

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES



RÉPUBLIQUE DE COTE D'IVOIRE

Union – Discipline – Travail

DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR
ET DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE

Avril 2019

ETUDE SUR LA RATIONALISATION DES REGIES

RAPPORT D'ETUDE

Direction des Etudes, des Méthodes et de l'Organisation

SOMMAIRE

SOMMAIRE	1
TABLE DES ILLUSTRATIONS	2
SIGLES ET ABREVIATIONS	3
INTRODUCTION.....	4
PREMIÈRE PARTIE – GENERALITES SUR LES RÉGIES	5
I. CADRE RÉGLEMENTAIRE DES RÉGIES	5
II. TYPOLOGIE DES RÉGIES.....	6
DEUXIÈME PARTIE – ANALYSE SITUATIONNELLE	9
I. RECOURS EXCESSIF À LA PROCÉDURE DES RÉGIES Erreur ! Signet non défini.	
II. VOLUME SUBSTANTIEL DES OPÉRATIONS EXÉCUTÉES EN RÉGIES.....	9
III. FAIBLESSES DANS LE SUIVI GÉNÉRAL DES RÉGIES	12
TROISIÈME PARTIE – RECOMMANDATIONS.....	14
I. LES RECOMMANDATIONS À COURT TERME	14
II. LES RECOMMANDATIONS À MOYEN TERME	16
CONCLUSION.....	0
TABLE DES ANNEXES	1
TABLE DES MATIÈRES.....	2

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Liste des tableaux et graphiques

Graphique 1 : Proportion des avances des régies dans les dépenses de fonctionnement du Budget de l'État (hors dépenses courantes, subventions et autres transferts, dépenses sociales ciblées) de 2014 à 2018

Liste des tableaux

Tableau 1 : Dénombrement des régies par type

Tableau 2 : Montants des avances consenties aux régies de 2014 à 2018

Tableau 3 : Volume des opérations de régies de type particulier en 2018

Tableau 4 : Tableau récapitulatif de l'assainissement de la cartographie des régies

SIGLES ET ABREVIATIONS

ACCT :	Agence Comptable Centrale du Trésor
BNETD :	Bureau National d'Etudes Techniques et de Développement
CEI :	Commission Electorale Indépendante
CEPICI :	Centre de Promotion des Investissement en Côte d'Ivoire
DCSSPEF :	Direction de la Coordination Statistique et du Suivi du Programme Economique et Financier
DGTCP :	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
EPN :	Établissement Public National
MEF :	Ministère de l'Economie et des Finances
PCM :	Postes Comptable Ministériel
PGA :	Paierie Générale des Armées
PGDP :	Paierie Générale de la Dette Publique
PGI :	Paierie Générale des Institutions
PGSP :	Paierie Générale du Secteur Parapublic
PGT :	Paierie Générale du Trésor
RGF :	Recette Générale des Finances
SIGFiP :	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
TIC :	Technologies de l'Information et de la Communication
UEMOA :	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

INTRODUCTION

La procédure des régies s'appréhende comme un mode dérogatoire d'exécution du budget. Son institution trouve son origine dans la nécessité de raccourcir les délais et d'assouplir les modalités de perception de certains produits et de paiement de certaines dépenses.

Ainsi, si la multiplication des régies de recettes peut être perçue comme un facteur d'accroissement des recettes de droits au comptant au profit du budget de l'Etat, l'augmentation du volume des dépenses publiques exécutées au moyen des régies d'avances apparaît, à l'inverse, comme une entorse à une gestion saine des Finances Publiques.

En effet, initialement conçues pour n'exécuter que des opérations de faibles montants¹, les régies d'avances ont vu leur domaine d'intervention s'élargir avec un accroissement du volume de leurs opérations. À cela s'ajoute le recours excessif à cette procédure nonobstant son caractère exceptionnel, avec pour corollaire, une multiplication des régies, au cours de ces dernières années.

C'est dans un tel contexte, où l'exception tend à se substituer au droit commun de l'exécution budgétaire, qu'il importe de mener la réflexion sur « la rationalisation des régies », à l'aune des exigences de transparence et de bonne gouvernance.

À cet effet, il s'agira, dans le cadre de la présente étude, de dresser un état des lieux des régies. Puis d'exposer les constats qui en découlent, afin de faire des recommandations, dans le sens d'un retour à une gestion budgétaire et financière plus orthodoxe.

¹ Domaine consacré originellement par le décret n°82-213 du 24 février 1982 et retenu par l'instruction comptable modificative n°4966/MEF/DGTCP/DCP du 3 septembre 2010 relative aux procédures et documents comptables des régies de recettes et d'avances de l'Etat, encore en vigueur.

PREMIÈRE PARTIE – GENERALITES SUR LES RÉGIES

Le domaine des régies sera présenté à travers le cadre réglementaire qui leur est applicable, leur typologie ainsi que la situation actuelle de leur portefeuille.

I. CADRE RÉGLEMENTAIRE DES RÉGIES

Le cadre réglementaire des régies est constitué de textes à caractère général et spécifique composé :

- du décret n°2013-762 du 08 novembre 2013 relatif aux régies de recettes et aux régies d'avances auprès de l'Etat, des Etablissements Publics Nationaux et des Projets d'investissement ;
- de l'Arrêté interministériel n°570/MPMEF/MPMB du 02 décembre 2014 fixant les modalités de création, de fonctionnement et de clôture des régies de recettes et des régies d'avances de l'Etat, des Etablissements Publics Nationaux et des Projets d'investissement et les modalités de détermination du montant du cautionnement et de l'indemnité de responsabilité des régisseurs.

Ces textes fixent le domaine d'application de la procédure des régies, en précisant les règles devant régir les conditions de création et de fonctionnement des régies de recettes et d'avances. Aussi, en l'état actuel de la réglementation, les principales mesures à retenir concernent :

- le rappel du principe de la légalité des recettes à recouvrer ;
- l'incompatibilité des fonctions de régisseur et de comptable assignataire ;
- la limitation du champ d'intervention des régies;
- le plafonnement des montants exécutés par voie de régie d'avances ;
- l'adoption du principe du visa préalable du Contrôleur Financier.

Il importe de souligner que la limitation des opérations des régies d'avances est fixée par l'article 12 du décret n°2013-762 du 08 novembre 2013 et concerne :

- les achats de biens et services, dont la liste est déterminée par arrêté du Ministre chargé des Finances;
- la rémunération des personnels payés sur une base horaire ou à la vacation;
- les frais liés aux secours urgents et exceptionnels;
- les frais de mission ou les avances sur frais de missions tels que définis par les textes en vigueur;
- le traitement ou le salaire des personnels contractuels qui entrent au service de l'Administration ou la quittent en cours de mois;
- certains services ou Etablissements Publics Nationaux spécialement autorisés par décret à recourir à cette procédure.

II. TYPOLOGIE DES RÉGIES

La catégorisation des régies intègre les régies de recettes, les régies d'avances et les régies de recettes et d'avances. Aussi, pour les besoins de l'étude, la situation des régies ne concernera que celles créées au niveau central et dans les Etablissements Publics Nationaux, étant donné que les régies existantes en déconcentré (notamment les régies d'actes de santé et les régies d'actes de justice) ne posent a priori pas de problèmes.

A. Les régies de recettes

Les régies de recettes sont des démembrements de postes comptables instituées auprès d'unités administratives, à l'effet de percevoir pour le compte d'un comptable assignataire des recettes de faibles montants. Il peut s'agir de recettes de service, de recettes issues d'un financement extérieur et de la parafiscalité. À ce titre, l'article 9 du décret n°2013-762 du 08 novembre 2013 « *Est éligible à la procédure de régie de recettes, la rémunération des services rendus perçue au profit d'un service public et instituée par un décret pris sur rapport conjoint du Ministre chargé des Finances et du Ministre intéressé* ».

Les ressources perçues par voie de régie sont soit reversées en totalité au Budget de l'État, soit réparties entre l'État et les structures génératrices de ces ressources ou des entités légalement désignées pour en bénéficier (recettes affectées).

B. Les régies d'avances

À l'instar des régies de recettes, les régies d'avances sont mises en place auprès de services publics et procèdent, pour le compte d'un comptable assignataire, au règlement des menues dépenses de fonctionnement desdits services. Ainsi, par le mécanisme des régies d'avances, la pratique consiste à faire passer plusieurs dépenses de la procédure normale à la procédure simplifiée². Lesdites régies sont à distinguer selon l'origine des fonds à gérer.

1. Les régies d'avances budgétaires

Il s'agit de régies instituées en vue de la gestion de dotations budgétaires allouées à certains services. Elles sont alors chargées d'exécuter les dépenses prévues au Budget de l'État. Les textes en vigueur précisent les lignes budgétaires qui sont éligibles à ladite procédure, conformément aux dispositions de l'annexe à l'arrêté interministériel n°570 du 02 décembre 2014.

En pratique, il existe des régies d'avances auprès des ministères, rattachées pour la plupart à la Paierie Générale du Trésor (PGT) et pour quelques-unes à la Paierie Générale des Institutions (PGI) ou à la Paierie Générale des Armées (PGA).

²La procédure simplifiée s'effectue en 2 phases (engagement-ordonnancement (concomitamment) et paiement. Les dépenses éligibles à cette procédure sont limitativement énumérées à l'article 68 du décret n°98-716 du 16 décembre 1998 portant réforme des circuits et des procédures d'exécution des dépenses et des recettes du Budget Général de l'État, des Comptes Spéciaux du Trésor, et mise en œuvre du Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFiP).

2. Les régies d'avances non budgétaires

Celles-ci sont alimentées par des financements extérieurs, par le produit de la parafiscalité et par les recettes de services.

a) Les régies d'avances auprès des projets cofinancés

Elles ont pour objet le règlement de dépenses dont le financement provient exclusivement ou partiellement des bailleurs de fonds. Il s'agit de projets d'investissement publics dont le financement procède de la dette extérieure ou de dons. Les régies d'avances auprès des projets cofinancés sont rattachées, pour certaines, directement à la Paierie Générale de la Dette Publique (PGDP) et pour d'autres aux Agences Comptables des projets.

b) Les régies d'avances alimentées par des recettes affectées

➤ Les régies alimentées par la parafiscalité

Les annexes fiscales à la loi de finances instituent, en fonction des nécessités, des taxes dont le produit est affecté au fonctionnement de structures publiques données. Les ressources issues de la collecte de ces taxes, bien qu'étant affectées, demeurent néanmoins des deniers publics.

À la différence des régies classiques, celles-ci effectuent des dépenses qui n'impactent pas le Budget de l'État, dans la mesure où elles ne sont financées ni par les recettes budgétaires, ni par des ressources issues d'un financement extérieur.

➤ Les régies alimentées par les recettes de service

Les prestations réalisées par certains services publics donnent lieu à la perception de droits légalement institués. Il s'agit des recettes de service. Lesdites recettes font généralement l'objet d'une répartition entre l'État et la structure génératrice des ressources, sur la base d'une clé de répartition intégrée à l'acte de création de la régie³. La part dévolue au service concerné est gérée dans le cadre d'une régie d'avances.

À l'image des régies alimentées par la parafiscalité, celles ayant en charge la gestion des recettes des services centraux des ministères sont rattachées à l'Agence Comptable Centrale du Trésor (ACCT). La situation des régies d'avances se présente ainsi qu'il suit :

C. Les régies de recettes et d'avances

Bien que n'étant pas prévues par la réglementation en vigueur, les régies de recettes et d'avances constituent une fusion des types de régie pour des nécessités de service. Elles sont instituées dans les mêmes conditions que les régies précitées et effectuent à la fois des encaissements et des paiements pour des opérations de faibles montants soumises aux règles de gestion applicables aux régies de recettes et aux régies d'avances.

³ Clé de répartition définie par des lois ou des décrets, dans certains cas.

Il convient de noter que les régies auprès de l'Etat, des Établissements Publics Nationaux et des projets d'investissement sont « créées par arrêté du Ministre chargé des Finances, à la demande du Ministre dont relève l'activité du service, de l'ordonnateur de l'Établissement Public National ou du coordonnateur du projet d'investissement auprès duquel la régie est instituée »⁴.

Elles sont « gérées par des régisseurs nommés par arrêté du Ministre chargé des Finances, sur proposition du Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique, après avis du comptable assignataire »⁵.

La situation actuelle des régies, en termes de dénombrement apparaît ainsi qu'il suit :

Tableau 1 : Dénombrement des régies par type

DESIGNATION	NOMBRE DE RÉGIES
Régies de recettes	24
Régies d'avances	128
Régies de recettes et d'avances	17
TOTAL	169

Source : Données Comptables assignataires

À la lumière de cet état des lieux, il convient de retenir que les régies jouent un rôle important dans la gestion des deniers publics. De fait, elles offrent, non seulement, un service de proximité aux usagers du Trésor Public mais surtout dispensent l'administration financière de démultiplier le réseau des postes comptables directs du Trésor. Aussi, si leur création répond à un souci de flexibilité, leurs activités ne se conforment pas toujours aux principes qui sous-tendent leur institution.

⁴cf. article 3 du décret n°2013-762 du 08 novembre 2013

⁵cf. article 4 du décret n°2013-762 du 08 novembre 2013

DEUXIÈME PARTIE – ANALYSE SITUATIONNELLE

Les constats qui ressortent de la pratique actuelle en matière de régie sont de plusieurs ordres et concernent le recours excessif à cette procédure, le volume substantiel des opérations des régies et leur champ de couverture insuffisamment circonscrit.

I. PROCEDURE D'EXCEPTION ERIGEE EN PRINCIPE DE GESTION

Naguère instituées de manière exceptionnelle pour des opérations de faibles montants, des régies existent aujourd'hui dans la quasi-totalité des départements ministériels et dans la majorité des services publics et parapublics.

À ce jour, le dénombrement des régies au niveau central et auprès des EPN fait apparaître un total de 169 régies.

Ce nombre, somme toute élevé, dénote d'un système dans lequel l'exception a tendance à s'ériger en règle de gestion. Cette situation est, d'une part, occasionnée par les failles d'un cadre réglementaire qui a connu plusieurs mutations, traduites notamment par l'extension du domaine d'intervention⁶ des régies. Et d'autre part, par les exigences de certains bailleurs de fonds pour les régies auprès des projets d'investissement.

II. VOLUME SUBSTANTIEL DES OPÉRATIONS EXÉCUTÉES EN RÉGIES

Les régies d'avances exécutent des volumes d'opérations dont les montants sont de plus en plus considérables. Cette situation est favorisée par une faille de la réglementation et un champ de couverture non respecté dans certains cas.

A. Disparition de la notion de « menues dépenses »

La notion de « menues dépenses », affirmée par le décret n°82-213 du 24 février 1982, s'est considérablement dilatée au fil des années, pour disparaître aujourd'hui du dispositif juridique en vigueur. En effet, les textes applicables consacrent cette notion en autorisant des avances pouvant atteindre ou excéder le (1) milliard de Francs CFA⁷.

Aussi, bien que l'avance consentie à une régie donnée doive correspondre, au maximum, au quart de la dotation annuelle de chaque nature de dépense retenue⁸, il apparaît clairement que la réglementation en vigueur porte en elle les germes d'un accroissement de l'exécution budgétaire en procédure d'exception, au détriment de la procédure normale. En attestent les montants des avances consenties aux régies de 2014 à 2018.

⁶ cf. liste des dépenses éligibles annexée aux différents arrêtés d'application des décrets de 2002 et 2013

⁷cf. article 16 du décret n°2013-762 du 08 novembre 2013. De plus l'Arrêté interministériel n°570/MPMEF/MPMB du 02 décembre 2014 prévoit un possible dépassement de ce plafond, au regard du montant maximum du cautionnement des régisseurs fixé à 5 220 000 FCFA, pour une régie dont l'avances serait supérieure à 1 milliard⁷

⁸Idem

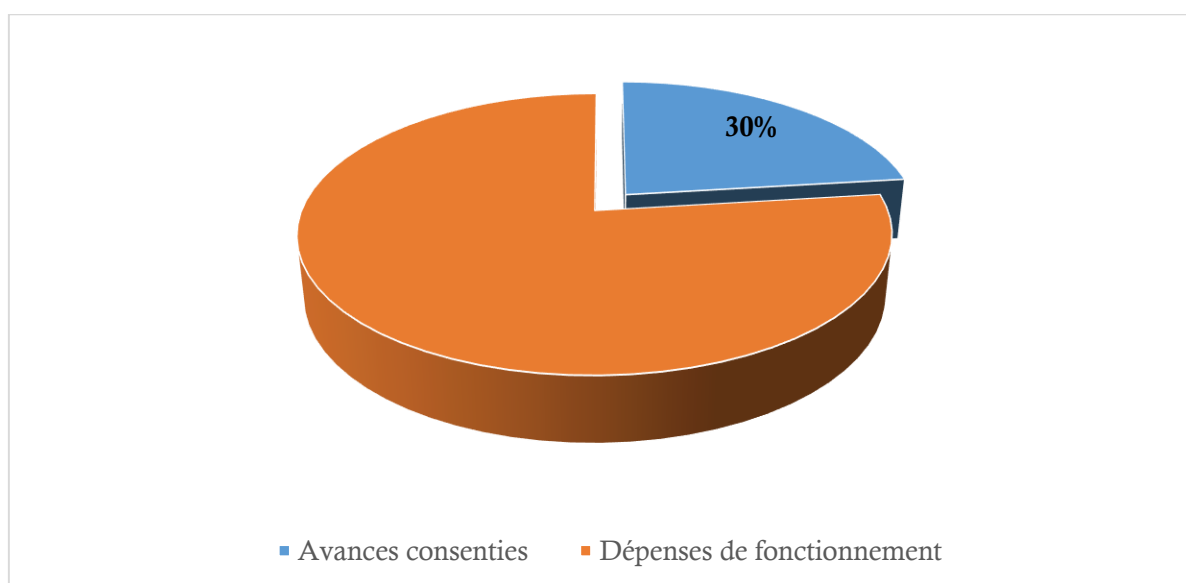
Tableau 2 : Montants des avances consenties aux régies de 2014 à 2018⁹

(en milliards)	2014	2015	2016	2017	2018
Cumul des avances consenties aux régies (PGA/PGT/PGDP)	228,361	298,262	261,957	337,003	192,671

Source : DGTCP/DCSSPEF

Cette tendance est confirmée par le poids des avances des régies sur les dépenses de fonctionnement du Budget de l'État (hors dépenses courantes, subventions et autres transferts, dépenses sociales ciblées) présentée par le graphique ci-dessous :

Graphique 1 : Proportion des avances des régies dans les dépenses de fonctionnement du Budget de l'État (hors dépenses courantes, subventions et autres transferts, dépenses sociales ciblées) de 2014 à 2018¹⁰



À l'analyse, les régies d'avances contribuent dans une proportion importante (30%) aux dépenses de fonctionnement du Budget de l'État (hors dépenses courantes, subventions et autres transferts, dépenses sociales ciblées). De fait, le volume d'opérations de certaines d'entre elles avoisine, voire dépasse celui de postes comptables. En témoigne le tableau suivant :

⁹Seules ces données limitées à la PGA, à la PGT et à la PGDP, qui paraissent plus significatives, ont pu être fournies par la DCSSPEF.

¹⁰ Source : statistiques du Budget (TOFE)

Tableau 3 : Volume des opérations de régies de type particulier en 2018

N°	Régies d'avances	Volume des avances 2018 (en milliards FCFA)
1	Centre Administratif des Forces Armées	36,6
2	Centre Administratif et Technique de la Gendarmerie Nationale	7
3	Armée de l'Air	8,6
4	Direction de l'Administration Générale des Finances et du Commissariat de la Marine	5,7
5	Spéciale Police Nationale	4,4
6	Ministère des Eaux et Forêts	3,3
7	CEI	20
9	Compétitions Sportives	1,9

Source : DGTCP/PGA/PGT/PGDP

Cet état de fait contraste, grandement, avec leur vocation originelle d'exécution de menues dépenses.

B. Champ de couverture non respecté

Dans le cadre de leur fonctionnement, des régies d'avances mettent en jeu des fonds publics de plus en plus considérables, où il est souvent relevé des écarts entre la règle et la pratique.

Ainsi, le champ de couverture des natures de dépenses n'est pas observé dans bien des cas. Cela concerne, notamment, la non-application de la règle du quart imposée dans le cadre de la consommation des dotations budgétaires par voie de régie¹¹ et l'exécution de dépenses non éligibles, sans autorisation expresse du Ministre de l'Economie et des Finances¹².

L'illustration parfaite de cette entorse s'apprécie au niveau des régies rattachées à la Paierie Générale des Armées (PGA)¹³, dont les opérations concernent des dépenses non éligibles (dépenses de baux, d'alimentation, d'investissement).

Cette situation s'explique par le caractère sensible et/ou stratégique des activités menées. Toutefois il sied de rappeler qu'aucune disposition spécifique ne prend en charge cette particularité, afin d'inscrire les opérations desdites régies dans un cadre réglementaire approprié.

III. FAIBLESSES DANS LE SUIVI GÉNÉRAL DES RÉGIES

Ces faiblesses tiennent à l'insuffisance des contrôles, au défaut de régularisation et de clôture des régies.

A. L'insuffisance des contrôles

L'analyse du fonctionnement des régies d'avances donne de constater que ces dernières souffrent d'un faible niveau d'encadrement. En effet, à l'issue des entretiens avec les services de l'Inspection Générale du Trésor, il appert que les contrôles du ressort des comptables assignataires, dans leurs rapports de cleric à maître avec les régisseurs, sont insuffisants et peu approfondis.

B. Défaut de régularisation de certaines régies d'avances

L'examen du portefeuille des régies présente une situation qui fait apparaître un fonctionnement à double vitesse des régies, dont certaines continuent, encore, d'exécuter des opérations sur la base des dispositions abrogées par le décret de 2013. A ce propos, certains actes de création de régies n'intègrent toujours pas les mutations introduites par la nouvelle réglementation, notamment la précision des lignes budgétaires à exécuter.

Ainsi, ce sont 100 régies d'avances identifiées qui doivent faire l'objet de régularisation¹⁴, soit près de 60% du total des régies au niveau central et auprès des EPN.

¹¹ cf. article 16 du décret n°2013-762 du 08 novembre 2013

¹² Cf. article 12 du décret n°2013-762 du 08 novembre 2013

¹³ Dépenses de baux, d'alimentation, d'investissement.

C. Absence d'actes de clôture des régies

En cas de cessation définitive des opérations d'une régie, en raison de l'extinction de son objet ou pour toute autre cause, il est procédé à sa clôture, par arrêté du Ministre chargé des Finances, à l'initiative tant de l'ordonnateur de la structure concernée que du Trésor Public¹⁵. Cependant, cette mesure n'est pas systématiquement mise en œuvre, de sorte qu'il existe un foisonnement de régies dont l'arrêt des activités n'est aucunement sanctionné par des actes de clôture. À ce jour, 29 régies se trouvant dans ce cas de figure ont pu être répertoriées, sur la base des données de fermeture de comptes de régies fournies par l'Agence Comptable Centrale des Dépôts.

Cet état de fait pourrait s'expliquer par le défaut de saisine des services de la Direction des Études, des Méthodes et de l'Organisation dans le cadre de la phase administrative de la procédure de clôture des régies.

En somme, les faiblesses du cadre juridique des régies en Côte d'Ivoire ont occasionné la création d'un nombre important de régies gérant des opérations d'un volume tout aussi substantiel, en sus des difficultés relevées au niveau de leur suivi. Ces constats nécessitent la prise de mesures en vue de sortir d'un système dans lequel l'exception a tendance à s'ériger en règle de gestion.

¹⁴Source : Statistique DEMO

¹⁵cf. article 17 de l'Arrêté Interministériel n°570/MPMEF/MPMB du 02 décembre 2014

TROISIÈME PARTIE – RECOMMANDATIONS

Ces recommandations se réfèrent à des actions à mener à court et moyen termes.

I. LES RECOMMANDATIONS À COURT TERME

Elles concernent l'assainissement du portefeuille actuel des régies et l'amélioration de leur suivi.

A. Assainir le portefeuille des régies

À la lumière du diagnostic du domaine des régies, il est plus qu'urgent de procéder à un assainissement de leur portefeuille. Pour ce faire, il conviendra de :

- clôturer toutes les régies déclarées non fonctionnelles par les comptables assignataires ;
- procéder à la régularisation de celles à maintenir.

Dès lors, sur la base des données reçues des comptables assignataires, l'assainissement du portefeuille des régies, conformément au tableau ci-après, est proposée :

Tableau 4 : Situation actuelle des régies

N°	Désignation	Régies à maintenir	Régies à régulariser	Régies à clôturer
1	Régies de recettes	24		0
2	Régies d'avances	116	84	12
3	Régies de recettes et d'avances	17	16	0
TOTAL		157	100	12

L'état détaillé, sur la base des propositions des comptables assignataires se trouve en annexe 1 du présent rapport.

En ce qui concerne le cas spécifique de la régularisation, l'optique de la mise en conformité des règles de fonctionnement de l'ensemble des régies avec les dispositions en vigueur, nécessite qu'une lettre circulaire du Ministre de l'Économie et des Finances soit adressée à tous les départements ministériels pour les inviter à saisir le Trésor Public de demande d'actualisation des actes de création des régies instituées auprès des structures placées sous leur responsabilité, avant l'entrée en vigueur du cadre réglementaire actuel.

Cette initiative permettra de procéder à leur modification, en insérant des dispositions obligatoires indispensables à l'encadrement de leurs opérations. Il s'agit des lignes à exécuter, conformément au décret n°2013-762 du 08 novembre 2013 et son arrêté d'application ainsi qu'à la mention du visa préalable du Contrôleur Financier avant toute dépense.

B. Sensibiliser les acteurs sur la discipline budgétaire

Bien que les textes applicables autorisent l'exécution budgétaire par voie de régie, il paraît impérieux de sensibiliser les ordonnateurs des budgets sur « le renforcement de la discipline budgétaire, en rappelant surtout que le choix lignes de dépenses éligibles à la procédure des régies, n'emporte pas obligatoirement leur exécution par ce moyen.

C'est pourquoi, par lettre circulaire relative à la mise en place du budget pour la gestion 2018, le Directeur Général du Budget et des Finances a jugé nécessaire de rappeler que « le renforcement de la discipline budgétaire à travers le respect des plafonds des crédits autorisés et une réduction significative du recours aux procédures d'exception, surtout celles liées aux dépenses payées par avances de trésorerie est un impératif ».

C. Améliorer l'encadrement des régies

L'amélioration du suivi général des régies pourrait intervenir par l'augmentation de la fréquence des contrôles, le renforcement des capacités des régisseurs et l'informatisation du système de gestion des régies.

1. Accroître la fréquence des contrôles

Pour un encadrement efficace des régies, il convient d'augmenter la fréquence des contrôles. Dans ce sens, les comptables assignataires doivent jouer pleinement leur rôle de « maîtres » vis-à-vis de leurs « clerks » représentés par les régisseurs. Cela suppose un suivi constant des opérations de ces derniers. Concrètement, il s'agira notamment de procéder à un contrôle systématique des régies à chaque demande de renouvellement des fonds, en sus des vérifications périodiques.

De plus, il serait judicieux de susciter le contrôle administratif des régies exercé par les ordonnateurs, dont l'articulation avec le contrôle comptable permettra de prévenir d'éventuelles difficultés, en vue de l'optimisation du fonctionnement des régies.

2. Renforcer les capacités des régisseurs

La rigueur prescrite dans le cadre de l'exécution du Budget de l'Etat requiert que les acteurs de cette exécution soient formés et rompus à la manipulation des deniers publics, conformément aux règles et procédures de gestion y afférentes. A ce titre, les capacités des régisseurs doivent être renforcées pour tenir compte de cette exigence. Par ailleurs, le « Guide du régisseur », instrument d'harmonisation des pratiques qui gouvernent aux opérations des régies doit-être vulgarisé auprès des préposés à la gestion desdites régies.

3. Informatiser le système de gestion des régies

L'informatique est aujourd'hui omniprésente dans la gestion comptable et financière. À cet égard, l'informatisation des régies de recettes et d'avances constituera un excellent moyen d'améliorer leur fonctionnement et leur efficacité opérationnelle, tout en étant propice à un meilleur suivi, en temps réel, de leurs opérations, à travers notamment une mise en réseau avec le système d'information comptable du Trésor Public.

II. LES RECOMMANDATIONS À MOYEN TERME

À ce niveau, il s'agit de redéfinir le champ des régies et de limiter leur création dans les Ministères.

A. Organiser un séminaire sur la rationalisation des régies

L'institution des régies vise à rapprocher le comptable public de l'ordonnateur et des administrés. A cet égard, toute proposition de rationalisation des régies doit intervenir dans un cadre de concertation interministériel. Dans cette optique, la tenue d'un séminaire semble approprier pour faire converger les positions sur une potentielle restructuration du portefeuille des régies.

B. Recommandations relatives aux régies de type particulier

Certaines régies effectuent des opérations pour le compte de structures chargées de fonctions régaliennes ou stratégiques (régies auprès des Armées, régies du Hadj, etc.). À cet égard, les montants des avances qui leur sont alloués répondent à cette nécessité. De sorte qu'elles fonctionnent aujourd'hui comme de véritables postes comptables, en dehors du champ de couverture défini par la réglementation qui leur est applicable. Face à cet état de fait, les propositions ci-après peuvent être retenues :

- soit adopter un mode de gestion particulier adapté à leur fonctionnement. Bien encadrée, cette réforme aura l'avantage de faire entrer la gestion de ces régies dans un cadre réglementaire approprié ;
- soit transférer les opérations de certaines régies à des postes comptables. Tel pourra être le cas, entre autres, de la régie des Compétitions Sportives, au profit de l'Office National des Sports ;
- soit ériger ces régies en poste comptable bénéficiant de facto d'une compétence de droit commun pour exécuter des opérations d'un volume important¹⁶.

Ces mesures pourraient s'appliquer aux régies suivantes :

- les régies rattachées aux Armées ;
- la régie du Hadj ;
- la régie de la CEI ;
- la régie des compétitions sportives ;
- la régie des conventions d'assistance du BNETD ;
- la régie du programme élargi de vaccination ;
- la régie des évacuations sanitaires ;
- la régie de gestion du Fonds Indigents et Sinistrés ;
- la régie du CEPICI ;
- la régie du Guichet Unique du Foncier et de l'Habitat.

¹⁶Ces postes seront alors gérés par un Agent Comptable, suivant les dispositions de l'article 48 du décret n° 2016-600 du 3 août 2016 portant organisation du Ministère auprès du Premier Ministre, chargé de l'Economie et des Finances qui précise que « des Agences Comptables sont chargées du recouvrement des recettes, du paiement des dépenses et de la tenue de la comptabilité des Etablissements Publics Nationaux, des Projets d'investissement et **de tout autre organisme dont la gestion financière et comptable relève d'un comptable public** ».

C. Créer les Postes Comptables Ministériels

Dans le cadre de la rationalisation des régies, la création des Postes Comptables Ministériels (PCM) constituera, à n'en point douter, le moyen de réduire le recours aux régies, dont les opérations pourraient intégrer celles des PCM, au même titre que les attributions des Trésoreries Principales auprès des ministères.

Cela passe par la signature du projet de décret modificatif portant organisation du Trésor Public, qui propose leur institution conformément aux nouvelles directives de l'UEMOA.

Au demeurant, les PCM présenteront un avantage certain, celui du rapprochement du comptable public de l'ordonnateur et des usagers/clients, en vue d'apporter plus de souplesse aux opérations de recettes et dépenses publiques.

D. Redéfinir le champ réglementaire des régies

Le cadre réglementaire des régies de recettes et des régies d'avances a connu, au fil des années, d'importants changements qui n'ont pas suffisamment affirmé les principes de base inhérents à l'institution des régies.

Il en résulte la nécessité de renforcer ledit cadre pour un retour aux règles d'orthodoxie financière et comptable dans la gestion des régies. Sous cet angle, des aménagements d'ordre juridique s'imposent avec notamment le retour à la notion de « menues dépenses ». Cette mesure pourrait alors se concrétiser en :

- restreignant davantage les natures de dépenses éligibles ;
- limitant la dérogation d'exécution intégrale de la dotation annuelle uniquement à la ligne 6295 « Actions et interventions urgentes » ;
- réduire le plafond autorisé des avances.

Dans ce sens, à l'initiative du Trésor Public, un projet modificatif du décret n°2013-762 du 08 novembre 2013 pourrait intervenir, à l'effet d'intégrer de nouvelles règles applicables aux régies, afin de mieux les circonscrire.

CONCLUSION

Le cadre réglementaire des régies de recettes et des régies d'avances a connu, au fil des années, d'importants changements pour aboutir aujourd'hui à la signature du décret n°2013-762 du 08 novembre 2013 relatif aux régies de recettes et aux régies d'avances auprès de l'État, des Établissements Publics Nationaux et des Projets d'investissement et son arrêté d'application.

Aussi, en dépit de la volonté du législateur de conformer le champ des régies aux exigences de la bonne gouvernance, les prescriptions réglementaires ne permettent toujours pas de ramener le recours aux régies aux opérations exceptionnelles et de faibles montants.

Il en résulte que des ruptures doivent être opérées dans le sens du respect des principes fondamentaux qui sous-tendent la procédure des régies, par une refonte de leur portefeuille et la redéfinition de leur champ.

Sous cet angle, des mesures en faveur de réhabilitation de la procédure normale d'exécution des recettes et des dépenses de l'État doivent être prises, afin de circonscrire rigoureusement la procédure des régies aux menues opérations de fonctionnement des services administratifs et des démembrements de l'État.

En tout état de cause, la réforme attendue du cadre organisationnel du Trésor Public, avec la création des Postes Comptables Ministériels contribuera certainement à rationaliser les régies de recettes et les régies d'avances.

TABLE DES ANNEXES

Annexe 1 :

Annexe 2 :

Annexe 3 :

Annexe 4 :

Annexe 5 :

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	1
TABLE DES ILLUSTRATIONS	2
SIGLES ET ABBREVIATIONS	3
INTRODUCTION.....	4
PREMIÈRE PARTIE – GENERALITES SUR LES RÉGIES	5
I. CADRE RÉGLEMENTAIRE DES RÉGIES	5
II. TYPOLOGIE DES RÉGIES.....	6
A. Les régies de recettes	6
B. Les régies d’avances	6
1. <i>Les régies d’avances budgétaires</i>	6
2. <i>Les régies d’avances non budgétaires</i>	7
a) <i>Les régies d’avances auprès des projets cofinancés</i>	7
b) <i>Les régies d’avances alimentées par des recettes affectées</i>	7
C. Les régies de recettes et d’avances	7
DEUXIÈME PARTIE – ANALYSE SITUATIONNELLE	9
I. RECOURS EXCESSIF À LA PROCÉDURE DES RÉGIES	Erreur ! Signet non défini.
II. VOLUME SUBSTANTIEL DES OPÉRATIONS EXÉCUTÉES EN RÉGIES.....	9
A. Disparition de la notion de « menues dépenses »	9
B. Champ de couverture non respecté.....	12
III. FAIBLESSES DANS LE SUIVI GÉNÉRAL DES RÉGIES	12
A. L’insuffisance des contrôles	12
B. Défaut de régularisation de certaines régies d’avances	12
C. Absence d’actes de clôture des régies	13
TROISIÈME PARTIE – RECOMMANDATIONS.....	14
I. LES RECOMMANDATIONS À COURT TERME	14
A. Assainir le portefeuille des régies.....	14
B. Sensibiliser les acteurs sur la discipline budgétaire.....	15
C. Améliorer l’encadrement des régies	15
1. <i>Accroître la fréquence des contrôles</i>	15
2. <i>Renforcer les capacités des régisseurs</i>	15
3. <i>Informatiser le système de gestion des régies</i>	15
II. LES RECOMMANDATIONS À MOYEN TERME	16
A. Organiser un séminaire sur la rationalisation des régies	16
B. Recommandations relatives aux régies de type particulier	16
C. Créer les Postes Comptables Ministériels	17
D. Redéfinir le champ réglementaire des régies.....	17

CONCLUSION	0
TABLE DES ANNEXES	1
TABLE DES MATIÈRES	2