



REPUBLIQUE DU BENIN



**MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE
SCIENTIFIQUE (M E S R S)**

UNIVERSITE D'ABOMEY- CALAVI (U.A.C)

FACULTE DES SCIENCES ECONOMIQUES ET DE GESTION(FASEG)

Option : Gestion

Filière : Comptabilité audit et Contrôle de Gestion

MEMOIRE DE LICENCE PROFESSIONNELLE

THEME :

**ANALYSE DES PROCEDURES D'EXECUTION DES
DEPENSES PUBLIQUES :
CAS DU MINISTERE DU PLAN ET DU
DEVELOPPEMENT**

Réalisé et Soutenu par :

Godwin OGATCHOROUN & Firmine SOMAKPO

Sous la direction de:

Maitre de stage :

**Pierre B.COFFI
Chef service budget au MPD**

Maitre de mémoire :

**Dr Aimé TOGODO
Enseignant à la FASEG/UAC**

OCTOBRE 2016

AVERTISSEMENT

La Faculté des Sciences Economiques et de Gestion (FASEG) n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs

DEDICACE

- A ma mère Marcelline AGBOGNIHOUE pour tes nobles sacrifices et tes nombreux conseils ;
- A mon père Jean Ludovic OGATCHOROUN pour tes sacrifices consentis pour assurer mon éducation.

Recevez ici mes profondes gratitude.

- A vous mes frères chief Oladé et Daré Leader, que ce travail soit pour vous un exemple à suivre et en faire d'avantage, qu'il suscite en vous le courage et l'esprit du travail bien fait.

Godwin OGATCHOROUN

DEDICACE

- A mon père **Romain R. SOMAKPO** pour tous les sacrifices consentis pour assurer mon éducation.

- A ma mère **Catherine C. BILL CATARIA** Pour tes nobles sacrifices et tes conseils.

- A mon frère **Juste –Josée** et mes sœurs **Reine, Arcadius et Clémence SOMAKPO**, que ce travail soit pour vous un exemple à suivre et à dépasser.

Firmine SOMAKPO

REMERCIEMENT

Le présent mémoire a été réalisé grâce à la participation effective et soutenue de diverses personnes. Qu'il nous soit permis de leur présenter nos sincères sentiments de gratitude.

Nos remerciements vont à l'endroit de :

- Tout le corps professoral de la Faculté des Sciences Economiques et de Gestion(FASEG) ;
- Tout le personnel du MPD particulièrement ceux du DAF ;
- Monsieur **Aimé. TOGODO AZON** notre Directeur de mémoire, qui nous a aidé dans la formulation et le choix définitif de ce sujet et qui, en dépit de ses multiples occupations, n'a ménagé aucun effort pour mettre à notre disposition toute l'expertise nécessaire pour la réalisation de ce mémoire. Trouvez ici Monsieur, l'expression de notre profonde reconnaissance ;
- Monsieur **Hyacinthe AGOSSA** pour son accompagnement, sa disponibilité et précieuse contribution tout au long de ce travail conseils et vos contributions.
- Mesdames **Marie-Reine et Yvonne OGATCHOROUN** pour vos soutiens moraux et financiers ;
- Monsieur **Mathias AKONDANDE** et tous les membres de la famille **AGNOGNIHOUE** pour leurs conseils de divers ordres ;
- Monsieur **Jule YEHOUE** pour vos conseils.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

AOF : Attribution Organisation et Fonctionnement

BGE : Budget Général de l'Etat

CF : Contrôleur Financier

DAF : Direction de l'Administration et des Finances

DCF : Délégué du Contrôleur Financier

DGB : Direction Général du Budget

GC : Gestionnaire de Crédit

MEF : Ministère de l'Economie et des Finances

MPD : Ministère du Plan et du Développement

OD : Ordonnateur Délégué

OP : Ordre de Paiement

RGF : Receveur Général des Finances

SIGFIP : Système Intégré de Gestion des Finances Publiques

SP : Secrétariat Particulier

UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africain

LISTE DES TABLEAUX

Eléments	Pages
Catégorisation du personnel	9
Evolution de la fréquence de recours aux procédures exceptionnelles des OP	36
Evolution des dépenses exécutées suivant la procédure normale	37
Situation des OP SIGFIP émis	38
Situation de régularisation des OP SIGFIP	40
Taux d'exécution des projets	41

LISTE DES SCHEMAS

Schéma 1 : procédure normale-phase engagement

Schéma 2 : procédure normale phase liquidation et ordonnancement

Schéma 3 : procédure exceptionnelle : Mise en place de la 1^{ère} avance des régies.

Schéma 4 : Régularisation des Ordres de Paiement: Procédure exceptionnelle

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
CHAPITRE I : Le cadre institutionnel de l'étude et les observations du stage.....	4
<u>Section 1</u> : Le cadre institutionnel de l'étude.....	5
<u>Section 2</u> : Observations de stage	10
CHAPITRE II : Cadre théorique et méthodologique de recherche.....	19
<u>Section 1</u> : Cadre théorique de l'étude.....	20
<u>Section 2</u> : Revue de littérature et méthodologie de recherche.....	24
CHAPITRE III : Cadre empirique.....	35
<u>Section 1</u> : La présentation des résultats, l'analyse des données et validations des hypothèses.....	36
<u>Section 2</u> : Les recommandations et conditions de mise en œuvre.....	44
Conclusion	
Bibliographie	
Annexe	

RESUME

Dans l'optique de la rédaction de notre mémoire, nous avons effectué un stage académique au Ministère du Plan et du Développement chargé du développement économique de l'évaluation des politiques publiques et de la promotion de la bonne gouvernance. Au cours de ce stage, nous avons constaté des dysfonctionnements et maux qui minent le ministère. Mais nous nous sommes plus intéressés à l'analyse des procédures d'exécution des dépenses publiques. Les dépenses publiques étant l'ensemble des dépenses réalisées par les administrations publiques, son suivi impératif s'impose. Force est de constater que son suivi est moins actif au niveau du ministère. Nous avons donc formulé des hypothèses par rapport à l'amélioration de la procédure d'exécution des dépenses publiques, les facteurs qui entraînent la non régularisation à la bonne date des ordres de paiement émis et les causes du faible taux d'exécution des crédits délégués.

Ensuite nous avons mis en place des démarches et utilisé des outils nous permettant de confirmer ou d'infirmer ces hypothèses.

Il résulte de nos résultats que l'hypothèse N°1 Selon laquelle la procédure d'exécution des dépenses publiques contribue à une bonne gestion des dépenses publiques est confirmée, l'hypothèse N°2 Selon laquelle plusieurs facteurs entraînent la non régularisation à bonnes dates des ordres de paiement émis et est confirmée, l'hypothèse N°3 Selon laquelle plusieurs causes expliquent le faible taux d'exécution des crédits délégués est confirmée.

Eu égard à ces résultats, qui présentent également des insuffisances, nous avons formulé des suggestions ainsi faut-il signaler que nous avons rencontré des difficultés dans la réalisation de cette étude.

Pour ce faire, il est vivement recommandé aux Institutions de l'Etat et aux Ministères d'adapter l'organisation des structures chargées les dépenses publiques aux nouvelles attributions induites par les réformes en cours, puis se conformer aux textes en vigueur, aux principes budgétaires et comptables pour accélérer la régularisation des ordres de paiement.

Toutefois, il convient de noter que les suggestions et recommandations contenues dans ce document ne peuvent s'appliquer qu'à travers une mise en commun de moyens adéquats par les personnes impliquées dans la gestion des finances publiques.

INTRODUCTION

Le système de Gestion des Finances Publiques au Bénin était caractérisé par une forte centralisation des pouvoirs de décision et de gestion dans les mains du Ministre chargé de l'Economie, des Finances et des programmes de Dénationalisation. Ceci constituait une entrave pour satisfaire la forte demande des fournitures de services. C'est dans le cadre de la mise en œuvre de l'obligation de sa mission de proposer et de mettre en œuvre la politique économique et financière du gouvernement. Dans un souci d'efficacité dans l'accomplissement de sa mission, il a été entre autre la Direction Générale du Budget qui se charge de la préparation et de l'exécution du budget général de l'Etat. Pour y parvenir, il est nécessaire et même indispensable d'exécuter les dépenses publiques avec toute la rigueur qu'elles requièrent dans le sens d'une saine gestion des finances publiques.

Malgré les différents budgets favorables au processus du développement au Bénin, l'exécution de ces budgets qui, soumise à une procédure dite normale regroupe deux grandes phases à savoir **la phase administrative** et la **phase comptable**, distinctes l'une de l'autre et relève des compétences de deux différentes catégories d'acteurs que sont les Ordonnateurs et les Comptables Publics, respectent peu les principes de gestion de finances publiques.

Mais, face à l'accroissement des charges de l'Etat et au caractère urgent que revêtent certaines dépenses, il a été prévu une procédure exceptionnelle d'exécution des dépenses publiques. Cette procédure raccourcit les différentes étapes de la phase administrative de la procédure normale et permet de mettre des fonds à la disposition des acteurs intervenants dans l'exécution des dépenses, et ceci sans service fait. Toutefois, l'utilisation de ces fonds doit être plus tard justifiée par les bénéficiaires et donnée lieu à des régularisations.

L'exécution des dépenses, et ceci sans service fait. Toutefois, l'utilisation de ces fonds doit être plus tard justifiée par les bénéficiaires et donnée lieu à des régularisations.

Malheureusement, force est de constater que ces régularisations n'interviennent que tardivement ou presque jamais. Or, il s'avère indispensable que les dépenses exécutées ainsi soient justifiées et régularisées à temps en vue de solder le compte ouvert à cet effet au Trésor Public et d'assurer donc, une gestion efficace des finances publiques. Cela participe à **l'obligation de rendre compte** qui est un facteur de bonne gouvernance appelé le principe de reddition des comptes. Dans le même sens, les recommandations issues des diagnostics ont mis l'accent sur la nécessité d'une réduction progressive du recours à cette procédure et celle d'une régularisation rapide des dépenses concernées. L'importance de tout ce qui précède nous amène à mener notre réflexion sur le thème : « **Analyse des procédures d'exécution des dépenses publiques : Cas du MPD** ».

**CHAPITRE I :
LE CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE
ET
LES OBSERVATIONS DE STAGE**

SECTION 1 : Le cadre institutionnel de l'étude.

La restitution de l'état des lieux en ce qui concerne la création jusqu'à nos jours, les attributions, les structures, les ressources et les perspectives du Ministère du Développement, de l'Analyse Economique et de la Prospective (MDAEP) aujourd'hui Ministère du Plan et du Développement.

Paragraphe 1 : cadre institutionnel

Dans ce paragraphe, nous nous évertuerons après la présentation du cadre de l'étude, à présenter la structure organisationnelle du ministère.

I- Cadre institutionnel de la structure d'accueil de stage

A-Historique

La colonie du Dahomey au lendemain de la loi cadre défermé de 1956 devient autonome comme la plus part des territoires Africains d'expression Française.

M.Sourou MIGAN APITHY, désigné vice-président du conseil de gouvernement (l'équivalent du premier Ministre) forme le 27 mai 1957, le premier gouvernement, figure un département nommé Ministère du plan et de l'Action Rurale dont il confie les rênes à M. Joseph KLIKA.

Ainsi débute la longue et belle aventure du département ministériel communément appelé Ministère du plan qui connaîtra de cette date à aujourd'hui trente-cinq (35) dénominations. De 1957 à 2008, il lui sera associé bien d'autres départements ministériels aux nombres desquels figure le Développement rural, les finances, les affaires étrangères, les affaires intérieure et de la sécurité, la défense nationale, la justice, l'information, le tourisme et l'emploi.

Ces multiples engagements de dénominations, liés aux vagues de régimes politiques à l'époque n'ont rien ôté à la maison traditionnelle de ce ministère qui est d'impulser et de piloter le développement économique et social, d'assurer la coordination, le suivi et l'évaluation des politiques et depuis peu de veiller à la mise en œuvre des actions et décisions du gouvernement.

Durant la période 1957-1991, il a été régulièrement rattaché à la présidence de la République compte tenu de sa mission de coordination et a été considéré alors comme élément de portefeuille du Chef de l'Etat, le Chef du Gouvernement.

Il convient de souligner que le ministère chargé du plan fonctionne comme un Ministère Central dont les embranchements se trouvent dans les autres départements ministériels. A la mise en place du haut-commissariat au plan en 1962, sous l'autorité directe du chef de l'Etat le Président Sourou MIGAN APITHY, il fût créé une direction des études et de la planification (DEP) qui par la suite, a été également installé dans les autres ministères. Les DEP ont été transformées avec le temps en cellules de programmation et de coordination créées par le décret n°91-267 du 02 décembre 1991 et installées dans tous les autres ministères. Ces cellules mueront en 1997, en des directions de la programmation et de la prospective.

Qui demeurent les répondants du Ministère en charge de la planification. Trente Ministres ont pris les rênes de ce ministère de 1957 à ce jour.

Le dernier remaniement ministériel celui d'Avril 2016, donne une nouvelle dénomination au même ministère qui devient Ministère du Plan et du Développement chargé du Développement Economique, de l'Evaluation des Politiques Publiques et de la Promotion de la Bonne Gouvernance. Cette dénomination nécessite une révision des missions et attribution de la Primature.

B-Missions

La primature chargée de Développement Economique, de l'Evaluation des Politiques Publiques et de la Promotion de la Bonne Gouvernance a pour mission d'assurer le suivi de la mise en œuvre des politiques, actions et décisions du Gouvernement en matière de développement économique, d'évaluation des politiques publiques et de promouvoir la bonne gouvernance. A ce titre, elle est chargée :

- d'animer réflexion stratégique et prospective, d'élaborer les politiques et stratégies de développement national, de suivre leur mise en œuvre et d'assurer leur évaluation;
- de centraliser et de promouvoir les projets de développement intégrateurs ;
- de contribuer à l'élaboration des stratégies de promotion du développement régional et local ;

- d'assurer la mise en œuvre, au niveau national, des stratégies de développement internationales et régionales ;
- de coordonner la production statistique ;
- de rechercher les ressources extérieures pour le financement des programmes de développement, en rapport avec le ministre chargé des finances, le ministre chargé des affaires étrangères et les ministères sectoriels concernés ;
- de préparer et de conduire, en collaboration avec les structures concernés, les programmes de promotion des investissements privés ;
- de promouvoir en concertation avec les structures concernés, le développement de l'entreprise privée ;
- d'assurer le suivi de toutes les questions relatives à la politique de Les développement.

II- Structure organisationnelle du Ministère

- 1- services directement rattachés
- 2-Le cabinet du Ministre
- 3-Le Secrétariat Général du Ministre
- 4-Les Directions Centrales
- 5-Les Directions techniques
- 6-Les Directions Départementales
- 7-Organismes et offices sous tutelles

Paragraphe 2 : Présentation du cadre physique de l'étude

Dans ce paragraphe, nous étudierons la présentation de la Direction de l'Administration et des Finances (DAF), et à présenter les ressources du ministère.

I-Présentation de la DAF

A- Missions et Attributions de la DAF

Direction de l'administration et des finances (DAF) assure la gestion administrative des finances.

A ce titre elle est chargée :

- D'élaborer, de mettre en œuvre et d'évaluer un plan et politiques d'assainissement et de modernisation de la gestion des affaires financières du ministère ;
- D'élaborer, de mettre en œuvre et d'évalue, en liaison avec la Direction de la programmation et de la prospective (DPP), un plan d'investissement, d'équipement et de maintenance ;
- D'élaborer, de mettre en œuvre et d'évaluer en liaison avec la Direction de la programmation et de la prospective (DPP) et la personne responsable des marchés public, le budget classique, le budget programme et les outils d'opérationnalisation à savoir le Pan de Travail Annuel (PTA), le Plan de Consommation des Crédits (PCC) et le plan prévisionnel de passation des marchés (PPM) ;
- D'élaborer, de mettre en œuvre et d'évaluer, en liaison avec la Direction de la programmation et de la prospective, le budget-programme du ministère et d'en coordonner l'exécution ;

- D'informer et de former le personnel du ministère sur les procédures de gestion des finances publiques.

- De mettre en place une base de données et un dispositif de collecte, de traitement des informations pour une gestion efficace et efficiente des ressources financières, notamment pour des achats et approvisionnements groupés ;

B-Structures organisationnelle de la DAF

1-Le Secrétariat

2-Un service du budget et de la comptabilité

3-Un service du matériel

4-Une Régie centrale et des régies programmées d'investissements publics :(PIP)

II- Ressources du Ministère du Plan et du Développement

Pour le bon fonctionnement de ses activités le MPD dispose trois types de ressources :

❖ **Ressources Matérielles** : Le MPD dispose d'un certain nombre de matériel à savoir : Mobilier de bureau , Equipement de bureau , Matériel et fourniture de bureau , Matériel informatique et accessoires , Consommables informatiques , Automobiles et pièces détachées , Matériel roulant à deux roues ; produit d'entretien.

❖ **Ressources Financières** : Elles proviennent essentiellement du budget national et des ressources extérieures sont les dons et des emprunts.

❖ **Ressources Humaines** : Depuis sa création le MPD joue un rôle social important en utilisant en son sein une main d'œuvre non négligeable .A la date du 21 Octobre 2016, le personnel du MPD compte un effectif de 122 agents dont 118 APE et 4 contractuels. La répartition des APE se présente comme suit :

Tableau n°1 : Catégorisation du personnel

Catégories	A	B	C	D
Agents	54	32	28	8

Source : Service de la comptabilité publique

SECTION 2 : Observations de stage

Tout comme les anciennes procédures, deux sortes de procédures d'exécution sont introduites dans le SIGFIP pour une gestion automatisée .Il s'agit de la procédure normale et de la procédure exceptionnelle.

Paragraphe 1 : Etat des lieux sur l'exécution des dépenses publiques

Les dépenses publiques sont exécutées en fonction des prévisions et des autorisations budgétaires. Selon l'article 89 du décret 2001-039 du 15 février 2001portants règlements généraux sur la comptabilité publique au Bénin : « Les comptes de l'Etat sont dressés chaque année par le Ministre chargé des finances.» Le même décret précise que les différents comptes de l'Etat doivent être élaborés par les ordonnateurs et les comptables après la clôture de chaque exercice budgétaire. Il est prévu à l'égard des conditions susceptibles d'empêcher tout gaspillage et toute malversation de la part des fonctionnaires chargés de l'exécution des dépenses publiques ,ce qui nécessite la mise en place de certaines conditions parmi lesquelles, nous pouvons citer le respect du principe de la séparation des fonctions d'ordonnateurs et de comptables.

En effet, selon ce principe l'ordonnateur est chargé de prendre les actes administratifs qui sont générateurs des dépenses publiques tandis que le comptable est chargé des opérations de paiement.

Durant notre séjour à la DAF, nos observations sont centrées sur l'exécution des dépenses publiques. Cette exécution se fait selon deux procédures :

- La procédure normale ;
- La procédure exceptionnelle.

I-Exécution des dépenses publiques par la procédure normale

La procédure normale d'exécution des dépenses publiques est applicable à tous les services de l'Etat, les collectivités locales et les organismes publics.

Divers acteurs interviennent dans cette procédure. Il s'agit des gestionnaires de crédits, des Administrateurs Délégués et ordonnateurs Délégués, du contrôleur financier et du comptable principal de l'Etat.

Cette procédure fait ressortir deux phases d'exécution de la dépense à savoir :

La phase administrative qui regroupe trois étapes : l'engagement, la

Liquidation et l'ordonnancement ; et la phase comptable qui, quant à elle, comprend une seule étape : le paiement.

L'engagement ; la liquidation et l'ordonnancement sont de la compétence des Ordonnateurs. Le paiement lui, incombe aux comptables. C'est le principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable. Ce principe défini par le décret n°61-1587 du 29 Décembre 1962 et repris par les textes qui ont suivi, constitue le fondement des deux procédures d'exécution des dépenses publiques.

A- Phase administrative d'exécution des dépenses publiques.

1- Constats sur l'engagement

Conformément à l'article 62 du décret n°2001-039 du 15 février 2001 ; « l'engagement est l'acte par lequel l'Etat ou un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. Il revêt les formes prévues par les règles en vigueur et notamment le code des marchés publics.

L'engagement doit rester dans la limite des autorisations budgétaires et demeurer subordonné aux autorisations, avis ou visas prévus par les lois et règlements propres à l'Etat et aux organismes publics ». Notons que cette phase se décompose en deux opérations :

- L'engagement juridique : c'est l'acte par lequel l'organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge.

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

Il convient de signaler que pour permettre aux diverses structures d'engager leurs dépenses, les crédits qui leurs sont ouverts doivent au préalable être chargés dans le réseau informatique appelé Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFIP)

Il y a de nombreuses dénonciations faites sur la mise en place tardive des crédits budgétaires. Sur ce point, nous constatons que ladite opération en effet, n'est toujours pas effectuée à temps. D'où **une persistance du retard dans la mise en place des crédits budgétaires.**

2- Point sur la liquidation

Suivant les dispositions de l'article 63 du décret n°2001-039 du 15 février 2001 portant règlement général sur la comptabilité « la liquidation a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant de la dépense. Elle ne peut être faite qu'au vu des titres et pièces offrant la preuve des droits acquis par les créanciers... ». Conformément aux dispositions de l'article 62 de la directive n°06/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 ; la liquidation comporte deux phases :

- La constatation du service fait ;
- La liquidation proprement dite.

La constatation du service fait

Elle consiste à établir l'existence de la réalité de la dépense de l'Etat . Elle a pour objet de vérifier que la dépense qui est consécutive à l'engagement est effectivement née à la suite de l'accomplissement régulier des obligations imposées à la personne avec laquelle l'Etat a traité ou à l'égard de laquelle il se trouve juridiquement engagé .La constatation du service fait se matérialise par la mention « certifié le service fait » apposée au verso de la facture au moyen d'un cachet conçu à cet effet. Durant notre séjour au sein de ce service, tous les titres reçus des différents services publics subissent un contrôle sur la mention « Service fait ». Nous en concluons **une vérification de la mention service fait** au niveau du PLAN.

- **la liquidation proprement dite**

la liquidation proprement dite correspond à la nécessité d'arrêter le montant exact de la dépense de l'Etat après s'être assuré qu'elle est bien exigible .La liquidation proprement dite se matérialise par la mention « vu et liquidé ,la présente à la somme de ...(en lettre et en chiffres). Chapitre... ; Article ... ; paragraphe... ; gestion... ; ». Cette mention est apposée par l'ordonnateur au verso de la facture au moyen d'un cachet spécialement conçu à cet effet .Il ressort de nos observations au sein de ce service que tous les titres reçus des différents services publics subissent un contrôle afin d'identifier la mention « vu et liquidé ». Nous notons **une effectivité de la liquidation des titres**.

La constatation du service fait et la liquidation proprement dite sont deux opérations liées ; et se concrétisent par les pièces justificatives .Cette phase débouche sur l'ordonnancement.

3-L'ordonnancement

Conformément au décret français n°62-1587 du 29 décembre 1962 Portant règlement général sur la comptabilité publique, l'ordonnancement est l'acte administratif donnant, conformément au résultat de la liquidation, l'ordre de payer la dépense de l'organisme public .Ainsi, tout paiement au trésor est subordonné à cet ordre.

La dépense ayant été engagée, l'Etat reconnaît le montant qui est déterminé et décide que le créancier perçoit les sommes qui lui sont dues.

B-Phase comptable d'exécution des dépenses publiques

Le paiement est l'acte essentiel de la phase d'exécution des dépenses publiques : c'est l'acte par lequel l'Etat ou un organisme public se libère de sa dette .L'exploitation du SIGFIP a induit des changements dans le rôle comptable du trésor public.

1-Traitement des titres à la division du visa

Les titres de paiement émis par les ordonnateurs délégués sont reçus à la direction du visa pour leur mise en paiement avant leur transmission à la Division du Règlement.

La Division du Visa est subdivisée en trois (03) sections :

-La section réception :elle est chargée de réceptionner les titres de paiement ,d'effectuer des contrôles préalables puis de saisir les références de ces titres .A L'issue de ces contrôles ,le titre de paiement est saisi dans l'application MATKOSS et le récépissé informatique est remis au déposant .Les titres de paiement sont ensuite répartis aux agents vérificateurs qui ont la charge d'exécuter le contrôle de régularité sur ces derniers ;

-La section vérification : Cette section est chargée du contrôle de la régularité des titres de paiement reçus .A l'issue de ce contrôle, soit les titres sont acceptés soit les irrégularités sont constatées et donnent lieu à un différé du visa ou à un rejet. Il convient de remarquer que la répartition des tâches est faite de telle sorte que chaque agent vérificateur ait à sa charge un ou plusieurs ministère ou institutions. Ceci permet de bien suivre les dépenses et d'économiser du temps dans le travail. Nous notons **une répartition rationnelle des tâches**.

Après vérification, les titres sont transmis au chef de division du visa pour Contrôle. Ce dernier paraphe les titres acceptés et vérifie le bien fondé des titres Différés ou rejetés pour infirmer la sanction proposée par l'agent vérificateur. Il fait recours à l'arbitrage du chef de service en cas de nécessité. Le chef de service ou adjoint paraphe les titres et les bordereaux si les contrôles s'avèrent Concluants. Les titres réguliers ayant reçu le paraphe du chef de division et du

Compte tenu de l'insuffisance de personnel, les agents effectuent beaucoup plus de tâches qu'il ne fallait. Ainsi, il ressort de nos entretiens avec les agents de service que, malgré leur organisation et leur bonne volonté, ils sont souvent acculés vers la fin de l'année à cause de la masse importante des titres qui échouent au trésor. Cet état de chose ralentit considérablement les travaux. Nous relevons alors chef de service sont transmis à l'un des fondés de pouvoir du Receveur Général des Finances(RGF). Ce dernier signe et appose son visa « VU BON A PAYER » sur les titres .Après le visa du fondé de pouvoir, les titres sont retournés aux agents vérificateurs pour la validation dans le SIGFIP.

Pour alléger la tâche de contrôle au comptable ; il est impératif qu'il dispose d'agents qualifiés en nombre suffisant face à l'accroissement des titres de paiement à lui expédiés .Or, **l'insuffisance du personnel** constitue un handicap au bon fonctionnement des services publics. Ce qui ne permet pas une organisation optimale des activités.

Compte tenu de l'insuffisance de personnel, les agents effectuent beaucoup plus de tâches qu'il ne fallait. Ainsi, il ressort de nos entretiens avec les agents de service que, malgré leur organisation et leur bonne volonté, ils sont souvent acculés vers la fin de l'année à cause de la masse importante des titres qui échouent au trésor. Cet état de chose ralentit considérablement les travaux. Nous relevons alors **l'affluence des titres de paiement au cours du dernier trimestre de l'année** ainsi que **la mise à la disposition insuffisante de matériel de travail**.

-La section des oppositions : elle est chargée de la prise en charge et de l'exécution des oppositions au paiement faite entre les mains du Receveur Général des Finances par les ordres de recettes ou fiches d'oppositions.

2-Traitement des titres à la Division du Règlement

A cette étape ,les titres de paiement subissent un nouveau contrôle .Il est édité dans le SIGFIP ;les titres de règlement(bon de caisse, avis de crédits et les bordereaux de règlement)des dépenses concernées conformément au mode de règlement figurant sur les titres de paiement .Le chef de la division du règlement procède à la mise en règlement des titres de paiement et se connecte à MATKOSS pour y saisir le numéro du bordereau de règlement et sa date d'édition. Ensuite, les fiches d'écritures sont établies, paraphées par l'agent qui en a la charge et signées par le chef de division après contrôle. Elles sont aussitôt saisies dans le logiciel de comptabilité ASTER.

Notons qu'il existe trois différentes sections à la division du Règlement :

- La section comptabilité auxiliaire
- La section du règlement ;
- La section du compte de gestion,

La section du compte de gestion de la division du règlement est une section dont l'exécution des travaux révèle des difficultés majeures surtout pendant le rapprochement où des écarts énormes sont enregistrés.

En ce qui concerne le paiement du matériel, il constitue le deuxième type de paiement qui met définitivement fin au processus d'exécution de la dépense. Les divers documents en provenance du service de la dépense sont réceptionnés par le service de la trésorerie. Les agents de ce service effectuent un dernier contrôle de cohérence sur les dossiers et procèdent à leur validation dans le réseau informatique.

Les créanciers de l'Etat devront alors se présenter selon le mode de règlement ; soit dans les banques secondaires ou soit au compte des chèques postaux pour recevoir les sommes qui leurs sont respectivement dues. La procédure prend alors fin dès que le bénéficiaire entre en possession de sa créance.

II- Exécution des dépenses publiques par la procédure exceptionnelle

L'Etat pour ses besoins urgents a jugé utile de prévoir cette procédure plus rapide, qui lui permet de faire face à des dépenses immédiates. Les dépenses faisant l'objet de la procédure sont précisées par Arrêté du Ministre de l'Economie et des Finances. C'est le cas des dépenses sans ordonnancement préalable exécutées par l'émission d'un ordre de paiement (OP). L'exécution de ces dépenses fait intervenir les mêmes acteurs que ceux présentés par la procédure normale. La procédure d'exécution de ces dépenses est la suivante :

- Le gestionnaire de crédit envoie une lettre d'appel de fonds précisant l'objet de la dépense à l'Ordonnateur Délégué (OD),
- A la réception du dossier, **OD** l'affecte à son service chargé des affaires financières qui, après contrôle, ordonne la saisie dans le SIGFIP ;
- L'**OD** procède à la vérification de la saisie, valide et édite l'**OP** qu'il transmet au contrôleur financier (CF signe) ou au délégué du contrôleur financier (DCF) appuyé des pièces justificatives et d'un bordereau de transmission ;

•Le CF ou le DCF réceptionne le dossier ; effectue les contrôles réglementaires. Après ces contrôles ; le CF ou le DCF peut valider dans le **SIGFIP** l'ordre de paiement et le viser lorsque les contrôles sont satisfaisants. Il retourne ensuite par bordereau à l'**OD** ; il peut différer le visa lorsqu'il est noté un défaut de pièces ; de signature ou de cachet etc. Ou rejeter l'**OP** dans **SIGFIP** et le retourner à l'**OD** appuyé de la note de rejet ;

•L'**OD** l'**OP** et le transmet au trésor public pour prise en charge et paiement.

En effet les dépenses exécutées par **OP** doivent être régularisées au plus tard à la fin de la gestion au cours de laquelle les **OP** ont été émis. Mais force est de constater que la plupart des **OP** au niveau du Trésor et au niveau du **SIGFIP** restent non régularisées d'année en année. On note ainsi **une régularisation tardive des OP**.

Les **OP** émis étant également des titres de paiement ; nous notons parfois en fin de gestion **une observation fréquente d'irrégularités sur les titres de paiement**.

Quand la régularisation des **OP** est faite à bonne date, la reddition du compte de gestion de l'Etat est normalement déposée à la chambre des comptes de la cour suprême au plus tard le 30 juin de l'année suivant celle de la gestion précédente. En effet, depuis le dépôt du premier trimestre du compte de gestion en 1991, aucun compte de gestion n'a plus été déposé à bonne date à la chambre des comptes. Il ressort alors **une reddition tardive du Compte de Gestion de l'Etat**.

Paragraphe 2 : Travaux effectués et difficultés rencontrées

Dans cette section, nous allons mettre l'accent sur les travaux effectués et les difficultés rencontrées.

I- Travaux effectués

Les travaux effectués sont essentiellement comptables. Nous avons participé à des tâches quotidiennes que les Agents comptables accomplissent au niveau du service. On peut citer :

Le traitement comptable des pièces reçues ;

- L'imputation et l'enregistrement comptable au jour le jour des différentes factures ;
- La mise à jour des différents journaux,
- les travaux d'inventaire.

II- Difficultés rencontrées, forces et faiblesses

A- Difficultés rencontrées

- L'accès difficile aux documents des années antérieures comme confidentielles ;
- La non disponibilité de certains responsables dans le suivi du travail ;
- La non disponibilité du réseau du SIGFIP au sein du ministère, cela entraîne des déplacements fréquents vers le MEF.
- L'indisponibilité des informations.

A- Forces et faiblesses

1 Forces

La restitution de nos observations de stage nous a permis de dégager trois (03) forces :

- ✓ Vérification de la mention service fait ;
- ✓ Effectivité de la liquidation des titres ;
- ✓ Répartition rationnelle des tâches

2- Faiblesses

De même, nous avons pu relever au cours de nos observations six (06) faiblesses :

- ✓ Persistance du retard dans la mise en place des crédits budgétaires ;
- ✓ Insuffisance de personnel ;
- ✓ Affluence des titres de paiement au trésor au cours du dernier;
- ✓ Régularisation tardive des OP ;
- ✓ Reddition tardive du Compte de Gestion de l'Etat

CHAPITRE II : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE RECHERCHE

Ce chapitre porte sur notre étude (analyse) proprement dite. Ainsi il sera question d'énoncer le problème, l'intérêt de l'étude, les objectifs et les hypothèses ainsi que la méthodologie.

SECTION 1 : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE

A partir des problèmes spécifiques à résoudre, nous fixerons les objectifs à atteindre, poserons les hypothèses de travail, puis finirons sur la méthodologie de recherche.

Paragraphe 1 : La problématique et intérêt du sujet.

Dans ce paragraphe, nous abordons d'une part, les forces et les faiblesses et, d'autre part, l'intérêt du sujet

I- Problématique

Par dépenses publiques, il faut entendre les dépenses qui sont exécutées par les collectivités publiques (Etat, collectivités locales et établissements publics et semi publics) au moyen de deniers publics. Elles sont imputées à son budget ou à leurs budgets et soumises d'une part, aux règles et aux procédures du droit budgétaire et d'autre part, aux dispositions légales et réglementaires auxquelles ces matières sont imposées. Ces dépenses permettent à l'Etat de répondre aux besoins de la population tel que la construction des routes, des hôpitaux, des écoles etc.

Etant donné que le Ministère du Plan et du Développement est le ministère qui permet d'assurer le suivi de la mise en œuvre des politiques, actions et décisions du gouvernement en matière de développement économique, d'évaluation des politiques publiques et la promotion de la bonne gouvernance, nous avons voulu effectuer notre stage dans ce ministère pour mieux comprendre la procédure d'exécution des dépenses publiques.

Au cours de notre stage plusieurs imperfections ont été relevées. En outre nous pouvons citer : Le retard dans la mise en place des crédits budgétaires, l'utilisation d'un réseau informatique perturbé, l'engagement tardif des dépenses par les gestionnaires de crédits, le non respect des dates de clôture des opérations budgétaires, l'insuffisance de personnel, affluence des titres de paiement aux cours du dernier trimestre de l'année et la régularisation tardive des ordres de paiement.

Face à l'ampleur de ces problèmes, l'Etat dispose à travers le MEF d'un instrument de régularisation des dépenses publiques qu'est le **SIGFIP** (Système Intégré de Gestion des Finances Publiques) avec lequel il peut ralentir l'exécution des dépenses ou procéder à des abattements de dotation budgétaire.

Dans cette optique il serait d'une grande nécessité de porter notre réflexion centrale sur la question fondamentale : les procédures d'exécution des dépenses publiques sont-elles optimales ?

Pour répondre à cette préoccupation fondamentale, il est nécessaire ici d'analyser à travers le MPD.

- L'affluence des titres de paiement au cours du dernier trimestre de l'année,
- Les facteurs qui expliquent le faible taux des crédits délégués
- La Régularisation tardive des ordres de paiement,

C'est pour répondre à ces questions que nous avons choisi le thème : « **ANALYSE DES PROCEDURES D'EXECUTION DES DEPENSES PUBLIQUES : CAS DU MINISTERE DU PLAN ET DU DEVELOPPEMENT** »

II- Intérêt de l'étude

L'intérêt de notre étude est d'analyser les procédures d'exécution des dépenses publiques. Cette étude vise également à faire ressortir les différents facteurs qui influencent l'exécution des dépenses publiques du ministère afin de proposer de nouvelles mesures pour sa bonne exécution.

Paragraphe 2 : Objectifs de recherche et les hypothèses de l'étude.

Après avoir fixé les objectifs spécifiques, nous aborderons la formulation des hypothèses y relative.

I-Objectifs de recherche

A travers ces objectifs, nous exprimerons notre intention de réalisation d'étude liée aux problèmes.

1- Objectifs général de recherche

Etudier les conditions d'amélioration des procédures d'exécution des dépenses publiques.

2- Objectifs spécifiques de recherche

Etudier les conditions d'amélioration des procédures d'exécution des dépenses publiques.

3- Objectifs spécifiques de recherche

Etudier les conditions d'amélioration des procédures d'exécution des dépenses publiques.

- Identifier les raisons de l'affluence des titres de paiement au dernier trimestre de l'année,
- Identifier les raisons de l'affluence des titres de paiement au dernier trimestre de l'année ;
- Examiner le faible taux des crédits délégués.

II.- Hypothèses de l'étude

Dans le souci d'aboutir à des résultats concluants de notre étude ; nous allons émettre les hypothèses suivantes :

H1 : la procédure d'exécution normale des dépenses publiques contribue à une bonne gestion des dépenses publiques du ministère.

H2 : La réduction de l'émission des OP SIGFIP et le laxisme observé dans la justification des Ordres de paiement émis entraînent la non régularisation à bonne date des ordres de paiement émis.

H3 : L'éloignement de certains acteurs de la chaîne, la lenteur dans le traitement et de validation de certains dossiers expliquent le faible taux d'exécution des crédits délégués.

SECTION 2: Revue de la littérature et Méthodologie de recherche

Dans cette section, nous allons présenter d'une part la revue de littérature et d'autre part la méthodologie de recherche.

Paragraphe 1 : Revue de la littérature

La revue de littérature permet, dans le cadre de toute recherche de s'assurer au préalable de l'état des connaissances acquises sur les problèmes identifiés.

I-Clarification conceptuelle

- **BUDGET :**

Le mot « budget » vient du vieux français « Bougette » .Au moyen-âge, la bougette était la bourse dans laquelle le marchand entassait ses écrits lorsqu'il avait à se déplacer. Avoir la bougette signifiait se préparer à partir en voyage (en quelque sorte entreprendre), mais également programmer ses dépenses et réunir la somme d'argent dont il a besoin pour faire face aux nécessités de la route. Le budget peut-il se définir comme étant un « état prévisionnel et limitatif des dépenses et des recettes à réaliser au cours d'une période donnée par une unité économique », (**Martinet et al. 2000, 55pp**). L'établissement d'un budget implique donc des choix, puis le respect de ceux-ci lors de l'exécution, mais au préalable, une information sur l'avenir la plus satisfaisante possible est nécessaire .La qualité de cette information dépend de la nature de l'unité économique, de l'horizon temporel dans lequel s'inscrit le budget. Par exemple, l'horizon d'un budget d'un ménage peut-être d'un (01) mois, celui d'une entreprise de trois (03) mois à un (01) an, selon son activité et sa dimension. Celui de l'Etat est en principe d'un (01) an, c'est la règle de l'annualité.

Par ailleurs, **LUNDIN** (2002) cité par **SOUMANOU** (2006), définit le budget comme : «la prévision d'une situation à venir, il représente les buts élaborés par l'entreprise approuvés par la direction et le conseil d'administration, comme le résultat qui donne satisfaction ».

Un budget est donc caractérisé par les éléments suivants :

Il concerne une entité spécifique et couvre une période futur définie, Il tient lieu d'étalon, Il permet aux dirigeants de comparer les ressources et les emplois réels.

Selon **HORNGREN** (2006), le budget est défini comme étant « l'expression quantitative du programme d'action proposé par la direction. Il contribue à la coordination et à l'exécution de ce programme. Il en couvre les aspects, tant financiers et indiquent par exemple le volume à produire, le volume prévisionnel des ventes ou l'effectif du personnel à employer. Ainsi, le budget général réalise –t-il la synthèse des prévisions figurant dans les budgets particuliers d'une organisation. Il reflète des décisions relatives au l'exploitation et au financement. Les décisions d'exploitation concernent l'achat et l'utilisation des ressources rares. Les décisions de financement sont relatives à l'obtention des capitaux pour financer les acquisitions. En résumé, les budgets : Obligent à planifier et à exécuter les plans, donnent des critères d'évaluation des résultats, Contribuent à la communication et à la coordination, Modifient les procédures et les relations dans l'organisation.

• **DEPENSES PUBLIQUES** Les dépenses publiques constituent un instrument pour influencer à la fois les objectifs de croissance et de redistribution. Le rôle des dépenses publiques dans la régularisation macroéconomique s'inscrit dans le débat traditionnel portant sur l'efficacité de la politique budgétaire.

Suivant l'optique keynésienne, la régulation de l'activité économique par les pouvoirs publics passe par des actions contra-cycliques. Cette perspective amène les pouvoirs publics à soutenir activement l'activité dès lorsque la demande des agents est déprimée et à la freiner lorsque son emballement fait craindre des déséquilibres internes et externes. Ainsi, à court terme, les dépenses publiques peuvent servir à stimuler la demande globale et à relancer une croissance économique jugée trop molle. L'argument en faveur des dépenses publiques, notamment les investissements publics, comme les réseaux routiers, l'électricité, le transport, les télécommunications, et la santé génèrent des externalités qui améliorent la productivité des privés et peuvent *de ce fait soutenir la croissance économique (Blejer et Khan, 1984, Aschauer, 1989, Zanzi et Zée, 1997).* Néanmoins, il a fallu attendre le développement des nouvelles théories de la croissance pour réaffirmer le rôle du capital publics dans la dynamique économique (Barro, 1990). La vision néoclassique conteste l'effet vertueux du multiplicateur keynésien et prône au contraire que la politique budgétaire expansionniste n'a pas d'effet favorable sur l'activité économique. Les politiques de relance par des dépenses sur l'économie du fait notamment des effets d'éviction qu'elles exercent sur l'investissement et la consommation privés. Ces effets négatifs résultent du fait que les agents économiques anticipent et ajustent en conséquence leur comportement de consommation et d'épargne (Barro, 1974, Feldstein, 1982). En fait, l'effet des dépenses publiques

sur la croissance dépend de la source de financement utilisée par les pouvoirs publics.

Malgré la pertinence des arguments théoriques en faveur des dépenses publiques, les études empiriques énoncent des résultats contradictoires quant au signe de la relation entre les dépenses publiques et la croissance du produit Intérieur Brut. L'analyse empirique de l'impact des dépenses publiques sur la croissance s'est orientée dans trois directions : la recherche de liens de causalité, au sens économétrique du terme, entre dépenses publiques sur la croissance, l'estimation sur séries chronologiques fonctions de production augmentées des dépenses publiques, et l'analyse en données de panel sur un ensemble de pays. **Knight et al.(1993)** et **Nelson et Singh (1994)** ont mis en évidence un effet significatif de l'investissement publics en infrastructures sur la croissance dans un échantillon de pays en développement notamment au cours des années 1980. **Easterly et Rebelo(1993)** arrivent au même résultat en considérant l'investissement public en transport et communication.

- **EFFICACITE**

L'efficacité est la réalisation d'un objectif (du latin *efficere* =accomplir). La notion se rencontre en science économique dans l'analyse cout /efficacité qui, dans le calcul économique, permet de choisir parmi un ensemble de programme qui satisfont le même objectif. On retrouve également l'expression dans l'efficacité marginale du capital qui désigne le rendement financier escompté du capital mis en œuvre. Aussi une dépense publique est dite efficace quand elle permet d'atteindre les résultats escomptés à moindre cout.

- **LA PROCEDURE DE DELEGATION DE CREDIT :**

La procédure de la délégation de crédits consiste à donner l'initiative de certaines dépenses au responsable des structures déconcentrées des ministères concernés par les crédits délégués. Ces responsables reçoivent un avis d'octroi de crédit permettant l'engagement et la liquidation des dépenses au niveau déconcentré. Les pièces qui remontaient ensuite au niveau central pour l'ordonnancement et le paiement, le font de moins, la déconcentration de l'ordonnancement et du paiement étant une réalité dans au moins dix régions.

Après l'ouverture du budget ; la DAF du ministère concerne engage au titre de la délégation de crédit, le montant du crédit ouvert au profit de la structure déconcentrée. Le contrôle financier vise l'engagement de délégation de crédit.

Les services bénéficiaires d'une délégation de crédit la consomment dans le respect des règles de la dépense. Après service fait, le gestionnaire transmet le dossier pour établissement du mandat au service de l'ordonnancement du matériel de la DGB, ou au service déconcentré de l'ordonnancement. La délégation de crédits est donc une autorisation d'engager, donnée à un gestionnaire déconcentré, dans la limite du montant des crédits délégués.

- **LOGICIEL D'EXECUTION DE LA DEPENSE PUBLIQUE**

Le système intégré de Gestion des Finances Publiques (**SIGFIP**) est une application informatique conçue grâce à un partenariat avec la cote d'ivoire. Pour appuyer l'exécution du budget. Cet outil comporte toutes les fonctionnalités requises pour la réalisation d'une dépense publiques, à savoir : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement.

Les fonctionnalités du SIGFIP permettent de mieux gérer les délégations en assurant la traçabilité de celle-ci en amont comme en aval alors qu'auparavant les informations sur les crédits délégués étaient plus approximatives.

II- Etude théorique :

Cette partie apporte des travaux d'étude qui ont déjà été réalisés sur le problème qui fait objet de notre recherche.

En effet, la notion de consommation des crédits du budget général de l'Etat est ensemble des crédits réellement utilisés au titre d'un exercice donné. Elle peut aussi s'expliquer par l'utilisation des crédits ouverts au budget général de l'Etat (BGE). Le faible taux de consommation des crédits budgétaires a été antérieurement une recherche de plusieurs auteurs. Ceux-ci ont proposés des solutions afin d'améliorer la gestion des ressources financières que l'Etat alloue à ces différentes structures. C'est ce qui a suscité **Bignon A.SAVOEDA**, 2009 dans « contribution à l'amélioration du contrôle financier pour une exécution optimale des dépenses publiques ;P59 », a suggéré dans le souci d'éradiquer les fréquents rejets de dossiers aux contrôleurs financiers qu'une équipe du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) peut programmer des séances de prises de contacts avec les auteurs au niveau de chaque Ministère pour recueillir les difficultés qu'ils rencontrent dans la gestion de leurs crédits.

Ensuite, il doit faire en sorte que toutes les informations recueillies soient répercutées sur l'ensemble des services impliquées dans la consommation des crédits par le moyen de correspondance.

D'après **HOUESSOU et TOUTAGBAME**, politique de relance 2013, le keynésianisme est la principale construction théorique légitimant ces interventions. Des interventions des dépenses publiques qui sont : la procédure normale et la procédure exceptionnelles. C'est dans ce soucis, d'accompagner la bonne exécution de ces procédures qu'il a été procédé à l'information de la chaîne des dépenses par l'implémenta. Quelques années, après l'ambitieux programme de réforme, une évaluation des résultats est nécessaire et justifie la pertinence de l'initiative de cette étude entreprise par le Ministère du plan et du Développement. Certes, les analyses ont été révélées bien d'amélioration par

rapport à la situation antérieure, notamment en matière de transparence, de fiabilité et de traçabilité de données budgétaires, financières et comptables. Une théorie keynésienne est la suivante : l'utilisation optimale des ressources (matérielles, financières et humaines) et l'équilibre des recettes et dépenses si possible la supériorité des recettes sur les dépenses pour élargir les possibilités d'action.

Paragraphe 2 : METHODOLOGIE DE RECHERCHE

La méthodologie de recherche indique les démarches à entreprendre, la méthode de collecte et celle de traitement des données recueillies en vue de gérer les résultats qui permettront d'atteindre les objectifs fixés et de valider les hypothèses formulées.

STRATEGIE DE COLLECTE DES DONNEES

La méthodologie est définie comme un plan d'action qui permet au chercheur de partir des questions de recherche à une conclusion par la collecte, l'analyse et interprétation des résultats. Et pour ce faire il y a plusieurs stratégies. La nôtre s'articule autour de deux(02) stratégies essentielles : L'approche empirique et l'approche théorique.

I- L'approche empirique

- **Objectif de l'enquête :**

L'objectif de notre enquête est la vérification des hypothèses précédemment formulées.

- **Identification de la population mère**

Le personnel du Ministère du Plan et du Développement (MPD) représente la population mère de notre enquête ; c'est-à-dire le lieu où nous avons effectué notre stage. L'échantillon est composé du personnel de la DAF qui est égal à trente (30).

- **Outils de collecte**

Les données présentées dans notre étude sont des données quantitatives et qualitatives au sein du ministère.

Pour collecter les données qualitatives, nous avons adopté la méthode d'enquête auprès des agents de la DAF du ministère.

Quant aux données quantitatives, elles proviennent des différents rapports d'exécution des dépenses publiques du Ministère du Plan et du Développement (MPD).

- **Techniques de dépouillement**

Les données par questionnaire auprès de l'échantillon représentatif seront traitées manuellement puis classées par catégorie. Ces données sont qualitatives.

- **Outils statistiques de présentation des données**

Les résultats de nos enquêtes seront présentés par la méthode de tri à plat compte tenu de leurs caractères qualitatifs.

II- L'approche théorique

Il s'agit de définir les normes au repère et le seuil de décision pour la vérification des hypothèses afin de déterminer les causes effectives étant à l'origine des questions de recherche.

A- Choix théorique lié au problème spécifique n°1

1- Présentation de la théorie

N'ayant pas identifié une théorie liée à un auteur, nous élaborons des normes et repères d'amélioration de la situation.

Ainsi, l'approche théorique d'analyse de ce problème sera le renforcement des mesures de planification des engagements de dépenses publiques.

2-Seuil de décision

Au regard de l'importance que revêt ce problème, nous pensons le résoudre en nous basant sur la logique selon laquelle, toute velléité de cause pouvant être à la base de ce problème sera éradiquée. Pour cela, il sera maintenu tout item ayant un poids supérieur à 0%.

B- Choix théorique lié au problème spécifique N°2

1-Présentation de la théorie

L'approche théorique retenue pour analyser ce problème est celle des travaux effectués au sein du MEF, relatifs à l'exécution de la dépense publique par procédure exceptionnelle notamment les ordres de paiement. Cette théorie vise la l'importance limitation des dépenses exécutées par OP.

2-Seuil de décision

Vu du problème de la régularisation tardive des OP, nous pensons le résoudre en nous basant sur la logique selon laquelle toute cause ayant un pourcentage supérieur à 50%.

C- Choix théorique lié au problème spécifique N°3

1- Présentation de la théorie

La réflexion sur, ce problème spécifique nous a conduit à retenir comme approche, le décret n°07/2009/CM /UEMOA portant règlement générale sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA.

2- Seuil de décision

Au nombre des deux causes susceptibles d'être à la base de ce problème, nous pensons retenir toute cause qui réunirait un pourcentage supérieur à 50%.

D- TRAITEMENT DES DONNEES D'ANALYSE

Ici nous présenterons les traitements effectués sur les données d'analyse ainsi que les résultats obtenus à l'issu de nos enquêtes.

○ TRAITEMENT DES DONNEES D'ANALYSES

Le MPD est une structure composée des agents de toutes catégories confondues. L'échantillon étant le nombre de personnes à interroger au cours de notre enquête en vue d'obtenir un résultat représentatif. Notre questionnaire est envoyé spécialement aux personnes de la DAF, car ils sont impliqués dans l'élaboration et exécution du budget. A cet effet, nous avons Envoyé au total quarante (40) exemplaires de questionnaires et obtenus vingt-neuf (29) réponses.

L'analyse des données qualitatives a été faite à l'aide d'un modèle théorique basé sur les réponses apportées aux questionnaires.

Le dépouillement des questionnaires est fait de façon manuelle par l'établissement de tableau statistique. Les résultats des enquêtes sont rangés dans des tableaux statistiques afin de vérifier les hypothèses. Le traitement des données a été réalisé grâce au tableau Excel.

CHAPITRE III : CADRE EMPIRIQUE

SECTION 1 : La présentation des résultats, l'analyse des données et validations des hypothèses

Dans cette section, nous allons présenter et analyser les dépenses, les données relatives à la bonne exécution des dépenses publiques.

Paragraphe 1 : La présentation des résultats et l'analyse des données

Nous présenterons et analyserons les données recueillies par rapport à chaque problème spécifique.

I- Présentation et analyse des données relatives à l'hypothèse n°1

H1 : la procédure d'exécution normale des dépenses publiques contribue à une bonne gestion des dépenses publiques du ministère.

Les tableaux n°2, n°3 en annexe illustrent l'évolution de la fréquence du recours aux procédures exceptionnelles et normales :

Tableau n°2 : Evolution de la fréquence de recours aux procédures exceptionnelle des ordres de paiement.

ANNEE	ORDRE DE PAIEMENT				ORDRE DE PAIEMENT NON REGULARISE	
	SIGFIP	TRESOR	TOTAL OP	POURCENTAGE BGE	SIGFIP	TRESOR
2008	38,54	22,48	61,01	15,1	4,61	1 ,53
2009	36,67	27,62	73,74	16,8	4,66	46,04
2010	11,66	10 ,62	22,62	5,5	2 ,18	10,27
2011	25,16	20,36	35,86	6 ,8	15,26	20,36
2012	15,27	42,49	57,76	19,5	15,13	42,49

Source : DGB/DEB/SOCA 2012

Tableau n°3 : Evolution des dépenses exécutées suivant la procédure normale des montants compris entre 0-10000000 de 2007-2012

TRANCHE ANNEE	NOMBRE TOTAL DES MONTANTS 0-10000000		
	SIGFIP	NIVEAU NATIONAL	POURCENTAGE(%)
2007	24222	27301	88,72
2008	33764	37688	89,59
2009	43978	48969	89,81
2010	44639	50059	89,17
2011	57969	63032	97,97
2012	45854	50764	90,33

Sources : Données statistiques générées à partir du SIGFIP 2012

❖ Analyse des données

Ces tableaux sont réalisés dans l'option d'avoir des informations d'ordre quantitatif sur les procédures d'exécution des dépenses publiques. La lecture de ces tableaux relève les tendances des dépenses publiques de 2007 à 2012.

Par rapport au montant global, on constate une progression d'année en année de 2007 à 2012, des dépenses exécutées suivant la procédure normale sur celle ayant fait l'objet d'émission d'OP dans le SIGFIP. L'analyse du tableau n°2 ci-dessus montre que la régularisation des dépenses exécutées sans ordonnancement préalable n'est pas systématique, bien que des progrès significatifs aient été réalisés au cours des derniers exercices. L'importance des OP a été réduite en terme absolu relatif.

Source : Service de l'Ordonnancement et de la comptabilité Administrative (SOCA) 2012

❖ **Analyse des données**

Nous constatons une évolution en dent de scie dans l'émission des OP de 2007 à 2012.

Mais depuis 2008 nous constatons une réduction dans l'émission des OP SIGFIP par rapport au montant global du budget qui s'accroît d'année en année pour tenir compte de l'évolution des charges de l'Etat. Ce qui traduit l'efficacité des nouvelles mesures prises limitant les dépenses éligibles par OP et l'effectivité de leur mise en application par les acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques.

L'analyse de cette situation permet d'affirmer que le problème ne se situe plus tellement à ce niveau encore que l'émission d'OP est inévitable pour l'Etat face à certaines urgences.

Etat de régularisation des OP SIGFIP

En dépit des mesures et instructions données de part et d'autres pour une célérité dans le processus de régularisation des OP, le tableau ci-dessous permet de faire le constat ci-après :

Tableau n°5 : Situation de régularisation des OP SIGFIP de 2007 à 2012

ANNEE	MONTANT EMIS EN FCFA	MONTANT NON REGULARISE CFA	RAPPORT (2/1)
2007	26.196.524.622	5.109.364.488	19,50
2008	12.259.590.562	1.827.554.607	14,91
2009	25.157.837.590	1.977.769.578	7,86
2010	22.485.067.890	5.669.569.838	25,25
2011	16.977.567.198	665.378.416	3,91
2012	13.702.949.045	1.110.803.648	8 ,10

Source : Service de l'Ordonnancement et de la Comptabilité Administrative (SOCA) 2012

❖ **Analyse des données**

Les données consignées dans ce tableau permettent de confirmer qu'en dépit des efforts consentis dans ce domaine, le phénomène crucial d'OP non régularisé demeure toujours à chaque fin d'exercice, l'idéal étant de régulariser tous les OP et ce dans les délais.

III- Présentation et analyse des données relative à l'hypothèse n°3

H3 : L'éloignement de certains acteurs de la chaîne, la lenteur dans le traitement et de validation de certains dossiers expliquent le faible taux d'exécution des crédits délégués.

Le tableau n°6 ci-dessous en annexe illustre l'évolution des taux d'exécution des projets de 2008 à 2011.

Tableau n°6 : Taux d'exécution des projets

ANNEE	2008	2009	2010	2011
Nombre des projets dont le taux d'exécution est inférieur à 50%	81	66	54	18
Nombre des projets dont le taux d'exécution est supérieur ou égal à 50%	46	23	11	28
Total	127	89	65	46

Source : Etat d'exécution des dépenses publiques (SIGFIP 2012)

❖ Analyse des données

En 2008, on remarque que sur 127 projets c'est seulement 46 qui sont exécutés au taux supérieur de 50% .De même, en 2009 sur 89 projets 23 sont réalisés à un taux supérieur ou égal à 50% .En 2010, nous avons constaté 65 projets votés dont 54 sont réalisé à un taux inférieur à 50%.En outre, sur 46 projets en 2011 il y a 28 qui sont exécutés à un taux supérieur ou égal à 50%. Alors ces résultats peuvent être dus aux faibles crédits accordés par les gestionnaires de crédits.

Au regard de la période de 2008 à 2011 nous constatons que le nombre de projets dont le taux de réalisation est inférieur à 50% est plus important que les projets dont le taux d'exécution est supérieur à 50%.

Paragraphe 2 : Synthèse des résultats et la validation des hypothèses

Dans ce paragraphe nous étudierons la validation des hypothèses.

I- Validation de l'hypothèse N°1

D'après l'analyse, des informations obtenues, nous constatons que par rapport au montant global, une progression d'année en année de 2007 à 2011, des dépenses exécutées suivant la procédure normale sur celle ayant fait l'objet d'émission d'OP dans le SIGFIP. En effet, de 88,72% en 2007, la proportion des dépenses exécutées suivant la procédure normale n'a cessé de s'accroître d'une année à une autre, jusqu'en 2011 où elle a atteint 97,97%. Les tendances persistantes en 2012 montrent que la non-régularisation à bonne date de SIGFIP ne proviendrait pas d'un recours excessif à la procédure exceptionnelle par les acteurs de la chaîne des dépenses publiques mais plutôt du cumul des OP non régularisés sur les années antérieures. De même, 24222 mandats en 2007, ce nombre est passé à 57969 mandats de paiements en 2011 et considérablement diminué en 2012 passant à 45854 mandats de paiement. Les proportions de cette catégorie de dépenses par rapport au volume total des dépenses exécutées suivant la procédure normale, montrent qu'elles représentent de plus de 50% du volume total des dépenses.

Au regard de tout ce qui précède, l'hypothèse selon laquelle les procédures d'exécution des dépenses publiques contribuent à une bonne gestion des dépenses est confirmée.

II- Validation des hypothèses n°2

De l'analyse du tableau n°4, il en ressort des écarts relativement importants entre l'année d'amorce du processus de ces OP dont les mandats étaient déjà émis, sa non délivrance à temps par le service épargne du trésor public des déclarations de recettes est à l'origine de la non-régularisation pour solde à bonne date de certains OP émis.

Depuis, d'après nos différentes investigations au niveau des régies du MPD, s'ajoute le laxisme observé dans les processus de justification des OP. Il s'agit de ce que certains ministres et d'autres hauts responsables gardent pour diverses raisons chez eux des ordres de missions et les pièces exigées Par la régularisation des OP dès leur retour. C'est le cas aussi des états d'émargement et de paiement qui ne sont retournés à la fin de séminaire parce que non signés par tout le monde ou égarés, d'autres responsables engagent même des missions jusqu'au 31 Décembre pour pouvoir juste consommer les crédits qui sont mis à leur disposition.

De tout ce qui précède l'hypothèse selon laquelle certains facteurs (une réduction dans l'émission des OP SIGFIP par rapport au montant global du budget, le laxisme observé dans le processus de justification des OP émis ...) entraînent la nono-régularisation à bonne date des OP émis est confirmée.

III-Validation de l'hypothèse N°3

A partir des résultats relatifs à la vérification de l'hypothèse N°3, nous pouvons dire que le taux de réalisation des projets est faible sur la période de 2008 à 2011. Ces résultats sont du à l'octroi de crédits insuffisants par les gestionnaires de crédits principal (MEFPD), ordonnateurs délégués et ordonnateurs secondaires. De même, les difficultés de trésorerie amènent le MEFPD à fermer précocement le SIGFIP pour réguler les dépenses. De plus, les gestionnaires de crédits en pleine gestion budgétaire ont privé beaucoup de projets de moyen d'action, les cas de rejets des dossiers liés à la négligence ou à l'absence de diligence de certains C/SAF, l'éloignement de certains acteurs de la chaîne, et la lenteur dans le traitement et de validation de certains dossiers.

D'après toutes ces analyses, l'hypothèse selon laquelle plusieurs causes expliquent le faible taux d'exécution des crédits délégués est confirmée.

SECTION 2 : Les recommandations et conditions de mise en œuvre.

L'éradication des causes se trouvant à la base des différents problèmes spécifiques ne pourra être complète que lorsque certaines dispositions seront prises pour garantir une efficacité des solutions à mettre en œuvre.

Paragraphe 1 : Les recommandations

Au regard des difficultés ci-dessus en vue d'améliorer les performances du MPD dans le cadre des procédures d'exécution optimale des dépenses publiques, il faudra :

- Nommer des coordonnateurs, des régisseurs et des assistants régisseurs des projets /programme en fonction de leurs compétences ;
- Procéder à la formation des acteurs de la chaîne de dépense ;
- Améliorer la coordination entre les différents acteurs qui interviennent dans le financement des projets ;
- Développer les partenariats, nouer beaucoup plus de relations avec l'extérieur ;
- Renforcer les capacités des instances de contrôle en leur accordant une véritable indépendance ;
- Réduire le délai qui sépare la lettre de notification de crédit de MEFPD et l'envoi des fiches de délégation de crédit aux directions départementale par la DAF.

Paragraphe 2 : Les conditions de mise en œuvre

Compte tenu de leur positions stratégique, il urge pour eux de prendre connaissance de tout ce qu'il y a comme textes en matière de gestion financière des dépenses publiques et observer le respect strict de ceux-ci.

- ✓ Renforcer le personnel de la DAF et de la DPP ;
- ✓ Insérer les acteurs de la chaîne de dépense dans le plan de formation triennal du personnel du MPD ;
- ✓ Mettre en place un système de suivi global des activités à travers la mise en réseau de tous les services du Ministère du Plan et du Développement ;
- ✓ Etablir un cadre institutionnel harmonisé pour les projets d'investissement public (cadre juridique, financier et comptable) ;
- ✓ Renforcer les capacités des instances de contrôle en leur accordant une véritable indépendance ;
- ✓ Effectuer des revues régulières des dépenses publiques, chaque année par exemple ainsi que des enquêtes de suivi des dépenses publiques pour déterminer le niveau des fuites et diffuser l'information à ce niveau.

CONCLUSION

La démarche méthodologique mise en œuvre durant la présente étude, permet de retenir sans risque d'erreur que le MPD est confronté aux difficultés qui se résument comme suit :

- L'affluence des titres de paiement au cours du dernier trimestre de l'année,
- La régularisation tardive des ordres de paiement,
- Le faible taux des crédits délégués

C'est pour pouvoir aider le MPD à sortir de cette situation, qu'il urge que l'on s'attaque d'abord aux problèmes qui minent la mise en exécution des dépenses publiques par les différentes procédures. C'est dans cette logique que nous avons choisi apporter notre contribution à l'analyse des procédures d'exécution des dépenses publiques. Cette ambition nous a permis de proposer des solutions ainsi que les conditions de leur mise en pratique pour pouvoir éradiquer les problèmes spécifiques et par ricochet le problème général qui en découle. Pour résoudre le problème d'amélioration des procédures d'exécution des dépenses publiques, il s'avère nécessaire que chaque intervenant de la chaîne d'exécution des dépenses publiques se rende compte des insuffisances relevées pour induire une amélioration certaine dans la gestion des affaires qui lui sont confiées.

Il convient aux ordonnateurs de vite charger les crédits au début de l'année afin d'éviter le problème d'affluence des titres au dernier trimestre de l'année, de limiter l'émission des ordres de paiement et que les régisseurs s'impliquent réellement dans l'établissement des pièces justificatives pour éviter la discordance entre le montant des titres et celui des pièces justificatives dans le

but d'optimiser l'exécution des dépenses publiques en mettant un accent particulier sur les sanctions pour contraindre les bénéficiaires des décaissements à produire dans les meilleurs les pièces justificatives.

En somme, nous ne saurions prétendre avoir levé tous les goulots d'étranglements qui minent l'exécution des dépenses publiques par les deux procédures. Cependant, nous restons convaincus que notre contribution à la recherche de solutions aux différents problèmes identifiés insufflera un nouveau dynamisme au fonctionnement du MPD et permettra de redynamiser l'organisation ainsi que la satisfaction de tous les bénéficiaires des dépenses publiques.

BIBLIOGRAPHIE

CHOUVEL, F. (2001) : « Tout sur les Finances Publiques »

PAYSANT A. (1999) : « Finances Publiques », 5^{ème} Edition, ARMAND COLIN

GAUDEMET P.M (1983) « Finances Publiques » Edition, Montchrestien, paris

MUZELLEC R. (2002) : « Finances Publiques » 12^{ème} Edition, Ediction DALLOZ paris

PAILIE L. (1975) : « Finances Publiques : les problèmes généraux des finances publiques et le budget » tome 1-paris CUJAS.

AWOLO, HERVE NICAISE (2007) : « contribution à la performance des réformes relatives au circuit de la dépense publiques au Bénin »Mémoire de fin de formation, Cycle II, Administration des Finances et Trésor, ENAM.

AWOLO, HERVE NICAISE (2007) : « contribution à la performance des réformes relatives au circuit de la dépense publiques au Bénin »Mémoire de fin de formation, Cycle II, Administration des Finances et Trésor, ENAM.

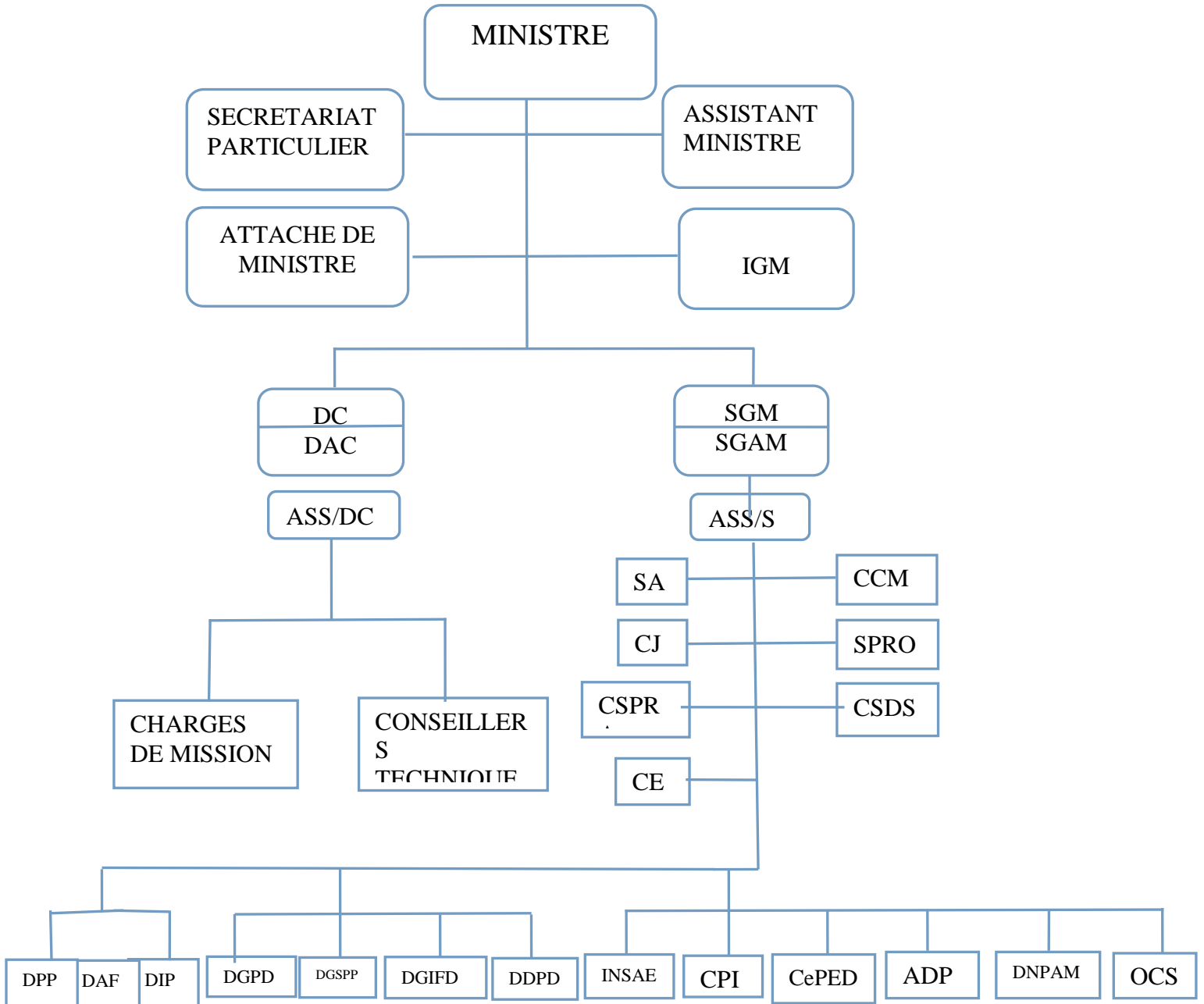
AZIAGNIKOUDA, Clément(1999) « problématique à l'exécution des dépenses publiques en république du Bénin » mémoire de fin de formation, cycle I, Administration des Finances et du Trésor, ENAM.

Décret 2001-039 du 15 Février 2001 Portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique au Bénin.

Décret n°2016-502 du 11 Aout 2016 Portant Attributions, Organisation et Fonctionnement du Ministère et du Développement.

ANNEXES

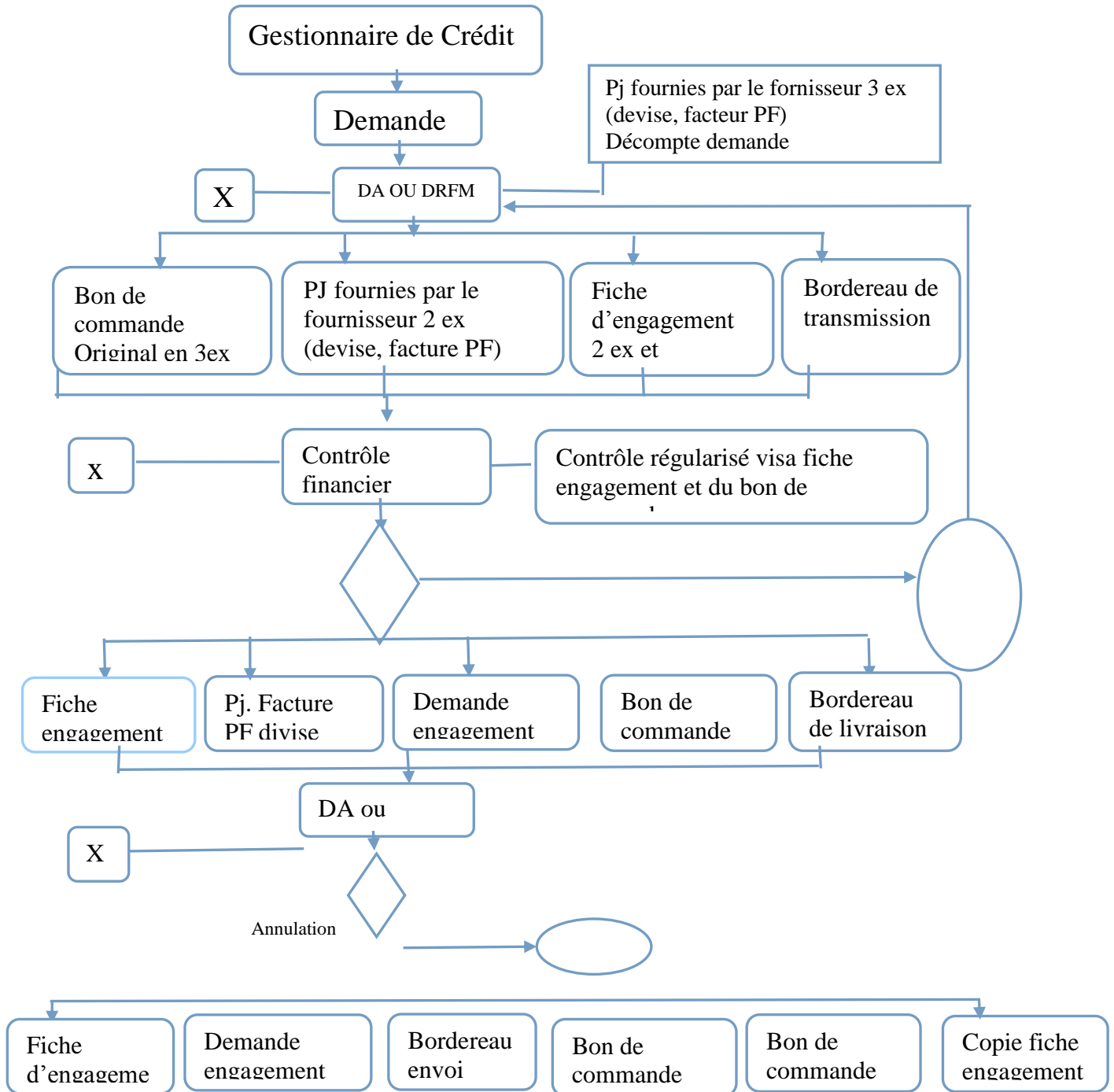
ORGANIGRAMME



Legendre:

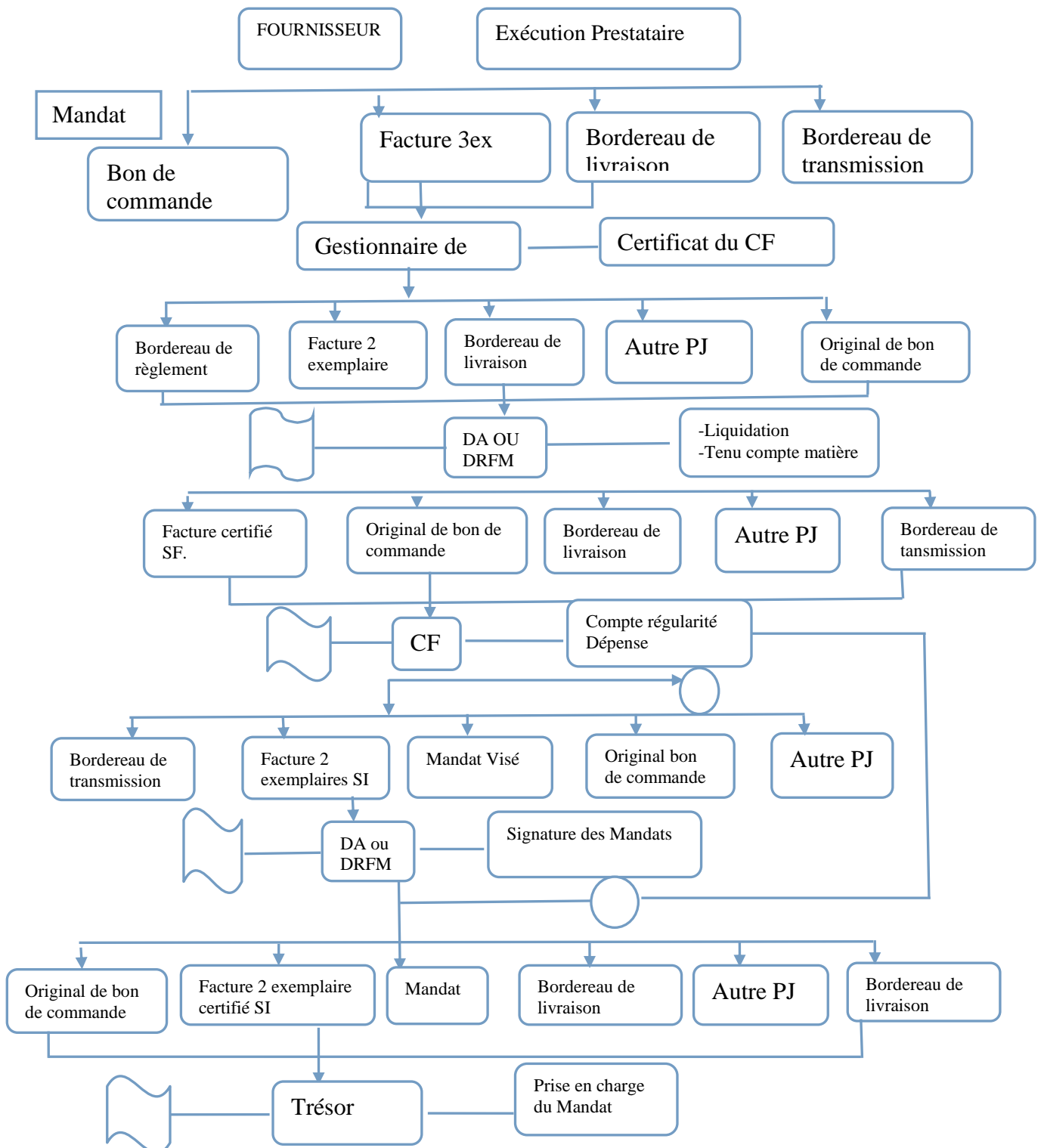
ADPG	Autorité du Développement du Périmeté de Glo-djigbé
ASS/DC	Assistant du Direction de Cabinet
ASS/SG	Assistant du Secrétaire Général
CePED	Centre de Partenariat Expertise par le Développement durable
CPI	Centre de promotion des investissements
DAC	Directeur Adjoint au cabinet
DAF	Direction de l'Administration Financière
DC	Directeur de Cabinet
DDPD	Direction Départementales de la prospective et du développement
DGIFD	Direction Générale des Investissements et du Financement du développement
DGPD	Direction Générale de la Politique et du Développement
DGSPP	Direction Générale du Suivi des Projets et Programme
DIP	Direction de l'Information et du Pré-archivage
DNPAM	Direction National Programme Alimentaire Mondiale
DPP	Direction de la Programmation et de la Prospective
IGM	Inspection Général du Ministère
INSAE	Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique
OCS	Observatoire du Changement Social
SGAM	Secrétaire Générale Adjoint du Ministère
SGM	Secrétariat Générale du Ministre

SCHEMA 1: Procédure normale Phase: ENGAGEMENT



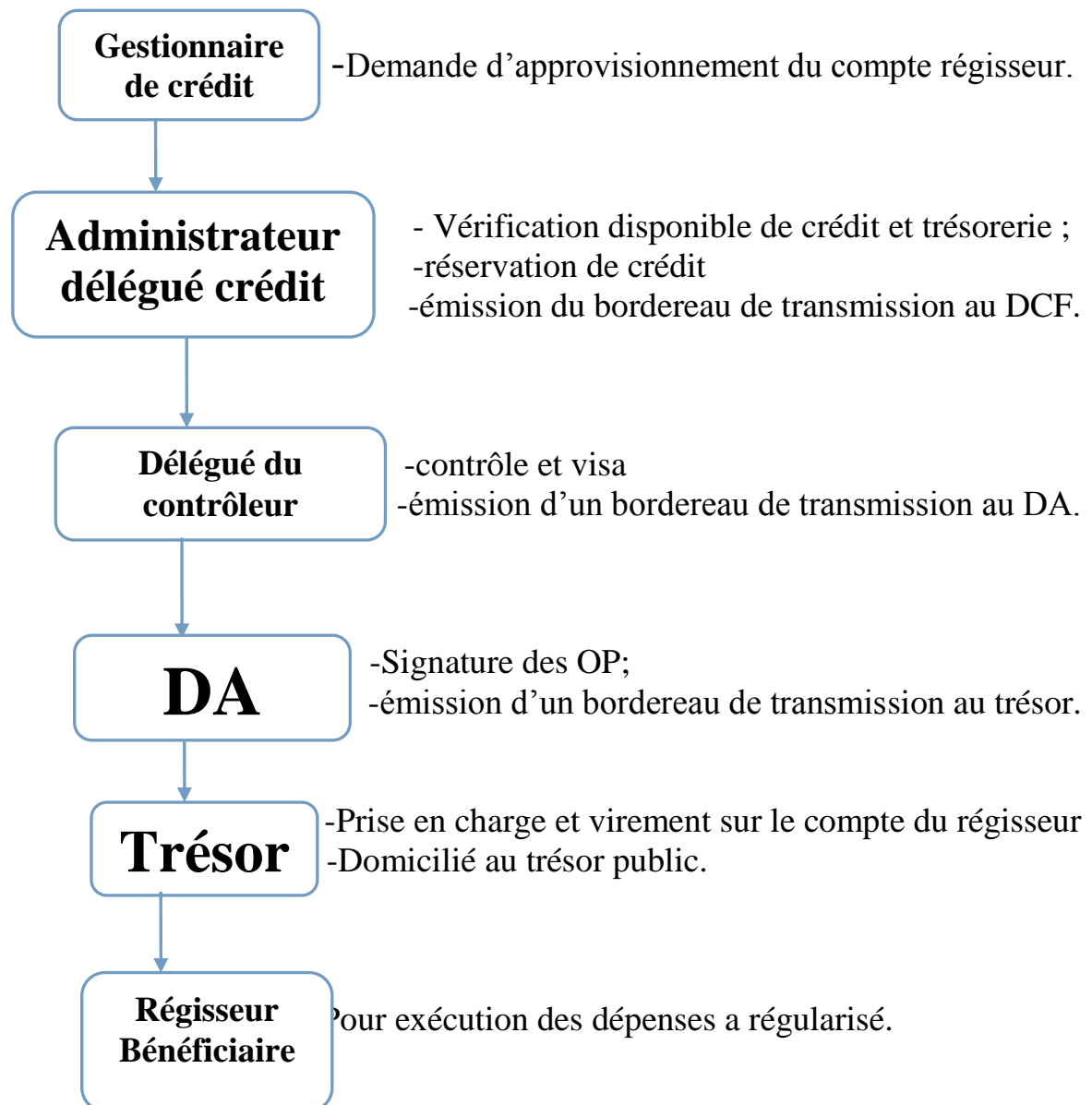
SCHEMA 2: Procédure normale

Phase: LIQUIDATION ET ORDONNANCEMENT



SCHEMA3 : PROCEDURE EXCEPTIONNELLE

Mise en place de la première avance des régies



SCHEMA 4: REGULARISATION DE L'ORDRE DE PAIEMENT

PROCEDURE EXCEPTIONNELLE

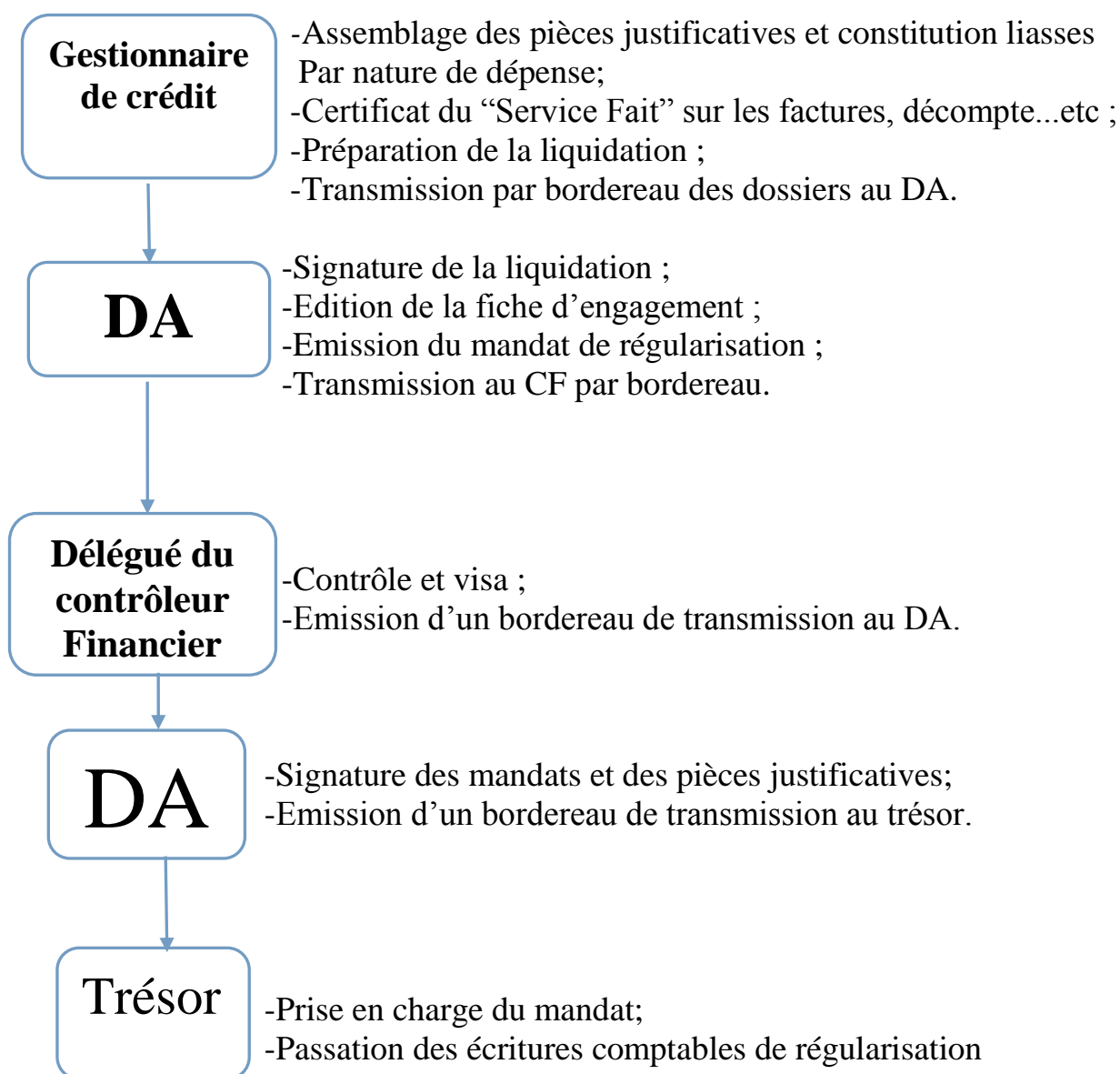


Table des matières

Dédicace	II
Dédicace	III
Remerciement	IV
Liste des sigles et abréviations	V
Liste des tableaux.....	VI
Liste des schémas.....	VII
Sommaire	VIII
Résumé.....	IX
Introduction.....	1
CHAPITRE I : Le cadre institutionnel de l'étude et les observations du stage.....	4
<u>Section 1</u> : Le cadre institutionnel de l'étude	5
Paragraphe1 : cadre institutionnel et physique de l'étude.....	5
I- cadre institutionnel de la structure d'accueil	5
II- A Historique.....	5
B-Missions	6
III- Structure organisationnelle du ministère	7
Paragraphe2 : Présentation du cadre physique de l'étude.....	8
I- Présentation de la DAF.....	8
A- Missions et attributions de la DAF.....	8
B- Structure organisationnelle de la DAF.....	9
II- Ressources du ministère du plan et du développement.....	9

<u>Section 2</u> : Observations de stage	10
Paragraphe1 : Etat des lieux sur l'exécution des dépenses publiques.....	10
I-Exécution des dépenses publiques par la procédure normale.....	10
A- Phase administrative d'exécution des dépenses publiques	11
B- Phase comptable d'exécution des dépenses publiques.....	13
II- Exécution des dépenses publiques par la procédure exceptionnelle..	15
Paragraphe2 : Travaux effectués et difficultés rencontrées	17
I- Travaux effectués.....	17
II- Difficultés rencontrées.....	17
CHAPITRE II : Cadre théorique et méthodologique de recherche.....	19
<u>Section1</u> : Cadre théorique de l'étude	20
Paragraphe1 : La problématique et l'intérêt de l'étude	20
I- La problématique.....	20
II- L'intérêt de l'étude.....	21
Paragraphe2 : Objectifs de recherche et Hypothèses de l'étude.....	22
I- Objectifs de recherche.....	22
II- Hypothèses de l'étude.....	22
<u>Section2</u> : Revue de littérature et méthodologie de recherche.....	24
Paragraphe1 : Revue de littérature.....	24
I-Classification.....	24

II-Etude théorique.....	29
Paragraphe2 : Méthodologie de recherche.....	30
I - L'approche empirique.....	30
II- L'approche théorique.....	32
CHAPITRE III : Cadre empirique	35
Section 1 : La présentation des résultats, l'analyse des données et validations des hypothèses.....	36
Paragraphe 1 : La présentation des résultats et l'analyse des données.....	36
I-Présentation et analyse des données relatives à l'hypothèse n°1.....	36
II-Présentation et analyse des données relatives à l'hypothèse n°2	38
III-Présentation et analyse des données relative à l'hypothèse n°3.....	40
Paragraphe 2 : Synthèse des résultats et la validation des hypothèses.....	42
I- Validation de l'hypothèse N°1.....	42
II- Validation des hypothèses n°2.....	42
III- Validation de l'hypothèse N°3.....	43
Section 2 : Les recommandations et conditions de mise en œuvre.....	44
Paragraphe 1 : les recommandations.....	44
Paragraphe 2 : les conditions de mise en œuvre.....	45
Conclusion	
Bibliographie	
Annexe	

