepteur de la résidence du service bénéficiaire.

Cette procédure d'exécution s'applique aux dépenses de fonctionnement de ces services à l'exception des dépenses de personnel. L'exécution de ces dépenses ne pourra avoir lieu tant que les crédits qui sont destinés aux services extérieurs ne sont pas mis en place par leurs ministères respectifs. La procédure d'exécution des dépenses sur crédits délégués se déroule de la manière suivante en empruntant trois étapes : l'engagement, la liquidation et le règlement.

6.3.2. Les trois phases au niveau régional.

- **L'engagement.**

Les services régionaux reçoivent des autorisations de dépenses qui leur permettent de faire des engagements. La pièce maîtresse est le bon de commande. L'administrateur de crédits établit son bon de commande sur la base de la facture pro-forma ou facture provisoire. La proposition d'engagement est soumise au Préfet ou au contrôleur régional des finances.

Les contrôleurs régionaux des finances assument les missions d'ordonnateur secondaire et de COF auprès des services déconcentrés.

- **La liquidation.**

A la réception du dossier et à la livraison des fournitures commandées, le service émetteur vérifie les factures envoyées par le fournisseur. Le CRF ou Préfet s'occupe de la liquidation des mandats émis par les autorités qui sont transmis au comptable assignataire pour le paiement.

- **Le règlement.**

A la réception du dossier du fournisseur, le comptable assignataire s'assure, avant paiement si toutes les règles financières et comptables applicables à l'exécution des dépenses sur crédits délégués ont été respectées. Il contrôle entre autre, les mentions de certification du service fait et de la liquidation, leur conformité avec les pièces justificatives produites. Ce contrôle obligatoire est indispensable parce que la responsabilité ici engagée est une responsabilité du payeur. Après ces contrôles, le comptable appose son cachet « VU BON A PAYER » au verso du duplicata du bon et le signe. Dès lors, le paiement peut être effectué.

D'après la législation financière et comptable en vigueur le règlement peut être fait en numéraire, par émission de mandat-carte ou par bon de virement à un compte postal ou à un compte bancaire. Le paiement en numéraire se fait au niveau du guichet de la trésorerie régionale ou de la perception à condition que le fournisseur ne soit pas une personne morale ou une personne physique inscrite au registre de commerce.

CHAPITRE IV : ANALYSE DE LA PROCEDURE D'EXECUTION DES DEPENSES PUBLIQUES A LA DGCPT.

Il s'agit dans ce chapitre de mieux connaître le fonctionnement de la DGCPT afin de pouvoir faire une profonde analyse de son environnement interne et externe, exposer les problèmes rencontrés, voir quelles sont les actions à mener et les objectifs à atteindre pour améliorer sa performance.

Section 7 : Fonctionnement et analyse de l'environnement du Trésor.

7.1. Présentation général des ressources.

Les ressources du Trésor sont énumérées par l'article 6 de la loi 2011-15 du 8 juillet 2011 portant loi organique relative aux lois de finances et elles comprennent :

- les impôts, les taxes ainsi que le produit des amendes;
- les rémunérations des services rendus et redevances ;
- les fonds de concours⁽¹²⁾, dons et legs⁽¹³⁾ ;
- les revenus des domaines, des participations financières et la part de l'Etat dans les bénéfices des entreprises nationales et établissements publics ;
- les produits divers.

Ces ressources servent à couvrir les charges énumérées dans l'article 11 de la loi 2011-15 du 8 juillet 2011 portant loi organique relative aux lois de finances :

- les dépenses ordinaires ;
- les dépenses en capital.

Les dépenses ordinaires sont constituées :

- des dépenses de personnel ;
- des charges financières de la dette ;
- des dépenses d'acquisitions de biens et services ;
- des dépenses de transfert courant ;
- des dépenses en atténuation de recettes.

Les dépenses en capital comprennent :

- les dépenses d'investissements exécutés par l'Etat ;
- les dépenses de transfert en capital.

On peut dire qu'aux yeux de la législation financière, le Trésor joue un rôle passif qui consiste à recouvrer les recettes et payer les dépenses du budget. A côté de ce budget général se sont développé un ensemble de comptes dits spéciaux.

7.2. Les comptes spéciaux du Trésor.

Les comptes spéciaux ont la vocation de régler avec plus de souplesse des opérations qui présentent un caractère exceptionnel ou permanent. Ils sont créés par une loi de finances qui fixe le montant des recettes et des dépenses prévues. Tout compte du Trésor qualifié de spécial l'est au moins pour deux raisons : d'abord il est censé retracer des opérations à caractère exceptionnel, ensuite il fonctionne sur la base d'une corrélation entre recettes et dépenses.

Leurs soldes sont automatiquement imputés sur la gestion suivante ce qui déroge au principe d'annualité budgétaire. Ensuite en matière de dépenses, les comptes spéciaux ne font pas l'objet d'engagement préalable aboutissant à un blocage des crédits. L'administrateur de crédits établit un ordre de paiement appuyé de la facture définitive du fournisseur et d'une fiche d'exécution qui comporte les indications suivantes :

- les crédits alloués ;
- le montant du présent engagement ;
- le numéro du bon de commande et son objet ;
- la désignation du fournisseur ;
- les quantités, prix unitaire, total de décompte.

Le dossier est transmis à la DB, ordonnateur de la plupart des comptes spéciaux du Trésor. Selon le cas, l'ordonnateur vise l'ordre de paiement et confirme la proposition de liquidation de l'administrateur de crédits puis, transmet le dossier au comptable avec un bordereau d'émission. Ce dernier le fait parvenir au Payeur général du Trésor.

L'article 36 de la loi 2011-15 du 8 juillet 2011 portant loi organique relative aux lois de finances distingue les catégories suivantes :

- les comptes d'affectation spéciale;
- les comptes de commerce ;
- les comptes de prêts ;
- les comptes d'avances ;
- les comptes de garanties et d'aval.

A l'exception du Fonds National de Retraite (FNR) et des comptes de commerce, les comptes spéciaux du Trésor ne peuvent être à découvert.

Il en est ainsi de Maurice DUVERGER⁽¹⁴⁾ en 1956 qui dit que : « *certaines dépenses publiques ont un caractère purement apparent : il ne s'agit pas de véritables dépenses, mais de sorties provisoires de fonds destinés à rentrer d'eux-mêmes dans les caisses de l'Etat* ». A quelques exceptions près, tous les CST retracent ce genre d'opérations.

Article 19 de la loi 2001-09 du 15 octobre 2001 portant loi organique relative aux lois de finances « Toutefois, certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations spéciales prennent la forme de budget annexe, de comptes spéciaux du Trésor ou de procédures comptables particulières au sein du budget général ou d'un budget annexe ».

En dehors des avances aux collectivités locales, on peut citer à titre d'illustration les avances sur salaire consenties par l'Etat aux fonctionnaires à l'occasion des fêtes de Tabaski par exemple et dont le remboursement s'effectue par défalcation mensuelle à la source sur une durée de dix mois pour suivre encore le même circuit un mois plus tard.

Ce dernier exemple montre que la même somme débloquée au départ par le Trésor retourne dans ses caisses ; ce qui signifie que cette opération ne peut être enregistrée comme une dépense. L'échéance pour le remboursement total va coïncider avec l'approche du même événement et ce montant va servir à nouveau d'avance ; ce qui ne laisse pas à l'Etat la latitude de compter sur ces fonds pour une autre destination.

Ainsi, comme le fait remarquer M. DUVERGER dans son ouvrage « Finances publiques », Presses universitaires de France de 1956, ces comptes spéciaux sont, par définition destinés à se clore d'eux-mêmes, lorsque rentrent les fonds provisoirement sortis ou sortent les fonds provisoirement rentrés. La comptabilité des CST est assurée par des comptables directs du Trésor.

Ainsi, tous les CST sont gérés par le Payeur général du Trésor à l'exception des comptes de garanties et d'avals et des comptes de règlement avec les gouvernements étrangers qui sont suivis par le Trésorier général.

- **L'approvisionnement des comptes spéciaux par système revolving.**

Le crédit revolving aussi appelé réserve d'argent, crédit permanent, ou crédit renouvelable consiste à mettre à disposition de l'emprunteur une somme d'argent qu'il peut choisir d'utiliser entièrement ou non à sa guise. L'emprunteur ne rembourse que ce qu'il utilise. A chaque remboursement effectué, le crédit se reconstitue automatiquement permettant ainsi d'emprunter de nouveau sans plus de formalité.

Dans le jargon des agents de la DGCPT, il recouvre la même réalité, à la seule différence qu'aux mots prêt et remboursement se substituent respectivement dépenses et recettes. Ainsi, ce sont les dépenses qui se chargent de générer les recettes.

Les comptes d'avances et les comptes de prêts fonctionnent dans leur ensemble sur la base de ce système. En dehors des avances consenties aux collectivités locales et aux particuliers, nous avons le compte de prêts Direction de la Monnaie et du Crédit auquel les fonctionnaires ont souvent recours pour concrétiser leur projet de construction de logement. Le prêt accordé par la DMC est fonction de la capacité du fonctionnaire à rembourser et de la hauteur du montant demandé. Ce sont les remboursements mensuels qui vont venir alimenter à nouveau le compte et permettre de nouveaux prêts.

Le Fonds national de Retraite obéit au même principe mais avec une certaine originalité. Contrairement aux autres comptes, les fonctionnaires actifs cotisent en réalité pour les retraités. Mais dans le fondement, c'est pour eux-mêmes qu'ils épargnent puisque cette somme va leur revenir par tranche à la fin de leur carrière. L'importance de la somme qu'ils vont percevoir n'est plus fonction des revenus qu'ils sont susceptibles d'avoir, mais de revenus qu'ils ont déjà.

7.3. Le compte unique du Trésor.

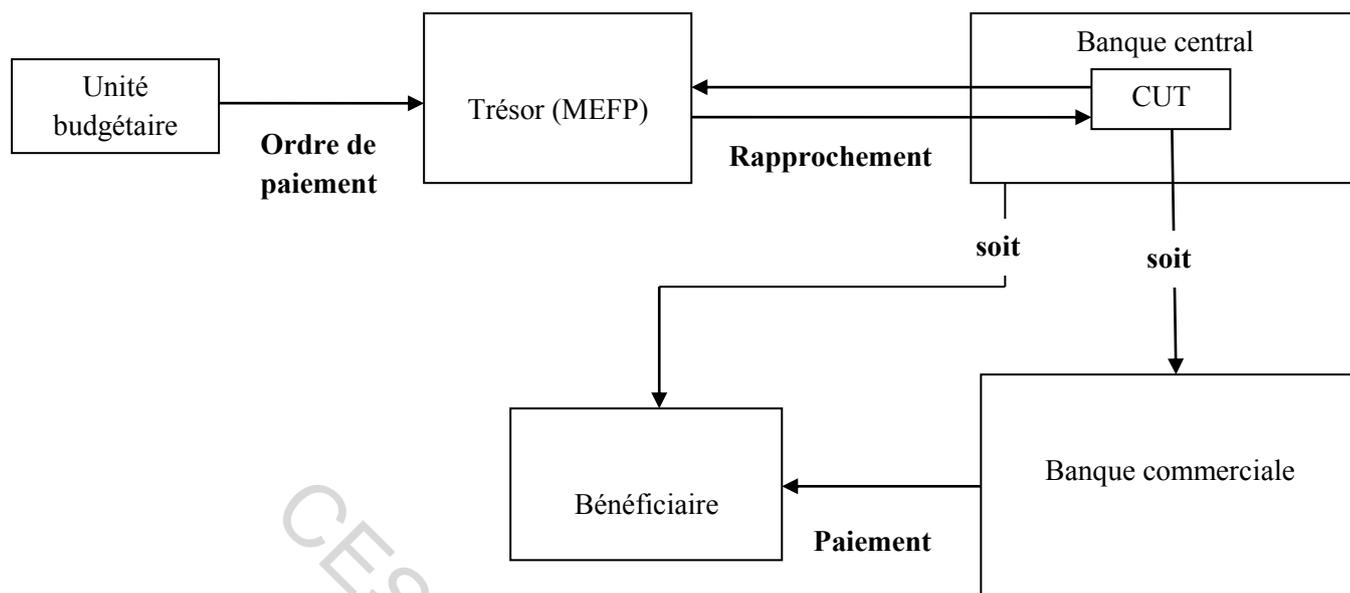
Depuis 2012, on assiste à un certain nombre de réformes notamment sur le contrôle des agences du secteur parapublic. L'abondance de ces agences a porté préjudice au Trésor public, en ce sens que ces structures se dispensaient, le plus souvent d'ouvrir des comptes au Trésor, et disposaient de leurs ressources financières sans aucun contrôle. Or, en tant qu'organismes publics gérant des ressources de l'Etat, la loi leur fait obligation d'avoir des comptes de dépôt au Trésor public.

La multiplication de ces agences et de directions autonomes, induite par l'externalisation de certaines missions de l'Etat, a entraîné une forte dispersion de la trésorerie. Le gouvernement a donc, entrepris de mettre en œuvre une stratégie dite de compte unique du Trésor, qui permet la centralisation des deniers publics. Il s'agit pour tous les organismes parapublics, de se doter d'agents comptables particuliers, qui vont veiller au respect de la réglementation, en ce qui concerne particulièrement l'ouverture des comptes de dépôts auprès du Trésor, et l'établissement de plans de décaissement trimestriels.

Ces agents veillent également à ce que l'organisme parapublic évite d'ouvrir plusieurs comptes bancaires dans des établissements financiers.

Le compte unique du Trésor est une structure unifiée des comptes bancaires des administrations publiques, opérée par le Trésor, donnant une vue consolidée des liquidités disponibles. Le CUT permet d'avoir une vue d'ensemble et consolidées sur les ressources disponibles, d'améliorer la tenue de la comptabilité publique, de prévenir le manque de liquidités, de garantir l'efficacité de la transparence dans la gestion des fonds publics, permet une réduction des coûts d'emprunt.

Figure 4 : Centralisation des paiements par le Trésor à partir du compte unique du Trésor.



Source : Fonds monétaire internationale, mai 2010.

La figure 4 décrit une procédure de centralisation des paiements par le Trésor. Les unités dépositaires adressent les demandes de paiement (ordres de paiements) au Trésor qui les compare aux limites autorisées et les exécute par prélèvement sur le CUT au moyen de l'un des systèmes interbancaires de paiement. Les fonds sont déposés sur le compte du bénéficiaire dans une banque commerciale.

7.4. Dépenses effectuées au Trésor public.

Les dépenses internes effectuées à la DGCPT sont souvent des dépenses de fournitures et matériels de bureaux, d'entretiens et maintenance, d'achats de carburants ou encore d'achats de biens et services. Au début de chaque année, un état des besoins exprimé pour l'acquisition de biens et services est établi pour chaque direction.

Dans ce cas, le directeur est l'initiateur des dépenses de sa direction, il vérifie et contrôle lui-même les rythmes de consommations de sa dotation et devient donc administrateur de crédits. Une analyse des offres est faite par une commission chargée du dépouillement en proposant au directeur l'offre du fournisseur le moins disant pour l'exécution du marché à travers un PV

de dépouillement qui, sera signé par les membres de la commission est transmis à l'administrateur de crédits.

Pour marquer son approbation, le directeur appose son visa sur le PV d'attribution du marché. Il effectue ensuite un bon d'engagement qu'il a en sa possession, en indiquant comme service émetteur le nom de sa direction ainsi que le cachet auquel il joint l'offre du fournisseur, le PV de dépouillement et le PV d'attribution sont transmis au COF pour vérification de la régularité administrative de la dépense, c'est-à-dire régularité et conformité par rapport à la réglementation, l'imputation budgétaire, la disponibilité des crédits et la nature de la dépense.

Après visa du COF, le dossier est transmis à la DI, ordonnateur délégué pour vérification et validation de la dépense. Cette validation rappelle le est marquée par la signature du bon d'engagement et l'émission des titres de créance et de certification.

Le dossier ensuite retourne au Trésor et le titre de créance est donné au fournisseur pour livraison et exécution des travaux. L'administrateur de crédits vérifie sa facture, en donne une copie au comptable matières qui signe le PV de réception à la livraison avec la présence du COF pour les dépenses supérieures ou égales à trois millions de francs CFA (3 000 000).

Le paiement se fait par virement dans le compte indiqué par le fournisseur ou le prestataire. L'enregistrement comptable comme dépense effective n'intervient qu'à ce moment là, lorsque le virement pour paiement par le Trésor est effectué.

7.5. Vers une efficacité de la dépense publique.

La dépense publique représente une part importante des sommes injectées dans le circuit économique, il est donc essentiel que le paiement parvienne rapidement aux fournisseurs ou aux fonctionnaires dans le cas des rémunérations. Les services du Trésor ont donc élaboré des méthodes de diligence à la division des finances et de la logistique de la DAP pour s'assurer que tous les fournisseurs soient bien payés une fois la commande passée. Si ce n'est pas le cas, il conviendra d'analyser les outils mis en place pour surveiller les retards et les solutionner.

Par ailleurs, les services ont élaboré des méthodes permettant de mesurer les délais de paiement et de les réduire, en mettant en place des contrôles exhaustifs ou sélectifs selon la sensibilité de la dépense ou les enjeux financiers en présence.

L'amélioration du système de gestion de la dépense publique qui constitue, notamment, un levier efficace de soutien à l'économie, occupe une place importante dans la mise en œuvre du PDSAT. A cet égard, une attention particulière est accordée aux délais de traitement des dossiers de dépense et à la maîtrise de l'encours des instances de paiement. Ces axes sont déclinés à travers les actions suivantes:

- respect des délais de contrôle et de visa;
- réduction des délais de règlement des dépenses de l'Etat;
- amélioration du dispositif de suivi informatisé des instances de paiement.

7.6. Les faiblesses, les forces et les défis du Trésor.

7.6.1. Les faiblesses.

Les nombreuses réformes n'ont pas permis un fonctionnement optimal des services, la DGCPT n'ayant pas été en mesure d'inscrire dans la durée sa position de pôle d'excellence au sein du MEFP, ni su tirer profit des innovations et créer des canaux de dialogue adossés à une vision stratégique avec les partenaires.

En interne, le poids de la hiérarchie, une communication encore à un stade embryonnaire, des missions qui demandent à être mieux définies et des procédures alourdies par le poids de la tradition bureaucratique sont autant d'obstacles à la dynamisation du Trésor public.

Au niveau de l'organisation des services, des faiblesses structurelles handicapent la DGCPT dans la conduite de ses missions.

Il convient, à cet égard, de relever certaines insuffisances organisationnelles en ce qui concerne la configuration de la Direction générale : une insuffisance de conseillers techniques (on en compte deux actuellement), la faible opérationnalité de la Cellule de Communication et du Protocole, le manque de visibilité des services propres etc.

L'administration du Trésor, bien qu'organisée en réseau, souffre d'un manque avéré de fluidité de l'information, qu'il s'agisse de transmission de la documentation technique aux services et postes, de communication d'ordre général ou d'information sur la vie des services.

En effet, la comptabilité de l'Etat était jusqu'à une date récente tenue, en partie, manuellement et par des logiciels obsolètes. A présent, le progiciel ASTER, opérationnel depuis 2010, produit encore des résultats limités en matière d'exhaustivité de l'information financière et de la qualité comptable. Malgré l'existence de la rubrique « annulation d'écritures comptables », on note l'impossibilité de rectifier les écritures comptables. En effet, lorsque les écritures ne

sont pas encore clôturées, la direction de l'informatique peut les rectifier (étape de saisie) ou les annuler et reprendre (étape de comptabilisation) mais dès qu'elles sont clôturées, il ne peut procéder à aucune modification sans l'apport des techniciens ou agents paramétreurs du progiciel. De plus, cette situation bloque systématiquement le processus de traitement des comptabilités.

Egalement, un site internet qui devrait être mieux dynamisé et par une gestion active de son contenu. Il convient aussi de souligner que la modicité des dotations budgétaires ne favorise pas la modernisation des services au sein de la Direction : locaux vétustes et non fonctionnels, matériels insuffisants...

7.6.2. Les forces.

Malgré ces faiblesses, la DGCPT parvient à assurer l'essentiel de ses missions dans des conditions qui sont loin d'être optimales. Il convient ainsi de souligner que les évolutions antérieures ont pu être absorbées grâce à la grande capacité d'adaptation des agents, leur rigueur, leur conscience professionnelle et leur sens élevé du service public. Par ailleurs le personnel d'encadrement du Trésor est de haut niveau. Il est recruté par voie de concours à l'Ecole nationale d'Administration, dispose d'un sens élevé de l'Etat et présente des aptitudes avérées de polyvalence.

C'est sur ce personnel notamment, que l'administration du Trésor doit s'appuyer pour relever les défis qui se présentent à elle ; on a pu constater ces dernières années que les agents étaient à même de s'investir pour améliorer la qualité des comptes et résorber les retards de production des états de synthèse malgré les insuffisances procédurales et le contexte matériel défavorable.

7.6.3. Les défis.

Le défi consiste pour la DGCPT à poser les bases d'une stratégie de long terme en faveur de la modernisation et du développement de ses services afin de s'adapter à un environnement de plus en plus complexe et soumis à des normes internationales contraignantes.

Un processus de réflexion est donc engagé, sous diverses formes et abordant tous les domaines (attributions, structuration et organisation du travail, communication, motivation, gestion du personnel), afin de déterminer un ensemble d'actions conjointes visant à dynamiser

le Trésor public dans toutes ses fonctions et adapter son organisation aux nouvelles exigences en matière de gestion des finances publiques.

La DGCPT a un rôle central à jouer dans la réalisation des objectifs stratégiques du PSE notamment la promotion de la gestion vertueuse des ressources publiques, le développement des valeurs d'éthique, de transparence et de reddition des comptes et l'efficacité de la dépense publique.

Section 8 : Interprétations.

8.1. Les avantages.

8.1.1. Les avantages pour l'Etat.

La procédure ayant été conçue et mise sur pied par l'autorité publique, il est tout à fait normal que les dispositions qui y sont contenues cherchent à préserver les intérêts financiers de la collectivité. L'Etat choisit ainsi les agents de l'ordre administratif qui doivent intervenir dans l'exécution de ses dépenses, précise qui engage et quand peut-il engager, qui donne l'ordre de payer, qui règle et quand doit-il le faire.

Les avantages que tire l'Etat de la procédure revêtent un aspect administratif notoire matérialisé par la séparation des compétences dans la procédure d'exécution des dépenses publiques. Cela facilite le contrôle interne ou externe, antérieur ou postérieur des opérations de dépenses.

En effet, l'exécution du budget en dépenses va faire naître des droits à l'encontre de l'Etat. Pour éviter la dilapidation ou le détournement du denier public, il est apparu nécessaire que celui qui constate et liquide ces droits soit distinct de celui qui les éteint. Ce qui fait naître l'ordre administratif et l'ordre comptable, une complète indépendance des comptables vis-à-vis des administrateurs de crédits et ordonnateurs dont ils n'exécutent les décisions qu'après vérification de leur légalité et de leur régularité.

L'avantage comptable permet à l'Etat, même s'il ne détient pas les disponibilités au moment de l'engagement, de recevoir de son fournisseur toutes les prestations dont il a besoin alors que les paiements ne pourront intervenir que plus tard. Les gains économiques que tire l'Etat de la procédure résultent de la mise en concurrence des fournisseurs grâce à la publicité des

projets de marchés qui lui permet d'obtenir ce qu'il désire dans les meilleures conditions de qualité de prix.

Par exemple tout fournisseur, qui, dès l'émission d'un bon d'engagement à son profit par un administrateur de crédits s'empresse de livrer, sans attendre la sortie du titre de créance, court, en cas de non existence de crédits, le risque de perdre tout droit contre l'administration. En outre, un comptable public qui effectue un paiement à une personne, sans prendre le soin de s'assurer qu'elle peut lui donner un acquit libératoire, risque d'être astreint au remboursement de sommes qu'il a effectivement décaissées. Ainsi tout un ensemble de dispositions prévues dans la réglementation des dépenses de l'Etat a été mis en branle pour préserver les finances publiques. Tout agent de l'Etat ou tout partenaire qui n'observe pas ces dispositions de la procédure le fait à ses risques et périls.

La réglementation confère à l'Etat tout un ensemble de garanties. En effet, tout entrepreneur ou fournisseur désireux de traiter avec l'administration doit, dans tous les cas, produire certains documents destinés à apporter la preuve de son aptitude professionnelle, de sa capacité financière, de sa moralité etc. Tout titulaire de marché public doit apporter à l'Etat un certain nombre de garanties.

8.1.2. Les avantages pour le fournisseur.

En règle générale, l'administration n'est pas libre de choisir comme elle l'entend celui avec qui elle conclura. La raison de cette limitation de la liberté contractuelle de l'administration est d'une part pour protéger les finances publiques contre des engagements trop onéreux et de respecter d'autre part le principe de l'égal accès des candidats aux marchés publics.

La production du titre de créance et de la certification constitue pour le partenaire de l'administration une garantie et cette dépense ne peut en aucun cas être annulée sans son avis s'il effectue les prestations. Le cocontractant de l'Etat qui détient lui un titre de créance est en principe assuré d'exécuter seul les prestations qui ont fait l'objet de l'engagement de la dépense. L'administration ne peut en aucun cas procéder arbitrairement à son remplacement ou à l'annulation du marché sans son consentement.

Le titulaire d'un marché public détient un avantage aux yeux des tiers notamment des banquiers en ce sens que s'il a été choisi par l'administration, ce n'est pas uniquement parce

qu'il a proposé la meilleure qualité au plus bas prix mais également, parce qu'il présente des garanties financières ou des aptitudes professionnelles qui ont raffermi la confiance de l'Etat. Or, nous savons que l'adage qui dit « *qu'on ne prête qu'aux riches* » s'adapte bien ici aux banquiers qui ne prêtent que lorsqu'ils sont sûrs d'entrer facilement, à terme, en possession de ce qui leur est dû.

8.2. Les inconvénients.

8.2.1. Pour le fournisseur.

Le respect des diverses conditions à l'engagement de la responsabilité administrative est impératif et que leur violation est en effet sanctionnée par la nullité absolue du contrat. Cette rigueur, bien compréhensible, puisqu'elle est animée du souci de protéger les finances publiques, peut porter atteinte aux droits du partenaire de l'Etat s'il a conclu un contrat irrégulier par suite d'une erreur imputable à l'administration ou à ses agents. Cette observation nous amène à poser le problème de la nature juridique des contrats de l'administration.

8.2.2. Pour les deux parties.

Le plus important à retenir contre la procédure administrative est constitué sans doute par les lenteurs administratives. Ces lenteurs tiennent compte de plusieurs facteurs d'ordre réglementaire, procédural et humain. La réglementation des dépenses publiques fait du Ministre des finances l'ordonnateur du budget qui détient son pouvoir du Premier Ministre, qui l'a lui-même reçu par délégation du chef de l'Etat.

Dans ce système, d'une part nous avons des ministres qui gèrent les crédits de l'autre, un autre qui gère les fonds. Le ministre dépensier qui entre en contact direct avec son fournisseur est plus proche de ce dernier mais la réglementation a voulu que s'interpose le Ministre chargé des finances. Au lieu de deux, nous avons trois protagonistes ; il en résulte une certaine lourdeur.

Ainsi, après exécution de ses prestations, le fournisseur doit souvent veiller lui-même à ce que le titre de créance qu'il détient et le titre de certification détenue par l'administrateur des crédits arrivent ensemble au niveau des services du MEFP pour qu'il puisse prétendre au

règlement. L'on comprend facilement le souci du législateur mais cette intervention généralisée du Ministre chargé des finances a engendré un certain nombre de lenteurs ne serait-ce que par l'affluence de tous les dossiers de dépenses vers le même Ministère.

Une lenteur que l'on retrouve également au niveau du travail effectué avant la phase comptable. Il s'agit des lenteurs provenant des rejets effectués par le comptable assignataire au niveau des régions. Ces rejets sont le plus souvent dus à l'absence d'un travail rigoureux avant la phase de règlement, au non-respect de la réglementation, à l'absence de pièces justificatives d'une dépense etc.

Une observation rapide des lenteurs que l'on constate dans la procédure normale pourrait amener à penser que le fournisseur en est la seule victime en ce sens que, dans certains cas, après avoir accompli les tâches dans les délais et conformément aux injonctions de l'administration et même lorsqu'il a reçu le titre de règlement, il doit attendre longtemps pour se voir payé. Il s'en suit que si pour financer les opérations il a dû recourir à un prêt bancaire, les intérêts qu'il doit verser rognent énormément sa créance initiale.

Dans la réalité le partenaire de l'administration n'est pas la seule victime si nous admettons que l'Etat assure un rôle de moteur de l'activité économique nationale. S'il bloque le fonctionnement normal des entreprises et du crédit, il freine l'activité économique d'ensemble. Pire, quand l'Etat ne paye pas, les entreprises dans une première phase boycottent les marchés administratifs, avec toutes les conséquences néfastes que cela peut comporter. Dans une seconde phase, les entreprises procèdent à des compressions, puis ferment, les banques n'accordent plus de crédits, ce qui engendre tout un ensemble de problèmes sociaux auxquels l'Etat devra finalement faire face lui-même.

8.3. Les suggestions.

Nous estimons que le principe de l'égalité des citoyens devant la chose publique n'est pas respecté. En effet, les administrateurs de crédits privilégient certains citoyens par rapport à d'autres. Ainsi, ils s'adressent chaque année aux mêmes fournisseurs pour les travaux, fournitures ou services relevant de leurs départements ministériels. Pour sauvegarder les finances publiques et assurer la bonne exécution des prestations demandées par l'Etat, il est fondamental que la direction centrale des marchés publics s'acquitte correctement de ses tâches.

La DCMP, direction du MEFP est chargée d'assurer le contrôle a priori des procédures de passation et d'attribution des marchés publics, d'émettre des avis sur les décisions concernant l'attribution des marchés et d'accorder, à la demande des autorités contractantes les autorisations et dérogations nécessaires lorsqu'elles sont prévues par la réglementation en vigueur.

Il est surprenant par exemple que tel boucher soit seul pendant des années à se voir attribuer le marché pour fournir de la viande à un lycée ou un établissement bien défini. On dira sans doute que c'est naturellement parce qu'il offre le prix le plus bas. Cet argument n'est pas suffisant a priori car, si le boucher accepte de soumissionner c'est, pensons-nous, après s'être informé du prix proposé par le boucher qui a remporté le même marché les années précédentes.

Nous voulons dire que le fait que certains fournisseurs gagnent les mêmes marchés tous les ans fait vite croire à une complicité des membres de la commission. La concurrence que veut susciter la procédure d'exécution des dépenses de l'Etat ne consiste pas uniquement à retenir le fournisseur qui présente le prix le plus bas au moment de la passation du marché mais aussi de celui qui est le plus capable de remplir correctement le contrat.

Or, on remarque que le fournisseur qui prend l'habitude de traiter avec la même administration tend souvent, une fois après avoir évincé les autres concurrents, à modifier la qualité des prestations qu'il offre, afin de récupérer ce qu'il semblait avoir donné en proposant un prix faussement plus bas, en particulier lorsque les bons d'engagement sont émis directement (cas des dépenses en interne au Trésor).

La réalité est qu'il n'y a, le plus souvent, aucun suivi dans l'action administrative, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de contrôle sur l'exécution des travaux la plupart du temps, une fois le marché attribué. Nous pensons que si le marché change de titulaire de temps en temps, tout bénéficiaire veillera toujours, non seulement à pratiquer un prix raisonnable, mais à garantir une bonne qualité. Quand le fournisseur traite des années durant avec le même administrateur des crédits, des relations personnelles pour ne pas dire d'affaires se nouent entre eux, ce qui risque d'aboutir à l'inobservation de la réglementation.

On peut aussi noter les retards souvent considérables à travers les mains de certains agents comptables, pour des raisons de paresse, d'incompétence ou de mauvaise intention. Les agents du Trésor comme tous les fonctionnaires doivent avoir le sens de la responsabilité, être

efficaces, méthodiques et organisés dans leur travail ; s'ajoute à cela la connaissance professionnelle et la discipline qui leur sont obligatoires. Pour cela, des recyclages et sans distinction de catégories d'agents du Trésor doivent être organisés afin de mieux les imprégner dans les nouvelles techniques de gestion et de mieux les responsabiliser.

Le chef de service (directeur) étant le premier à montrer le bon exemple, doit non seulement superviser, diriger et contrôler tout le personnel et leurs actes, mais aussi faire preuve de toute imagination pour améliorer le rendement des services. Organiser des réunions par exemple périodiques (hebdomadaires, mensuelles...) au sein desquelles le personnel aura à soulever et à discuter de tous les problèmes rencontrés durant la période écoulée et en chercher les solutions. Ce qui permettrait d'une part à tous les agents d'acquérir une formation complémentaire en corrigeant eux-mêmes leurs irrégularités et d'autre part, d'améliorer le fonctionnement du service, cela favoriserait la communication interne et pourrait redéfinir les missions des agents de la DGCPT.

La procédure exceptionnelle des régies d'avances n'est pas exempte de critiques. Nous avons vu dans notre première partie que les régies d'avances constituant une exception à la procédure normale d'exécution des dépenses de l'Etat, permettent d'accélérer les opérations, mais cette méthode renferme dans la pratique tant d'inconvénients qu'il importe de réfléchir sur leur impact. Nous assistons à la création d'un grand nombre de caisse d'avances ou à l'augmentation du plafond de certaines d'entre elles qui existent déjà (voir tableau 1).

La création des caisses d'avances est devenue une pratique courante dans toutes les administrations dans la mesure où presque tous les chapitres budgétaires supportent des dépenses en régies. Tout se passe comme si les sommes étaient consommées dès qu'elles ont été remises aux régisseurs à qui l'on ne demande plus que d'en apporter les justifications. La plupart du temps les dépenses payables ne sont pas très précises ou mal exprimées. Le phénomène de caisses d'avances est inquiétant aujourd'hui beaucoup de dépenses sont réglées par le système de régies d'avances. Il serait souhaitable d'amener tous les départements ministériels à diminuer le nombre de leurs caisses d'avances.

Un autre problème qui mérite une attention particulière est celui des régies d'avances fonctionnant à l'étranger gérées par la TPE et la plupart du temps dans les conditions indélicates. L'absence de pièces justificatives est fréquente et lorsqu'elles existent, leur exploitation ou leur interprétation est très difficile d'autant plus qu'elles sont libellées en

devises et langue étrangère parfois et qu'il n'est pas aisé de vérifier leur authenticité dans certains cas.

Avant toute création de régies d'avances, nous pensons que l'avis du Directeur général du Trésor ou encore du Payeur général doit être pris en compte. Ce qu'il faudrait, c'est qu'ils puissent disposer d'un droit de veto, afin que pour cette fois au moins, il puisse être juge d'opportunité de la dépense.

Enfin, nous souhaiterions que les contrôles interne et externe continue à être exercé en mettant l'accent sur la rigueur, que les contrôles inopinés se multiplient et surtout que les tentatives de détournement ou autres fraudes soient sanctionnées d'une manière juste par les autorités compétentes.

Nous avons constaté l'absence de l'intervention du comptable public au stade de l'engagement du marché. Bien que le comptable ne puisse juger de l'opportunité de la dépense, nous pensons que son intervention au stade de l'engagement de cette dépense est nécessaire. Les montants des marchés sont tellement importants, la responsabilité du comptable tellement lourde, qu'il serait plus juste qu'il ait ces dossiers dès le déclenchement de la procédure d'exécution de la dépense. A partir de la date à laquelle il a reçu le marché à l'engagement, il saura à peu près à quel moment il aura à le payer si tout se passe correctement aux autres stades de contrôle par les autres services.

CONCLUSION GENERALE

Nous sommes dans un monde en pleine mutation où la crise économique n'épargne aucun pays sous développé. Ceux-ci sont obligés d'ajuster, de réajuster, en d'autres termes de parler le même langage que le FMI et la Banque Mondiale : ajustement structurel. Ceci conduit à des mesures draconiennes ayant des conséquences néfastes sur le plan social.

Tous ces maux sont liés aux prévisions budgétaires ne tenant pas compte de nos réalités et de nos ressources propres. Nous prévoyons des dépenses énormes ayant peu de rapport avec nos capacités financières réelles et nos niveaux de développement économique. Nous pensons qu'avec des prévisions budgétaires réalistes, nous pouvons faire un pas de plus vers l'amélioration.

Il est nécessaire de faire comprendre aux ministères dépensiers que les crédits qui leur sont alloués dans le cadre d'une année budgétaire ne correspondent pas à des fonds disponibles et consignés dans les caisses de l'Etat. En réalité, on a l'impression que même l'administrateur de crédits qui fait les propositions d'engagement, pense qu'il peut disposer de ces crédits budgétaires à n'importe quel moment et que l'équilibre l'oblige à dépenser nécessairement les crédits accordés. Cela fait généralement qu'en fin de gestion, les administrateurs des crédits s'empressent d'engager des dépenses qui, en définitive, n'arrivent pas à être payées faute de trésorerie.

Cette situation pénalise le fournisseur qui, dès réception du titre de créance, s'empresse d'accomplir ses obligations ; alors que souvent il attendra des mois, voir des années avant de rentrer dans ses droits. Les administrateurs de crédits doivent comprendre que moins ils engagent plus cela avantagera l'Etat : il s'agira là d'une épargne budgétaire.

Nous pensons que les dépenses de l'Etat doivent tenir compte du contexte économique actuel. Les difficultés économiques persistent dans nos pays, les recettes sont faibles et les dépenses augmentent ; nos Etats doivent changer de comportement et adapter les dépenses aux réalités du moment.

De ce fait, les opérateurs économiques, n'ont plus les moyens d'injecter l'argent pour que la « machine tourne ». Cela aboutit à une véritable récession économique qui n'épargne ni les fournisseurs, ni les banques ni l'Etat.

Nous estimons que l'ordonnateur principal a un grand rôle à jouer face à cette situation. Aussi, lui qui engage, liquide, émet les titres de paiement, doit bloquer certaines dépenses car il est juge d'opportunité. Sachant que les caisses de l'Etat ne sont pas bien garnies, il doit être

un bon stratège pour sélectionner les dépenses utiles et nécessaires et rejeter celles qui sont fantaisistes.

Nous dirons aussi que, bien que nécessaires, car permettant un meilleur contrôle des dépenses publiques, les procédures d'exécution des dépenses de l'Etat se caractérisent par leur lenteur, grief propre à l'accomplissement de la plupart des tâches administratives. L'efficacité étant l'un des buts recherchés par l'administration, il serait sans doute possible d'atténuer cette lenteur sans pour autant nuire à l'efficacité. L'adhésion du Trésor au projet SICA-STAR devrait conduire à une refonte du circuit de la trésorerie de l'Etat.

Nous ne terminerons pas sans dire qu'à l'heure actuelle, nos états doivent savoir gérer le peu qu'ils ont. Cela serait couronner de succès si les états lançaient une grande action de sensibilisation au civisme, à la notion de chose publique. Cette action s'adressera aussi bien aux agents chargés de l'exécution des opérations budgétaires, qu'aux services utilisateurs des biens et service

TABLE DES INDEX

1. Personne morale de droit public disposant d'une autonomie administrative et financière.
2. Officier supérieur, ancien maire de la ville de Dakar et ancien ministre de la République du Sénégal.
3. Acte législatif par lequel on vote le budget de l'Etat. Elle autorise le pouvoir exécutif à percevoir l'impôt et à engager des dépenses publiques pendant une période déterminée.
4. Qui libère d'une dette, qui sert à régler une dépense.
5. l'ensemble des règles juridiques applicables à toutes les situations qui ne font pas l'objet de règles spéciales ou particulières.
6. Logiciel applicatif généraliste aux multiples fonctions, composé d'un ensemble de programmes paramétrables et destiné à être utilisé simultanément par plusieurs personnes.
7. Document certifiant le blocage des crédits.
8. Somme d'argent versée mensuellement, trimestriellement ou annuellement à un bénéficiaire jusqu'à son décès.
9. Conférence de spécialistes.
10. Réforme dans le but d'organiser le Sénégal en territoires viables, compétitifs et porteurs de développement durable. Un des objectifs fondamentaux est la clarification des compétences entre l'Etat et les collectivités locales.
11. Structure unifiée des comptes bancaires de l'État qui donne une vue d'ensemble de ses liquidités. Compte bancaire ou série de comptes liés à partir desquels l'Etat effectue la totalité de ses encaissements et de ses décaissements.
12. Sommes versées, facultativement ou obligatoirement, par une personne, publique ou privée, à un organisme public en vue d'une utilisation spécifiée.
13. Transmission à titre gratuit d'un ou plusieurs biens du défunt, faite de son vivant par testament, mais qui ne prendra effet qu'à son décès.
14. Juriste, politologue et professeur de droit français, spécialiste du droit constitutionnel.

BIBLIOGRAPHIE

I. MEMOIRES

- Ndoumbe DIAGNE : « L'analyse de la procédure d'exécution de la dépense publique : cas du CEPOD », CESAG 2009-2011.
- Christiane Chantal EPOH : « Diagnostic des procédures de la gestion budgétaire : cas de l'ASECNA », CESAG 2008-2010.

II. OUVRAGES ET REVUES

1. CHANH Tam, Nguyen : les procédures théoriques et pratiques d'exécution des dépenses de l'Etat (Presses universitaires, Dakar 1989).
2. DIOP Mamadou, Finances publiques sénégalaises, Nouvelles éditions africaines, 1977, p.101.
3. DUVERGER Maurice, Finances publiques, PUF, 7^e édition, 1971, p. 274/ p.315.
4. DUVERGER Maurice, Finances Publiques, PUF, Paris, 1984, p.41, cité par BUBUA Wa KAYEMBE, les finances publiques congolaises, 2^{ème} Graduat, UPC, 2010, p.42.
5. LALUMIERE Pierre : « Les Finances publiques »- Paris éd. Armand Colin, 1986.
6. Magazine « le Trésor public », édition de Mars 2015.

III. TEXTES REGLEMENTAIRES

1. Arrêté n°6058/MEF/DGCPT du 22/08/2003 portant établissement des pièces justificatives des dépenses de l'Etat.
2. Arrêté n°008447/MEF/DGCPT/DCP du 04 décembre 2003 habilitant les gouverneurs de région à instituer des régies de recettes et des régies d'avances auprès des services relevant leur circonscription administrative.
3. Arrêté ministériel n° 10043 MEF-DGCPT en date du 16 décembre 2003 portant création d'un comité de pilotage du projet ASTER.
4. Arrêté n°13642/MEFP/DGCPT/DCP du 13 juillet 2015 portant organisation de la Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor.

5. Circulaire n°05791/MEF/DGF/DGT/DB/TG du 14 octobre 1985 du Ministre de l'Economie et des Finances.
6. Code des Obligations civiles et commerciales.
7. Décret n° 2003-101 du 13 mars 2003 portant règlement général sur la comptabilité publique.
8. Décret 2003-162 du 28 mars 2003 portant plan comptable de l'Etat.
9. Décret n° 2003-657 du 14 août 2003 relatif aux régies de recettes et aux régies d'avances de l'Etat.
10. Décret n° 2004-1679 du 31 décembre 2004 relatif à la mise en service du logiciel dénommé système intégré de gestion des finances publiques (SIGFIP).
11. Décret n° 2011-1880 du 24 novembre 2011 portant règlement général sur la comptabilité publique.
12. Décret n°2013-736 du 7 juin 2013 portant organisation du Ministère de l'Economie et des Finances.
13. Décret 2014-1212 du 22 septembre 2014 portant code des marchés publics.
14. Décret n°2015-299 du 06 mars 2015 modifiant le décret n°2014-853 portant répartition des services de l'Etat et du contrôle des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés à participation publique entre la Présidence de la République, la Primature et les Ministères.
15. Directive UEMOA n°05/97 du 21/12/98 relative aux lois de finances.
16. Directive n°07/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA.
17. Loi 2001-09 du 15 octobre 2001 portant loi organique relative aux lois de finances.
18. Loi 2011-15 du 8 juillet 2011 portant loi organique relative aux lois de finances.
19. Ordonnance n° 59-042 MF du 29 mai 1959.

IV. WEBOGRAPHIE :

<http://www.acpformation.fr/formation/les-regies-d-avances-et-de-recettes.html>

<http://www.finances.gouv.sn>

<http://www.fr.wikipedia.org>

<http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/procédure/64055>

<http://lesdefinitions.fr/depenses>

<http://www.memoireonline.com>

<http://www.tresor.gouv.sn>

http://www.tresor.gouv.sn/IMG/pdf/pdsat_2014_2018_valide_mef.pdf

RESAG - BIBLIOTHEQUE

ANNEXES

Annexe 1 : Etape de la procédure de la dépense publique.

ETAPES		ACTEURS	ACTIVITES
<u>I.PHASE ADMINISTRATIVE</u>			<u>A. L'ENGAGEMENT</u>
1	ADMINISTRATEUR DE CREDITS		Etablit et transmet au COF, un bon d'engagement (BE) en faveur du fournisseur accompagné de pièces pouvant justifier l'engagement de la dépense.
	BUREAU COURRIER COF		Reçoit et enregistre le dossier d'engagement.
2	SALLE DE SAISIE INFORMATIQUE		Saisie les informations du BE dans le logiciel, ce qui réserve les crédits budgétaires, transmet le dossier au vérificateur COF.
3	VERIFICATION COF		Vérifie la régularité et la légalité de la dépense avant son engagement, transmet le dossier au chef du COF.
4	CHEF DU COF		Signe le BE et transmet le dossier à l'agent d'édition à la DGF. Confirme la réservation des crédits dans le logiciel.
5	AGENT D'EDITION (DGF)		Edite les titres de créances et de certification. Renvoie les titres de créances et de certification au COF pour distribution aux fournisseurs et aux administrateurs de crédits.
			<u>B. LA LIQUIDATION</u>
6	ADMINISTRATEUR DE CREDITS		Etablit le dossier de règlement comprenant toute la documentation requise. Propose la liquidation et transmet le dossier au COF.
	BUREAU COURRIER COF		Reçoit et enregistre le dossier de liquidation et transmet le dossier à la salle de saisie informatique.
7	SALLE DE SAISIE		Saisit le dossier et transmet le dossier aux vérificateurs.
8	VERIFICATEUR COF		Contrôle la régularité et la légalité de la liquidation et transmet le dossier au chef du COF.
9	CHEF DU COF		Signe les titres de créances et de certification et transmet le dossier à l'ordonnateur pour ordonnancement.
			<u>C. L'ORDONNANCEMENT</u>
10	DIVISION DES ORDONNANCEMENTS		Contrôle la régularité et la conformité du dossier et transmet le dossier au directeur.
11	DIRECTEUR DU BUDGET		Signe les BE, les titres de créances et certification pour confirmer liquidation et l'exigibilité de la créance. Emet le visa de conformité dans le logiciel pour permettre l'édition des mandats et bordereaux

12	AGENT D'EDITION	Edite les mandats et bordereaux de paiement et transmet le dossier à la Division du contrôle ou au Directeur du Budget.
13	DIVISION DES ORDONNANCEMENTS/ DIRECTEUR DU BUDGET	Signe les mandats et bordereaux.
<u>II. PHASE COMPTABLE</u>		D. <u>LE PAIEMENT</u>
14	BUREAU DEPENSES DE LA PGT (COURRIER)	Enregistre le dossier de paiement et pointe les mandats. Saisit par la PGT et transmet le dossier au bureau dépenses pour vérification.
15	BUREAU DEPENSES DE LA PGT (VERIFICATION)	Vérifie le dossier et propose le visa ou le rejet du dossier, puis transmet le dossier au PGT.
16	PGT	Vise les mandats ou paraphe les notes de rejets et transmet le dossier de paiement au bureau dépenses.
17	BUREAU DEPENSES DE LA PGT	Enregistre et transmet les rejets qu'il envoie à l'ordonnateur, les mandats visés au bureau comptabilité de la PGT.
18	BUREAU COMPTABILITE PGT	Prend en charge les mandats et vérifie les oppositions au règlement (TVA, avis à tiers détenteur). Edite l'ordre de paiement (OP) et l'avis de crédit (AC) pour exécuter le virement ou émettre le bordereau de liaison à destination de la RGT, puis transmet les OP et AC à la BCEAO chargée d'exécuter le virement bancaire. Enregistre les écritures comptables.

Source : Ministère de l'Economie et des Finances (évaluation de la gestion des finances publiques et des pratiques comptables du secteur privé 2003. Volume 1 page 24), juin 2003.

Annexe 2 : Bon d'engagement inscrit dans le SIGFIP.

REPUBLIQUE DU SENEGAL



UN PEUPLE - UN BUT - UNE FOI

SITUATION D'UN BON D'ENGAGEMENT

MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

Description du Bon d'engagement

N° BE : Gestion 2016 Procédure Procédure Simplifiée (DMR) Montant : 610 060 Imputation :

Objet Titre Investissements exécutés par l'état

Bénéficiaire Section Ministère de l'Economie, des Finances et du plan

Type Dépense Frais d'insertion de publicité Règlement Virement Bancaire au Sénégal Chapitre PROJET D'ADAPTATION TECHNIQUE ET FONCTIONNELLE

Banque Societe Generale de Banques au Senegal - DAKAR N° Compte : Nature Frais d'impression ou de publicité

Traitements

Saisi le: 23/05/16 Par: Fonction: CHEF DU BUREAU DU BAFDI DGF

Visé le: 27/05/16 Par le COF Fonction: COF- MIN. DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

Validé le: 30/05/16 Par l'Ordonnateur Fonction: ORDONNATEUR DELEGUE DIRECTEUR DE L'INVESTISSEMENT

Rejeté le: Par A:

Motif rejet

Bordereau COF vers ORD: Date: 27/05/16 Notifié au fournisseur

Pièces justificatives

Type Pièce	Date	Libellé Pièce	Montant
FACTURE PROFORMA	22/04/16		610 060

Liquidation/Ordonnancement

N°Lq	Saisi le	Montant	Objet	N°Mandat	Emission	Statut
16-3185	30/05/16	610 060			30/05/16	

Rejeté] Par: A:

Motif Rejet :

Annexe 3 : Carnet – Journal des bons d'engagement.

REPUBLICQUE DU SENEGAL

**CARNET - JOURNAL
DES BONS D'ENGAGEMENT**

Service Emetteur :

Code Service :

--	--	--	--

CARNET N° 04910

Le bon d'engagement est la seule pièce apte à introduire les dépenses dans la procédure de l'engagement, de la liquidation et du règlement .

Tous les actes de dépenses, quel qu'ils doivent donc faire l'objet d'un bon d'engagement.

Pour les dépenses courantes éventuelles, le bon d'engagement se substitue intégralement au bon de commande qui ne doivent plus être utilisés.

Aucun bon d'engagement ne doit être envoyé directement aux fournisseurs ou bénéficiaires .

L'original, le duplicata et le triplicata éventuellement accompagnés d'une demande de mise en règlement immédiate ne peuvent être adressés qu'à la

DIVISION DES ENGAGEMENTS

QUI CONFIRMERA LA DEPENSE et transmettre :

- au fournisseur : l'original et le duplicata appuyés d'un «Titre de créance» mécanographique valant confirmation
- au service émetteur : une «certificaton » mécanographique avant confirmation et le triplicata.

La demande de mise en règlement immédiate est utilisée dans tous les cas où la procédure de la confirmation (Titre de créance + certification) peut ou doit être évitée

Les bons de mise en règlement immédiat font l'objet d'un carnet spécial.

Le bon d'engagement n'est pas utilisable par les services de l'intérieur qui doivent utiliser les bons de commande MODELE 64

REPUBLICQUE DU SENEGAL		IMPUTATION		Proposé par							
Année <input type="text"/>		Budget :		(Prénoms , Nom, Cachet et signature de							
SERVICE EMETTEUR		GESTION :		l'Administrateur de crédits)							
N° 033610		Code PTIP <input type="text"/>		A							
BON D'ENGAGEMENT -- SOUCHE		Section : <input type="text"/>		Le							
Type de dépense	MARCHE	ENGAGEMENT	Titre : <input type="text"/>	VISA DU COF							
		SIMPLE	Chapitre <input type="text"/>								
(Barrer la case inutile)			Article <input type="text"/> Paragraphe <input type="text"/> Ligne <input type="text"/>	A							
Mode de règlement : DMRI <input type="checkbox"/> OUI <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>			SITUATION DES ENGAGEMENTS		Le						
(Barrer la case inutile)			Crédits ouvert (A)		VISA DE L'ORDONNATEUR DELEGUE						
Nature de la dépense :			Augmentation de crédits (B)								
Objet de la dépense :			Diminution des crédits (C)								
Montant de la dépense <input type="text"/>			Engagements antérieurs (D)								
			Annulations d'engagements (E)								
			Disponible avant le présent bon (F).....		A						
			F = (A+B+E-C-D)		Le						
			Contrôle du rythme de consommation <input type="checkbox"/> OUI <input type="checkbox"/> Non								
Désignation du bénéficiaire (en majuscule obligatoirement et en toute lettre)			CERTIFICATION FACTURE FOURNISSEUR			AVIS DE REGLEMENT					
			R	Date de Réception	Date d'envoi	Date de Réception	Montant	Date	N° Avis	Montant	Montants cumulés
			A								
			N								
			G								
SOUCHE			Date rejet			Date de réémission					

Source : Paierie général du Trésor, 2016.

Annexe 4: Mandat de paiement.

République du Sénégal

MANDAT DE PAIEMENT

N° MD15- [REDACTED]

ASSIGNE PAYABLE SUR LA CAISSE DU 03 JUIL 2015

Payeur général du Trésor

GESTION : 2015

ORDONNATEUR DELEGUE MIN. ELEVAGE
01/07/2015

BENEFICIAIRE
CSS CSS

MONTANT BRUT (en chiffres) : ***** 63 000
(en lettre) : Soixante Trois mille

PIECES JUSTIFICATIVES JOINTES
33 ETATS DES COTISATIONS SOCIALES 16/06/15

RETENUES OPEREES (en chiffres) :
(en lettre) :

NET A PAYER (en chiffres) :
(en lettre) :

OBJET DE LA DEPENSE
ALLOCATIONS FAMILIALES ET ACCIDENTS DE TRAVAIL MOIS DE JUIN 2015

le [REDACTED] Signature de l'ordonnateur

BON D'ENGAGEMENT N° [REDACTED]

DATE : 18/06/2015

MONTANT : ***** 63 000

Service émetteur : [REDACTED]
PROGRAMME DEVELOPEMENT EQUIP

Ministère : 62
Ministère de l'Elevage et des Productions Animales

IMPUTATION BUDGETAIRE

TITRE 5 SECTION 62
CHAP 62 83998001111
ART 61 PAR 4 LIG 9

Paielement sur compte de dépôts

Etablissement PGT
Code Etablissement PGT
Compte N° [REDACTED] A
Ville : DAKAR
Code Guichet : 44500
Clé R.I.B [REDACTED]

Pour acquit de la somme nette à payer indiquée ci-dessous

Le [REDACTED]

Cadre réservé au GOF

Pièce d'identification produite

CADRE RESERVE AU COMPTABLE

Imputation : 625839980011116149

Intégré de Gestion des Finances Publiques

Edité le 01/07/2015 à 15:56

PAIERIE GENERAL DU TRESOR
03 JUIL 2015
MER - SIGFIP

VU BON A PAYER
03 JUIL. 2015
PAIERIE GENERALE DU TRESOR

Source : Paierie général du Trésor, 2016.

Annexe 5 : Exemple de formules de certification.

N.B : pour certaines dépenses spécifiques, se référer au tableau 5 annexé à l'arrêté n°6058/MEF/DGCPT du 22/08/2003 portant établissement de la nomenclature des pièces justificatives de dépenses de l'Etat.

Certifié la fourniture faite de la mise en consommation immédiate
....., le.....

Pour les objets de faibles matières de consommation

Certifié la livraison faite et la prise en charge au livre journal d'inventaire sous le n°.....

Pour les objets de faibles valeurs et les matières de consommations courantes et d'entretien, ainsi que les objets consistants et d'une certaine valeur (mobilier, outillages, véhicules, matériels de bureau etc) devant faire l'objet de bon d'entrée en comptabilité des matières.

Certifié les travaux effectués.
....., le.....

Pour les travaux

Certifié le service fait.....
....., le.....

Pour les prestations de services

Source : Trésor public, 2014.

Annexe 6 : Exemple de formule de liquidation.

Vu, vérifié et liquidé la présente facture à la somme de :.....,
Francs CFA, imputable au budget général, section....., titre....., chapitre.....,
article....., paragraphe....., ligne....., gestion.....
.....,le.....

L'Administrateur de Crédits

Source : *Trésor public*, 2014.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Annexe 7 : Exemple d'arrêté de création d'une régie d'avance.

REPUBLIQUE DU SENEGAL
UN PEUPLE-UN BUT-UNE FOI

N°...../MEFP/DGCPT/DCP/DR

MINISTRE DE **L'ECONOMIE**
DES FINANCES ET DU PLAN



DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COMPTABILITÉ
PUBLIQUE ET DU TRÉSOR

Arrêté portant création d'une caisse
d'avances au..... (entité concernée)
intitulée(intitulé de la dépense).

LE MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DU PLAN,

VU la constitution ;

VU la loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances ;

VU la loi n° 2015-23 du 18 décembre 2015 portant loi de finances pour l'année 2016;

VU le décret n° 62-195 du 17 mai 1962 portant réglementation concernant les comptables publics ;

VU le décret n° 75-1110 du 11 novembre 1975 relatif à l'indemnité de responsabilité allouée aux administrateurs comptables, ainsi qu'aux comptables matières de l'Etat, des organismes et collectivités publics ;

VU le décret n° 2003-657 du 14 août 2003 relatif aux régies de recettes et aux régies d'avances de l'Etat ;

VU le décret n° 2004-1320 du 30 septembre 2004 portant nomenclature budgétaire de l'Etat, modifié ;

VU le décret n° 2011-1880 du 24 novembre 2011 portant règlement général sur la comptabilité publique ;

VU le décret n° 2014-845 du 06 juillet 2014 portant nomination du Premier Ministre ;

VU le décret n° 2014-853 du 09 juillet 2014 portant répartition des services de l'Etat et du contrôle des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés à participation publique entre la Présidence de la République, la Primature et les ministères, modifié par le décret n° 2015-299 du 06 mars 2015 ;

VU le décret n° 2015-855 du 22 juin 2015 portant composition du Gouvernement;

VU la lettre n° (numéro et référence de la lettre) du (date de la lettre).

A R R E T E :

Article premier.- il est créé une caisse d'avances au..... (entité concernée), intitulée (intitulé de la dépense) dont le plafond est fixé à cinq cent milles (montant dépense) francs CFA.

Article 2.- seules les dépenses relatives à l'intitulé doivent être payées par la caisse d'avances.

Article 3.- les dépenses sont imputables sur les crédits du budget général, section, titre, chapitre, article, paragraphe..... et ligne..... intitulé « » et feront l'objet de règlements établis par les soins du Payeur général du Trésor.

Article 4.- il ne sera accordé de nouvelles avances au régisseur que dans la limite du montant des pièces justificatives présentées par ce dernier et acceptées par le Payeur général du Trésor, à l'occasion des demandes de renouvellement de l'avance initialement consentie.

Article 5.- le gérant de la caisse d'avances devra justifier l'emploi des fonds qui lui seront versés au titre des avances consenties dans le cadre de la régie et en tenir la comptabilité conformément aux dispositions réglementaires en vigueur.

Article 6.- le présent arrêté sera enregistré, publié et communiqué partout où besoin sera./

AMPLIATIONS :

1 PR/SGPR
1 PM/SGG
1 MEFP/CAB
7 DGCPT
(2archives-2BR-3PGT)
1 INTERESSE
1 COUR DES COMPTES
1 ARCHIVES NATIONALES

SIGNATURE ET CACHET DU

MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DU PLAN

Source : Direction de la Comptabilité publique, 2016.

Annexe 8 : Questionnaire de prise de connaissance

Cette opération est exclusivement destinée aux responsables (administrateurs de crédits, COF, contrôleur financier, ordonnateur, chef du bureau dépenses, chef bureau comptabilité, fournisseur, chef du bureau comptes de dépôts) évoluant dans le processus d'exécution des dépenses publiques. Les résultats de l'enquête ont aidé à la rédaction du présent mémoire.

1. Quelles sont les étapes de la procédure d'exécution des dépenses engagées par l'Etat ?
.....
.....
2. Quels sont les acteurs intervenants dans ce processus ?
.....
.....
3. Quels est la procédure pour les dépenses exceptionnelles telles que les régies d'avances ?
.....
.....
4. Quels sont les forces et les faiblesses de la DGCPT ?
.....
.....
5. Quels sont les avantages et les inconvénients de la procédure d'exécution des dépenses publiques ?
.....
.....
6. Quels sont les intérêts pour un fournisseur de traiter avec l'Etat ? Quels avantages en tire le fournisseur ? Quels avantages en tire l'Etat ?
.....
.....
7. Quels sont les difficultés types rencontrées dans la procédure des dépenses effectuées au sein du Trésor public ?
.....
.....

8. Si vous deviez juger vous-mêmes le circuit d'exécution de la dépense, que diriez-vous ?

.....
.....

9. Quels sont les documents fondamentaux exigés en matière de paiement d'une dépense ?

.....
.....

10. Quels sont les délais de traitement des dossiers au niveau du Trésor ?

.....
.....

11. Quels seraient vos suggestions d'améliorations ?

.....
.....

12. Quels jugements peut-on porter sur la pertinence des différents types de contrôles effectués à la DGCPT ?

.....
.....

13. Comment jugez-vous la nature et le montant des dépenses faites par les organismes publics ?

.....
.....

14. Recommandations pour améliorer la qualité de la procédure des dépenses publiques

.....
.....

Source : nous-mêmes.

CESAG - BIBLIOTHEQUE