



RÉPUBLIQUE DU BÉNIN

MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITÉ D'ABOMEY-CALAVI

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION
ET DE MAGISTRATURE



**MÉMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II POUR L'OBTENTION
DU DIPLOME D'ADMINISTRATEUR**

OPTION :

MANAGEMENT

FILIERE :

MANAGEMENT DES SERVICES PUBLICS

ANNÉE ACADÉMIQUE

2014 – 2015

**DIAGNOSTIC DU PROCESSUS D'ELABORATION ET DE MISE
EN ŒUVRE DU BUDGET-PROGRAMME AU MINISTÈRE DE
L'AGRICULTURE, DE L'ELEVAGE ET DE LA PECHE**

Réalisé et soutenu par :

Réhanatou Boukari Malik

Maître de stage

Pacôme K. Ahouandjinou
*Diplômé des Hautes Etudes en
Gestion de la Politique Economique
Cadre en charge de la planification
opérationnelle et budgétaire à la
CSE-DPP/MAEP*

Directeur de mémoire

Léon Stanislas Aplogan
*Enseignant à l'ENAM
Administrateur des Finances
Spécialiste en Management des
Projets et Organisations*

Décembre 2015

IDENTIFICATION DU JURY

Président du jury : Daniel N. Dalohoun, Ph.D.

Vice-président du jury : Valentin O. Sokpin

Membre du jury : Paul Loko Lokossou

L'École Nationale d'Administration et de Magistrature n'entend donner ni approbation ni improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

DEDICACE

Je dédie ce mémoire à :

- ✓ mon père, EL HADJ Moutawakil BOUKARI MALIK,
- ✓ ma chère et tendre mère, Hassia TOURE FOUSSENI IDRISOU,
- ✓ madame Sayanatou TOURE.

REMERCIEMENTS

Mes sincères remerciements vont à l'endroit de toutes les personnes qui ont contribué à la réalisation de ce travail. Qu'il me soit accordée de remercier particulièrement :

- Monsieur Léon Stanislas APLOGAN, mon directeur de mémoire, qui a accepté de conduire ce travail malgré ses multiples occupations ;
- Monsieur Pacôme K. AHOUANDJINO, mon tuteur de stage, pour la qualité de l'encadrement et pour ses sages conseils ;
- Monsieur Armand SARE-NARI pour son précieux accompagnement, sa sollicitude fraternelle et son sens élevé du travail bien fait ;
- tous les honorables membres du jury qui, en acceptant de porter quelques jugements de valeur sur ce mémoire, rehaussent immanquablement la qualité scientifique du travail abattu ;
- tout le personnel administratif et enseignant de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) pour les nombreux sacrifices consentis afin de nous offrir de très bonnes conditions d'étude et de formation ;
- tout le personnel de la Direction de la Programmation et de la Prospective(DPP) du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et la Pêche (MAEP) pour la constante disponibilité et la franche collaboration entretenue ;
- Monsieur Assogba HODONOU, Directeur de la Programmation et de la Prospective pour ses conseils avisés et son soutien indéfectible ;
- Messieurs Romain Abilé HOUEHOU, Luc KOFFON, Alimi YAHOU, Julien BIO SANDAROU, Fiacre MEDJOTIN, Ibrahim EL HADJ GADO et Benjamin AFFANOU pour leur assistance et leurs nombreux conseils ;
- mes frères et sœurs Ilyassoum, Maïmounath, Roukiyath, Nazifath, Ahmad, Moubarack, Amirath, Amir, Halim, Youssouf, Waliye, Tawab, Mahmoud.
- mes amis Nafissatou, Sorel, Odilon, Marie-Paule, Faustin et Samuel pour leur franche collaboration ;
- tous ceux dont je n'ai pas pu citer les noms et qui m'ont soutenue lors de la rédaction de ce mémoire. Ce travail est également le leur.

LISTE DES SIGLES

CSE	Cellule de Suivi-Evaluation
CDSMT	Cadre de Dépenses Sectorielles à Moyen Terme
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
DEPS	Division de l'Evaluation des Performances du Secteur
DPDR	Déclaration de Politique de Développement Rural
DPP	Direction de la Programmation et de la Prospective
DPOB	Division de la Planification Opérationnelle et Budgétaire ;
DSEBP	Division du Suivi de l'Exécution du Budget-Programme
DSRP	Document de Stratégie pour le Réduction de la Pauvreté
ETARB	Equipe Technique d'Appui à la Réforme Budgétaire
LDPDR	Lettre de Déclaration de Politique de Développement Rural
NEPAP	Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique
OMD	Objectif de Millénaire pour le Développement
OSD	Orientations Stratégiques de Développement
PAGSA	Programme Administration et Gestion du Secteur Agricole
PAP	Programme d'Actions Prioritaires
PCC	Plan de Consommation des Crédits
PPMP	Plan de Passation des Marchés Publics
PDA	Programme Développement de l'Agriculture
PDC	Plans de Développement Communaux
PDE	Programme Développement de l'Elevage
PDPA	Programme Développement de la Pêche et de l'Aquaculture
PERAC	Public Expenditure Reform Adjustment Crédit
PNIA	Programme National d'Investissement Agricole
PPBS	Planning Programming Budgeting System
PPM	Plan de Passation des Marchés
PSO	Plan Stratégique Opérationnel
PSRSA	Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole
PTAB	Plan de Travail Annuel Budgétisé

LISTE DES TABLEAUX

N° :	<u>Titres :</u>	<u>Pages :</u>
Tableau I:	Récapitulatif des différentes problématiques relevées	24
Tableau II:	Synthèse des approches génériques de résolution par problème	29
Tableau III :	Tableau de bord de l'étude	38
Tableau IV :	Population cible de l'enquête	49
Tableau V :	Niveau d'internalisation des méthodes et principes de la GAR	52
Tableau VI :	Niveau de consommation des crédits budgétaires.....	56
Tableau VII :	Tableau de synthèse de l'étude	66

LISTE DES FIGURES

N° :	<u>Titres :</u>	<u>Pages :</u>
Figure 1 :	Cadre juridique portant institutionnalisation de la GAR	52
Figure 2 :	Facteurs justifiant la faible internalisation de la GAR.....	53
Figure 3 :	Causes de la faible internalisation de la GAR.....	53
Figure 4 :	Réalisation des objectifs du budget-programme au MAEP	55
Figure 5 :	Causes de la non-atteinte des objectifs du budget-programme.....	55
Figure 6 :	Facteurs explicatifs de la faible consommation des crédits.	56

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

Budgets annexes : comptes figurant dans la loi de finances et décrivant les charges de services publics de l'Etat financées par des ressources qui leur sont affectées, correspondant aux opérations de services non dotés de la personnalité juridique et dont l'activité, en théorie tend essentiellement à fournir des biens ou des services moyennant rémunération.

Budget-programme : budget de performance lié aux résultats qui répond à la question « pourquoi faire/et pour quel résultat ? » Le budget-programme un document qui précise comment les moyens sollicités seront utilisés pour réaliser les objectifs. Il établit un lien entre les objectifs de politique publique, les programmes et les dépenses budgétaires. C'est donc un système d'allocation des ressources qui cherche à établir un lien en fonction des priorités et des orientations de la politique économique et sociale du gouvernement, vise à établir un lien entre les coûts des programmes et leurs résultats.

Cadre de dépenses à moyen terme : Processus de planification financière et de préparation du budget visant à allouer des ressources aux priorités stratégiques en assurant une discipline par secteur. C'est un processus dans lequel les décisions budgétaires annuelles sont prises à la lumière des contraintes plurielles sur les dépenses. C'est un document budgétaire classique présenté sous forme de tableau récapitulatif sur trois ans des enveloppes financières de chaque ministère. Ce tableau ventile les crédits par grandes catégories de dépenses (personnel, biens et services, transferts et capital) et sert de référence pour la détermination des enveloppes de crédits accordés chaque année qui, en principe, doit être respecté.

Indicateur de performance : signe vérifiable représentatif d'un élément déterminant d'une situation que l'on peut mesurer ou observer dans le temps pour comparer les objectifs aux réalisations effectives. Il permet d'apprécier l'évolution de la situation initiale.

Organisation du Travail : l'organisation du travail peut être définie comme un ensemble de procédures, de dispositifs, de répartition des rôles devant aboutir à l'exécution des tâches nécessaires à la production de biens ou services.

Performance : Résultat obtenu dans l'exécution d'une tâche. Réussite remarquable ; exploit.

Programme : Il regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auxquels sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation.

Rendement : Production évaluée par rapport à une norme, à une unité de mesure. C'est l'efficacité de quelqu'un dans le travail.

RESUME

Conformément aux dispositions du règlement pédagogique de l'École Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), la fin de la formation au cycle 2 est sanctionnée par un stage pratique débouchant sur la rédaction et la présentation d'un mémoire devant un jury. C'est pour répondre justement à cette exigence académique que nous avons effectué un stage pratique de 03 mois aux Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la pêche. Les différentes observations faites au sujet du fonctionnement de ce département ministériel nous ont permis de relever un certain nombre de dysfonctionnement qui entrave l'opérationnalisation de la gestion axée sur la performance et les résultats de développement. Au nombre de ces dysfonctionnement nous pouvons citer :

- la problématique de l'organisation optimale du travail administratif et de l'affectation rationnelle des ressources ;
- la problématique de l'efficacité du processus d'élaboration et de mise en œuvre du budget-programme
- la problématique de l'amélioration du mécanisme de suivi et d'évaluation des projets et programmes du secteur agricole.

Etant donné que nous ne pouvons pas aborder toutes ces questions à la fois dans le cadre d'un seul mémoire, nous avons alors choisit de focaliser notre attention sur la problématique de l'efficacité du processus d'élaboration et de mise en œuvre du Budget-programme au Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et de la Pêche. Le problème général qui découle de cette problématique est celui de l'inefficacité du processus d'élaboration et de mise en œuvre du budget-programme au MAEP et ses manifestations se présentent en trois points à savoir :

- ☆ la faible internalisation de l'approche de gestion axée sur les résultats ;
- ☆ la non-atteinte des objectifs du budget-programme ;
- ☆ la faible consommation des crédits budgétaires alloués aux dépenses en capital.

Pour la résolution de cette problématique nous nous sommes fixés un certains nombres d'objectifs spécifiques à atteindre. Lesquels objectifs se présent comme suit :

- identifier les facteurs explicatifs de la faible internalisation de l'Approche Gestion Axée sur les Résultats (Objectif spécifique n°1) ;
- proposer des solutions pratiques afin de faciliter l'atteinte des objectifs du budget-programme au MAEP (Objectif spécifique n°2) ;
- suggérer des mesures concrètes en vue d'accroître le taux de consommation des crédits budgétaires alloués aux dépenses en capital (Objectif spécifique n°3).

Pour atteindre ces différents objectifs trois (03) hypothèses de recherche ont été formulées. La vérification de ces hypothèses de recherche nous a amené à réaliser une enquête sur le terrain afin d'identifier les véritables causes qui sont à la base des différents problèmes spécifiques retenus. Les principaux outils utilisés pour la collecte des données sont : le guide d'entretien et le questionnaire d'enquête. Cette enquête nous a permis d'établir le diagnostic de l'étude et de formuler quelques approches de solutions en vue de l'éradication du problème général soulevé par ce mémoire.

SOMMAIRE	Pages
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE PREMIER : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE.....	4
SECTION 1 : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE.....	5
SECTION 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE ET VISION GLOBALE DE SA RESOLUTION	25
CHAPITRE DEUXIEME : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE, ETABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC, APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS PROPOSEES	31
SECTION 1 : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE ET METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE	32
SECTION 2 : ENQUETE DE VERIFICATION DES HYPOTHESES ET APPROCHES DE SOLUTIONS	51
CONCLUSION	66
BIBLIOGRAPHIE.....	69
ANNEXES.....	XIV
TABLE DES MATIERES.....	XXV

INTRODUCTION

Suite à la crise économique et financière des années 80, qui a impacté négativement la situation économique et sociale de nombreux pays à travers le monde, le Bénin s'est engagé dans un long processus de restructuration de son économie à l'instar de plusieurs autres pays africains. Ainsi, de nombreuses réformes ont été initiées dans les différents secteurs de l'économie nationale afin de remédier au faible impact des politiques économiques mises en œuvre depuis l'accession du pays à la souveraineté internationale. Aujourd'hui, le passage à une approche de Gestion Axée sur les Résultats de développement (GRD) répond aux défis de la politique budgétaire pour les années à venir. En effet, le défi majeur de la politique budgétaire réside dans la difficulté de combiner une politique rigoureuse visant à réduire les charges fixes telle que la masse salariale, avec une allocation plus efficace des ressources de façon à accroître l'impact économique et social des dépenses publiques.

L'appui de la Banque Mondiale, mobilisé à travers le Crédit d'ajustement pour la Réforme des Dépenses Publiques¹ vise à aider les autorités politiques et administratives dans la définition du cadre conceptuel de la gestion budgétaire par objectifs établi sur une base de programmes et de mesures de performance. Plus spécifiquement, le système de budgétisation par programme vise l'utilisation stratégique, efficace et efficiente des ressources publiques dans le but de promouvoir la croissance économique afin d'améliorer le niveau de vie des populations rurales et urbaines. Ce budget est unifié et adopte une approche programme qui permet de passer d'un budget de moyens à un budget de résultats.

La recherche d'une plus grande efficacité opérationnelle dans l'exécution des dépenses publiques nécessite une plus grande responsabilisation des différents ministères sectoriels dans l'élaboration et dans la mise en œuvre de leurs budgets. Depuis son admission au PERAC en 2004, le MAEP élabore des budgets-programmes sur la base d'objectifs de développement à moyen terme dont les tranches annuelles sont retracées dans le Budget Général de l'Etat. Il ressort des constats issus des différentes revues du système de planification, de programmation et de budgétisation en place dans ce département ministériel que de nombreux progrès significatifs ont été enregistrés. Néanmoins, après plus d'une décennie d'expérience dans la gestion budgétaire par objectifs, force est de constater que les budgets-programmes élaborés au MAEP présentent encore des faiblesses qui affectent négativement la qualité de leur mise en œuvre.

Face aux difficultés qui empêchent l'atteinte des objectifs de développement préétablis, il importe de s'interroger sur les voies et moyens à engager afin d'instaurer une

¹ - Public Expenditure Reform Adjustment Crédit.

véritable culture de la performance dans la gestion des finances de l'Etat à toutes les sphères de l'administration publique béninoise en général et au niveau du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche en particulier. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous avons choisi de réfléchir sur la problématique de l'efficacité du processus d'élaboration et de mise en œuvre du budget-programme au MAEP. Cette problématique a été abordée sous le thème intitulé : « *Diagnostic du processus d'élaboration et de mise en œuvre du budget-programme au MAEP* ». La réflexion a été conduite à travers deux chapitres fondamentaux. Dans un premier chapitre, nous avons présenté le cadre institutionnel de l'étude, les observations de stage et les problèmes spécifiques retenus. Le second chapitre a permis de fixer les objectifs de l'étude, de formuler les hypothèses de la recherche, de proposer des réponses et des alternatives adaptées aux problèmes spécifiques identifiés et de préciser les conditions de mise en œuvre des différentes solutions envisagées.

CHAPITRE PREMIER :

**CADRE INSTITUTIONNEL DE
L'ETUDE, OBSERVATIONS DE
STAGE ET CIBLAGE DE LA
PROBLEMATIQUE**

Le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP) a servi de cadre pour notre stage de fin de formation au cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM). Le présent mémoire est consacré à l'analyse du processus d'élaboration et de mise en œuvre du budget programme au niveau de ce département ministériel. Le premier chapitre précise le cadre physique et institutionnel de l'étude, les observations de stage ainsi que les problèmes identifiés.

SECTION 1 : CADRE DE L'ETUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE

Il s'agira ici de présenter le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche d'une part, puis de réaliser un état des lieux sur le processus d'élaboration et de mise en œuvre du budget-programme au niveau dudit ministère d'autre part.

PARAGRAPHE 1 : CADRE DE L'ETUDE

Dans le cadre des présents travaux de recherche, il sera présenté, dans un premier temps, le Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et de la Pêche qui est le cadre institutionnel de la présente étude de même que la Direction de la Programmation et de la Prospective qui en constitue le cadre physique.

I- Cadre institutionnel de l'étude : le MAEP

Le Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et de la Pêche est régi par le décret n°2012-541 du 17 décembre 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche. Après avoir abordé la mission et les attributions de ce département ministériel, nous parlerons de son organisation et de son fonctionnement.

A. Mission et attributions du ministère

Le MAEP est l'administration chargée de la politique agricole et alimentaire au Bénin. Il est fortement impliqué dans la stratégie nationale de développement durable. Conformément au *décret n°2012-541 du 17 décembre 2012* sus-mentionné, le MAEP a pour mission la conception, la coordination, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de la politique de l'Etat dans le domaine de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, conformément aux lois et règlements en vigueur au Bénin.

A ce titre, il est chargé de :

- ☆ définir les politiques dans les domaines de ses compétences à savoir :

- l'Agriculture, l'Elevage et la Pêche ;
 - les recherches agricoles, la vulgarisation, et les conseils agricoles, la législation rurale, l'aménagement et l'équipement rural ;
 - la promotion de jeunes ruraux et la promotion des activités féminines en milieu rural et périurbain dans l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche ;
 - le stockage/conservation, la transformation et la commercialisation des produits agricoles ;
 - la promotion de la qualité et du conditionnement des produits agricoles ;
 - la sécurité alimentaire et nutritionnelle ; a formation appui-conseil ;
- ☆ déterminer les conditions favorables à la concrétisation des politiques définies en identifiant les potentialités du secteur rural et en évaluant les besoins en moyens matériels, humains et financiers nécessaires pour l'atteinte des objectifs fixés ;
 - ☆ favoriser le progrès technique dans les domaines de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche ;
 - ☆ faciliter avec les Ministères concernés, l'exploitation des ressources naturelles à des niveaux compatibles avec l'équilibre écologique pour la satisfaction des besoins des populations ;
 - ☆ créer un environnement incitatif et un cadre législatif, réglementaire et fiscal approprié pour favoriser les investissements dans le secteur agricole et rural ;
 - ☆ fournir aux acteurs du secteur, l'assistance technique nécessaire à l'accroissement de la productivité et des productions agricoles ;
 - ☆ coordonner, suivre et évaluer l'exécution des politiques et des actions dans le cadre de la réalisation des objectifs fixés dans les domaines de sa compétence ;
 - ☆ définir les règlements appropriés et veiller à leur application ;
 - ☆ accroître et valoriser le potentiel alimentaire par le développement et la diffusion des technologies de stockage/conservation et de transformation des produits ;
 - ☆ définir les mesures visant à promouvoir et à améliorer le fonctionnement des sociétés coopératives, des groupements économiques d'initiative commune et autres institutions agricoles et veiller à leur mise en œuvre ;
 - ☆ faciliter le développement de l'entrepreneuriat agricole ;
 - ☆ suivre et coordonner les activités des acteurs intervenant dans le secteur agricole et rural ;
 - ☆ œuvrer, de concert avec les autres acteurs (publics et privés), à la promotion et au développement des filières agricoles ;

- ☆ œuvrer dans le cadre de la coopération sous régionale et internationale à la promotion du secteur agricole ;
- ☆ assurer la sécurité sanitaire des aliments et la qualité des produits agricoles.

En définitive, les interventions du MAEP visent à assurer la croissance économique du Bénin à travers la lutte contre la pauvreté alimentaire et monétaire de la population. De manière concrète, il s'agit d'améliorer quantitativement et qualitativement la productivité et la production agricoles à travers la mise en œuvre des six (06) fonctions essentielles mentionnées ci-dessus. Pour l'accomplissement de sa mission, le MAEP met en place un dispositif d'appui-conseil basé sur la spécialisation du personnel pour le développement des filières agricoles, tant au niveau central, régional que local.

B. Organisation et fonctionnement du ministère

Pour mener à bien sa mission, le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche dispose de plusieurs structures à savoir : les services et personnes directement rattachés au Ministre, le Cabinet du Ministre, l'Inspection Générale du Ministère, le Secrétariat Général du Ministère, les Directions Centrales, les Directions Générales, les Directions Techniques et les Organismes sous tutelle. L'organigramme placé en annexe au présent document renseigne schématiquement sur ces différentes structures. Pour les besoins de cette étude, nous nous intéressons particulièrement aux structures impliquées dans le processus d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi-évaluation du budget-programme au sein du MAEP. Il s'agit de la Direction des Ressources Financières et du Matériel (DRFM), de la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP) et des structures chargées du pilotage de la réforme budgétaire (*le comité de pilotage, la cellule de suivi-évaluation et les points focaux*).

II- Cadre physique de l'étude : La Direction de la Programmation et de la Prospective

La DPP assure la gestion du processus de planification stratégique du MAEP. Elle a pour mission de concevoir et de coordonner le processus de programmation, de budgétisation et de suivi-évaluation des projets et programmes dans le secteur de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche.

A ce titre, elle est chargée :

- de collecter, de traiter et de diffuser toutes les informations : nécessaires à une réflexion prospective et stratégique dans le : domaine de compétence du ministère, notamment, les attentes et besoins des clients/usagers ;

- d'animer les processus d'analyse, de planification et de suivi évaluation du ministère du Ministre ;
- d'élaborer, de suivre et d'évaluer en liaison avec le Cabinet du Ministre et le Secrétariat Général du Ministère les plans stratégiques et opérationnel du Ministère ;
- d'élaborer, en liaison avec les Directions Centrales, Directions Générales et leurs Direction Techniques, les Offices, Agences et Sociétés sous tutelle les programmes et projets du ministère ainsi que le budget y afférents ;
- d'élaborer, de suivre et d'évaluer le budget programme à partir des plans stratégique et opérationnel du ministère et du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) ;
- de mobiliser, en liaison avec les services financiers, les financements pour ces programmes et projets ;
- de mettre en place une base de données et un dispositif de collecte, de traitement des informations pour réussir la planification, la mise en œuvre et le suivi-évaluation au sein du secteur ;
- de veiller à la prise en compte des études d'impact environnemental dans le cadre des programmes et des projets du secteur.

Il nous a paru nécessaire de présenter spécifiquement les structures chargées du pilotage de la réforme budgétaire. Il s'agit du comité de pilotage, de la Cellule de Suivi-Evaluation (CSE) et des points focaux du Ministère.

A. Le comité de pilotage

Conformément au *décret n°2012-541 du 17 décembre 2012*, ce comité est placé sous la présidence du Ministre de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche. Il est chargé :

- ☆ d'élaborer les orientations générales du budget ;
- ☆ d'assurer la coordination des activités de suivi et d'évaluation en liaison avec la Cellule de Suivi-Evaluation ;
- ☆ de contrôler le suivi de la performance et l'évaluation des programmes.

B. La Cellule de Suivi-Evaluation (CSE)

Elle est chargée :

- ☆ de veiller à la définition des indicateurs de performances des budgets-programme ;

- ☆ d'assurer le suivi-évaluation des indicateurs des budgets-programmes ;
- ☆ d'assister les directeurs techniques en matière d'organisation et d'élaboration des revues périodiques de suivi-évaluation des interventions dans le secteur agricole ;
- ☆ d'établir les bilans trimestriels et annuels d'exécution des budgets-programmes ;
- ☆ préparer et participer aux missions de vérification physique des investissements agricoles.

La CSE compte trois (03) divisions à savoir :

- la Division de la Planification Opérationnelle et budgétaire (DPOB) ;
- la Division du Suivi de l'Exécution du Budget-Programme (DSEBP) ;
- la Division de l'Evaluation des Performance du Secteur (DEPS).

C. Les points focaux

La *Cellule de Suivi-Evaluation* travaille en étroite collaboration avec des points focaux nommés auprès des responsables de programmes, des projets et des autres structures du Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche. Chaque point focal est chargé de coordonner les activités de programmation et de suivi-évaluation dans les domaines de compétence de sa structure de tutelle en collaboration avec les superviseurs des axes stratégiques du secteur agricole.

PARAGRAPHE 2 : **OBSERVATIONS DE STAGE**

Le présent paragraphe décrit et analyse, à partir de quelques repères institutionnels et opérationnels, le processus de planification, de programmation et de budgétisation en place au MAEP.

I. Observations d'ordre général

- ✚ *Vérification de l'arrimage du budget-programme avec les documents stratégiques nationaux de développement agricole.*

Conformément aux orientations de la conférence des forces vives de la nation de février 1990, le Bénin s'est doté d'une nouvelle politique agricole en adoptant quelques documents fondamentaux. Il s'agit notamment de la *Lettre de Déclaration de Politique de Développement Rural (LDPDR, 1991)*, de la *Déclaration de Politique de Développement Rural (DPDR, 1999)*, du *Schéma Directeur de Développement Agricole et Rural (SDDAR, 2000)*, du *Plan Stratégique Opérationnel (PSO, 2000)*. La LDPDR définit les orientations du développement du secteur agricole et rural. Elle met l'accent sur deux axes prioritaires à savoir : la redéfinition du rôle de l'Etat à travers une amélioration de son intervention et une réduction de son coût d'intervention ainsi que le développement d'une agriculture de qualité à

travers le transfert des compétences aux acteurs privés du secteur agricole. La Déclaration de Politique de Développement Rural complète la Lettre de Déclaration de Politique de Développement Rural. Elle précise le contenu et les conditions du désengagement de l'Etat des fonctions de production, de transformation et de commercialisation.

La DPDR fixe les rôles des différents acteurs du secteur agricole² et souligne la nécessité de doter ledit secteur d'une ***Loi d'Orientation Agricole*** et d'un ***Plan d'Investissement Agricole***. Élaboré avec l'appui du *Programme des Nations Unies pour le Développement*(PNUD) et de l'*Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture*(FAO), le SDDAR est un outil de référence au service de toutes les parties prenantes au développement du secteur agricole. Il définit les stratégies de développement dudit secteur suivant neuf axes d'orientation générale. Le SDDAR a été rendu opérationnel avec l'élaboration d'un ***Plan Stratégique Opérationnel*** (PSO). Ce plan précise la stratégie publique du développement rural et soumet un ensemble d'actions à mettre en œuvre dans le cadre de l'appui de l'Etat au secteur agricole, de l'appui aux fonctions assurées par le secteur privé, de l'appui aux collectivités territoriales pour les domaines relatifs au développement local et à la Gestion des Ressources Naturelles (GRN).

Conclusion séquentielle n°1 : existence de plusieurs documents de politique et de stratégies indispensables pour le développement du secteur agricole. (Force)

✚ ***Vérification de l'arrimage du budget-programme du MAEP aux plans et orientations nationaux de développement.***

« ***Bénin ALAFIA – 2025*** » est un document qui précise les aspirations du peuple béninois et qui fixe les grandes orientations de développement du Bénin à l'horizon 2025. Si l'on se réfère à ce document de Perspectives à long terme, le Bénin devrait être « ***un pays bien gouverné, uni et de paix, à économie prospère et compétitive, de rayonnement culturel et de bien-être social*** » qui place le secteur agricole au cœur de son développement. En effet, les stratégies de développement du secteur agricole figurent au premier rang des options retenues pour faire du Bénin une économie forte et compétitive. Ces stratégies visent essentiellement à assurer « ***une meilleure spécialisation régionale dans la diversification de la production agricole*** ». Autrement dit, il s'agit de transformer « ***le Bénin, en un gros exportateur des produits agricoles*** ». En s'inspirant de cette Etude Nationale de Perspectives à Long Terme, le gouvernement béninois exprime sa vision de développement à travers des

² - L'Etat, les Collectivités Locales, les Partenaires Techniques et Financiers, les Organisations Paysannes ainsi que les autres acteurs privés du secteur agricoles.

Orientations Stratégiques de Développement (OSD). Lesquelles OSD servent de base à la formulation des stratégies et/ou programmes de développement notamment, à la préparation du *Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté* (DSRP).

C'est également sur la base de ces documents de planification stratégique à long terme qu'ont été élaborés, en février 2007, le *Document de Stratégie de Croissance pour le Réduction de la Pauvreté* (DSCR, 2007-2009) et le *Programme d'Actions Prioritaires* (PAP, 2007-2009). Le DSCR prévoit une amélioration de la productivité agricole et un rythme moyen de croissance de la production du secteur primaire d'environ 8% sur la période 2007-2009 contre une croissance moyenne de 3% sur la période 2003-2005. Ledit document prévoit également la construction de quelques pôles de développement et de croissance, notamment l'émergence d'un pôle de développement agricole autour des fleuves, des vallées et/ou des cours d'eau du Mono, de l'Ouémé et du Niger, dans les régions des Collines, dans les différentes zones cotonnières et au niveau de la dépression de la Lama. Pour soutenir un développement régional équilibré, une attention particulière doit être accordée à l'intégration de la dimension territoriale dans l'allocation des ressources budgétaires. C'est dans cette optique que le *Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole* (PSRSA) a été élaboré en 2006 sous l'impulsion du Gouvernement béninois. En 2009, ce document cadre de stratégies a connu une relecture participative qui a impliqué tous les acteurs du secteur agricole. En réalité, le PSRSA s'aligne parfaitement dans la vision du Gouvernement qui est de « *faire du Bénin une puissance agricole dynamique, compétitive, respectueuse de l'environnement, créatrice de richesses et répondant aux besoins de développement économique et social de la population à l'horizon 2015* ».

Conclusion séquentielle n°2 : **existence d'une volonté politique clairement affirmée visant à faire du Bénin une puissance agricole dynamique. (Opportunité)**

✚ *Vérification de l'arrimage du budget-programme aux plans régionaux et de la Cohérence de la démarche budgétaire par rapport aux démarches modernes de budgétisation*

Les OSD du Bénin élaborées pour la période 2006-2011 constituent la première référence du *Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole*. Ces orientations s'inscrivent dans le sillage des initiatives de développement auxquelles le Bénin a adhéré aux plans régional et mondial. Il s'agit en l'occurrence *de la Politique Agricole Commune de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (PAC/UEMOA), de la Politique Agricole de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (ECOWAP) et du Programme*

Détaillé pour le Développement de l'Agriculture Africaine élaboré dans le cadre du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (PDDAA/NEPAP). Le PSRSA met un accent particulier sur le développement des filières agricoles. Il retient comme orientations fondamentales : la professionnalisation des exploitations agricoles de type familial et la promotion de l'entrepreneuriat agricole. Il a été doté d'un plan d'actions qui a servi de base à la formulation du *Programme National d'Investissement Agricole* (PNIA)³. Le PNIA est la traduction chiffrée des investissements nécessaires à la mise en œuvre du plan d'actions du PSRSA avec leur évaluation financière sans contraintes. Il est exécuté de façon rationnelle, depuis 2008, à travers les quatre programmes phares qui meublent le cadre programmatique du secteur agricole.

Ces programmes cadres s'énumèrent comme suit : (i) *le Programme Développement de l'Agriculture*, (ii) *le Programme Développement de l'Elevage*, (iii) *le Programme Développement de la Pêche et de l'Aquaculture* et (iv) *le Programme Administration et Gestion du Secteur Agricole*. Leur formulation découle d'une relecture des cinq programmes pilotes ayant servi de support à la mise en œuvre de l'approche budget-programme introduit au MAEP en 2004. Les trois premiers programmes visent à promouvoir les filières agricoles ainsi que la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Bénin. Le quatrième programme est un levier de gouvernance et d'appui aux actions productives du secteur agricole. Il revêt un caractère transversal et couvre les appuis nécessaires aux différents acteurs des trois sous-secteurs afin de leur permettre de mieux assumer leurs rôles, leurs mandats et leurs responsabilités respectives (mécanisation agricole, aménagements hydro-agricoles, accès au financement agricole et rural, accès aux connaissances, accès aux marchés, renforcement institutionnel etc.) Les objectifs et résultats liés à chaque programme sont déclinés en actions qui sont mises en œuvre à travers divers projets. Les différents projets intègrent le principe de la décentralisation en prenant en compte au titre de leurs interventions les actions prioritaires retenues dans le volet agricole des *Plans de Développement Communaux* (PDC).

Conclusion séquentielle n°3 : arrimage aux documents de stratégies agricoles régionales et utilisation d'une démarche programmatique cohérente par rapport au droit budgétaire contemporain. (Force)

Analyse de la cohérence du processus budgétaire

Le processus de planification stratégique en place au MAEP se base sur une approche à trois niveaux articulés les uns aux autres à savoir : la prospective pour le long terme, la

³ - Voir les résolutions de la table ronde tenue à Cotonou les 15 et 16 octobre 2009.

planification à moyen terme et les programmes d'investissement triennaux glissants. La logique d'intervention de ce processus est la suivante : les études prospectives offrent aux plans à moyen terme un cadre stratégique consensuel et les plans à moyen terme s'exécutent à travers des programmes d'investissement triennaux, annuellement ajustés. L'analyse de l'expérience du MAEP dans l'approche de Gestion Axée sur les Résultats (GAR) permet de mettre en évidence des progrès en matière d'organisation de la fonction de planification stratégique au sein de ce département ministériel. En effet, il ressort des constats issus de différentes revues du processus de planification, de programmation et de budgétisation que des progrès significatifs ont été enregistrés au plan sectoriel. Au nombre de ces progrès, on peut citer : la prise en compte du *Cadre de Dépenses à Moyen Terme* (CDMT) dans l'élaboration des budgets-programmes, le caractère pluriannuel des budgets-programmes élaborés, l'actualisation régulière des budgets-programmes du secteur agricole, l'élaboration régulière des documents de planification opérationnelle, la mise en place d'une *Equipe Technique d'Appui à la Réforme Budgétaire* (ETARB), l'existence d'un cadre organique de renforcement des capacités des agents du ministère, l'amélioration du format de présentation des budgets-programmes actuels par rapport aux premiers budgets-programmes formulés autrefois par les ministères pilotes de la réforme budgétaire. Ces nombreux progrès n'auraient pas été enregistrés sans l'appui des partenaires techniques et financiers (PTF).⁴

Conclusion séquentielle n°4 : le processus de planification budgétaire est cohérent grâce au ferme engagement des PTF à accompagner les différents ministères sectoriels dans l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de leurs budgets-programmes. (Opportunité)

✚ Analyse de l'adaptation des politiques et planifications agricoles par rapport aux défis réels du secteur

L'un des principaux défis qui se présentent au MAEP est l'accroissement de la production agricole (végétale, animale et halieutique) du Bénin qui reste parmi les pays les plus pauvres de la planète en dépit de son énorme potentiel de développement. En effet, devant l'urgence des besoins alimentaires et nutritionnels de la population, les gouvernants sont mis au défi de réagir afin d'éliminer les politiques agricoles qui ont des retombées négatives sur le plan national. Dans le contexte actuel, la relance du secteur agricole met en relief trois défis majeurs à relever à savoir : la couverture des besoins alimentaire et

⁴ - Notamment l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, la France, le Pays-Bas, la Suisse, les Etats-Unis à travers le Millenium Challenge Account, le FIDA, la FAO, la Banque Mondiale/AID, la BAD/FAD, la BOAD, la BID, la BADEA, etc.

nutritionnel de la population sans cesse croissante, l'amélioration de la productivité et de la compétitivité du secteur agricole afin d'accroître les revenus des paysans et enfin l'amélioration de l'attractivité du secteur agricole et du milieu rural. Ainsi, des efforts doivent être consentis afin d'apporter des solutions ingénieuses pour surmonter les diverses contraintes liées à la dégradation ou à la baisse de la fertilité des terres, à la non maîtrise de l'eau, à l'étroitesse du marché intérieur pour l'écoulement des produits agricoles, au taux élevé des pertes post-récolte, à la faible transformation des produits agricoles d'origine végétale, à l'indisponibilité et/ou à l'inaccessibilité des semences végétales et des plants de bonne qualité, à la faible maîtrise des technologies de production des intrants organiques, à la faible disponibilité des intrants spécifiques, à la faible mécanisation de l'agriculture, au mauvais état des pistes de dessertes rurales, au nombre limité des exploitations de grande taille, au faible niveau d'aménagement des exploitations agricoles qui ne respectent pas souvent les normes environnementales de conservation, etc.

En réalité, ces contraintes d'ordre naturel, structurel et économique sont aggravées par faiblesse des politiques agricoles qui se traduit par l'inexistence d'une loi d'orientation agricole, l'inadéquation de la fiscalité sur les entreprises agricoles, la persistance des conditions défavorables pour la commercialisation des produits agricoles, l'inorganisation de la chaîne d'approvisionnement en intrants agricoles (en dehors du sous-secteur cotonnier), l'inadaptation du système de crédit et de financement agricoles et l'absence d'un système d'assurance pour gérer les risques du secteur agricole.

Conclusion séquentielle n°5 : faible adaptation de la politique agricole par rapport aux défis de développement du secteur agricole. (Faiblesse)

✚ Analyse de la cohérence, de la synergie et du leadership dans la coordination et le pilotage des interventions du MAEP.

La mise en œuvre du cadre programmatique du secteur agricole nécessite le renforcement des structures chargées de conduire les analyses afin de leur permettre d'assumer efficacement leurs missions dans une approche participative et conformément aux principes du PNIA. A l'état actuel des choses, le diagnostic du système de coordination des activités du secteur agricole fait ressortir des incohérences et des imperfections qui se situent au niveau des institutions chargées de l'animer. Au nombre de ces imperfections, nous pouvons citer : le manque de leadership pour bien harmoniser et piloter les interventions dans le secteur agricole, l'insuffisance de dialogue entre les différents acteurs du secteur agricole,

la faible implication des parties prenantes dans l'identification des projets ou programmes sectoriels et dans la définition des politiques publiques de développement du secteur agricole, le manque de cohérence dans la coordination des financements extérieurs.

En réalité, le MAEP bénéficie d'un appui considérable des partenaires techniques et financiers qui lui octroient annuellement des ressources extérieures afin de combler certains gaps financiers. Cependant, il faut reconnaître que la coordination de l'aide extérieure au développement du secteur agricole est insuffisante et débouche souvent sur la mise en œuvre de plusieurs projets à objectifs similaires. En dehors de cette absence de synergie d'action, il faut admettre que l'identification desdits projets ne s'inscrit pas toujours dans la logique de budgétisation par programme. De ce fait, tous les projets pilotés sur financement extérieur ne figurent pas au budget-programme du ministère ; ce qui donne également lieu à la mise en œuvre d'actions éparses, non concertées, à faible impact sur les objectifs fixés dans les budgets-programmes et à des évaluations isolées.

Par ailleurs, force est de constater que la prévisibilité de l'aide extérieure au développement du secteur agricole reste insuffisante pour accélérer l'atteinte des **Objectifs du Millénaire pour le Développement** (OMD) au nombre desquels figure la réduction de moitié, à l'horizon 2025, du nombre de personnes souffrant de la faim et de la malnutrition et de personnes en situation d'extrême pauvreté. Pour réaliser les complémentarités et les synergies nécessaires à l'efficacité dans l'atteinte des résultats escomptés, il importe que les PTF s'alignent sur les priorités, les mécanismes et les procédures définies au niveau national. Certes, quelques efforts ont été entrepris au cours de ces dernières années pour une meilleure coordination de l'aide publique au développement conformément à la Déclaration de Paris. Néanmoins, des efforts supplémentaires peuvent être consentis surtout dans l'optique de promouvoir une agriculture de qualité, dynamique, compétitive, créatrice de richesses et respectueuse de l'environnement.

Conclusion séquentielle n°6 : manque de cohérence, de synergie et de leadership dans la coordination et le pilotage des interventions du secteur agricole. (Faiblesse)

✚ Analyse de la satisfaction des besoins en ressources humaines, matérielles et financières nécessaires à la mise en œuvre des programmes

A ce jour, le MAEP dispose d'un effectif de deux mille six cents cinquante-sept (2657) agents comprenant aussi bien des Agents Permanents de l'Etat, des Agents Contractuels de l'Etat que des Stagiaires de l'Administration publique. Cet effectif du

personnel est insuffisant au regard des nombreuses missions dévolues à ce département ministériel. En effet, la plupart des directions sont confrontées à un déficit chronique d'agents par rapport aux prévisions d'effectif contenues dans le cadre organique du ministère et sous réserve des informations relatives aux structures sous tutelle. Dans le contexte actuel, les conditions réelles de travail sont encore loin des prévisions si l'on se réfère aux décrets et arrêtés qui définissent l'organisation et le fonctionnement régulier du travail administratif au MAEP. Ainsi, le ministère ne dispose pas de locaux suffisants pouvant permettre l'installation de tout le personnel.

Par ailleurs, les besoins en matériel informatique, en mobiliers et en matériels de bureau ne sont pas entièrement satisfaits. En effet, certains services comme le service matériel continuent de traiter manuellement les dossiers si bien que les résultats attendus ne sont pas souvent obtenus dans les délais opportuns. De toute évidence, l'identification réelle des besoins en matériel informatique, en mobiliers et en matériels de bureau ainsi que leur satisfaction progressive devraient permettre d'améliorer considérablement la qualité des services rendus par les structures rattachées au Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche.

Conclusion séquentielle n°7 : mauvaise planification des ressources financières, matérielles et humaines mises à la disposition du ministère. (Faiblesse)

✚ Analyse de l'efficacité du système de contrôle, du suivi, de l'évaluation et d'apprentissage

Pour une meilleure gouvernance, la transparence est certes une condition nécessaire et indispensable mais un système de contrôle efficace reste la condition suffisante. A ce jour, le MAEP ne dispose pas encore d'un système de contrôle de gestion performant. Tout d'abord, les structures de contrôles a posteriori telles que l'*Inspection Générale de l'Etat* (IGE) et le *Bureau de l'Auditeur Général* du Bénin ne disposent pas de moyens humains, financiers et techniques suffisants pour effectuer fréquemment des contrôles sur la gestion financière des organismes publics en général. Lorsqu'ils sont effectués, ces contrôles externes a posteriori interviennent plusieurs années après l'exécution des dépenses publiques. En outre, le taux de couverture desdits contrôles est faible pour assurer une exécution efficace des dépenses publiques et pour garantir la lutte contre la corruption. Enfin, le suivi des recommandations faites par ces instances de contrôle n'est pas systématique et rigoureux. Il se pose alors le problème de l'indépendance des instances de contrôle de gestion financière du fait de leurs

rapports qui ne sont pas rendus publics et qui sont portés à la discrétion des autorités gouvernementales dont elles dépendent.

Par ailleurs, il faut reconnaître que les dispositions constitutionnelles actuelles empêchent le développement et l'adaptation des capacités de la Chambre des Comptes à l'étendue des missions qui lui sont assignées en matière de contrôles de l'action financière de l'Etat et de celle des organismes publics. En attendant les modifications juridiques nécessaires qu'il convient d'apporter à la loi fondamentale, les interventions de ces organes de contrôles a posteriori sont encore très limitées. Certes, l'Assemblée nationale examine a priori le projet de budget général de l'Etat de manière organisée. Néanmoins, elle dispose de peu de temps et de documentation pour assurer un contrôle efficace sur les politiques et les équilibres soumis à son approbation. Aussi, son intervention sur l'exécution du budget est limitée par son manque d'organisation pour l'examen des lois de règlement et par les retards pris dans la préparation desdites lois. Assurément, toutes ces insuffisances ne permettent pas de rendre compte de l'utilité des services rendus encore moins de garantir que les fonds publics alloués au ministère sont utilisés de manière optimale, dans un cadre empreint d'économie (*le moindre coût*), d'efficacité (*le meilleur rapport coûts/résultats*) et d'efficacité (*la conformité aux objectifs fixés*).

Conclusion séquentielle n°8 : faiblesse du système d'audit interne et de contrôle de la gestion financière des projets et programmes. (Faiblesse)

La Gestion Axée sur les Résultats (GAR) est une approche de gestion orientée vers l'atteinte des objectifs de développement, la responsabilisation des agents publics, la transparence et l'imputabilité dans la gestion des finances publiques et l'utilisation des données disponibles en vue d'améliorer le processus décisionnel. En principe, tout organisme public bénéficiant du financement de l'Etat devrait rendre compte de ses actions à la population, à la société civile, à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême et aux parlementaires. Au MAEP, cette reddition des comptes s'effectue à travers l'élaboration des rapports annuels de performance qui sont validés et adressés à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême au terme de chaque exercice budgétaire. Néanmoins, force est de constater que ces rapports de performance ne sont pas produits à temps et leurs résultats ne sont pas souvent exploités pour la prise de décisions optimales lors de la préparation du CDMT et de l'élaboration du budget-programme.

Conclusion séquentielle n°9 : non-utilisation des résultats des rapports de performance pour la prise de décisions optimales. (Faiblesse)

Les rapports de performance du secteur agricole révèlent plusieurs insuffisances au niveau du dispositif de suivi et d'évaluation des projets et programmes sectoriels. En effet, malgré l'élaboration régulière de quelques outils techniques indispensables pour le suivi et l'évaluation des activités⁵, force est de constater que la qualité de cette fonction reste amoindrie au MAEP par l'envoi tardif des rapports périodiques d'avancement et par des retards souvent notés dans l'organisation des revues trimestrielles sur l'exécution du Plan de Travail Annuel (PTA). Par ailleurs, la pratique d'une évaluation rigoureuse de l'utilité des services rendus peine à entrer dans les habitudes. En réalité, les indicateurs de performance sont souvent mal formulés ; ce qui ne permet pas à la CSE de bien faire son travail. Seuls les projets bénéficiant d'un financement extérieur font l'objet d'évaluation à mi-parcours et d'évaluation finale/d'impact.

De plus, il faut préciser que le retard observé dans la communication des données par les services périphériques aux services centraux chargés de la programmation et du suivi-évaluation des activités est préjudiciable à l'optimisation du dispositif de suivi-évaluation des projets et programmes du secteur agricole. En effet, le suivi est une fonction permanente qui recourt à la collecte méthodique de données afin de fournir aux responsables et aux acteurs à la base d'un projet ou d'un programme en cours de réalisation des indications sur l'état d'avancement et sur la progression vers l'atteinte des objectifs fixés. L'évaluation consiste, quant à elle, en un examen critique et périodique des objectifs à atteindre ainsi que de la façon dont ils sont réalisés. Dans la logique de gestion axée sur la performance et les résultats de développement, le suivi et l'évaluation des activités constituent deux fonctions complémentaires et indispensables pour l'efficacité dans l'atteinte des objectifs visés.

A l'état actuel des choses, on peut donc regretter à juste titre des insuffisances dans le dispositif de suivi et d'évaluation des activités en place au MAEP. Ces insuffisances sont accentuées par le manque de dynamisme des structures chargées de conduire les opérations en matière de suivi et d'évaluation des activités programmées au PTA. Autrement dit, le travail effectué par la DPP est insuffisant au regard du fait que les outils et techniques utilisés pour la collecte de l'information ne sont pas adaptées à la Méthode Accélérée de Recherche Participative (MARP). De plus, les données disponibles sur le niveau d'exécution des activités programmées sont souvent parcellaires et mal présentées par les coordonnateurs de projets/programmes. Certes, les PTF sont exigeants dans le suivi et l'évaluation des projets et programmes qu'ils financent au niveau de ce département ministériel mais ils se réfèrent

⁵ - Plan de Travail Annuel, fiche bilan, canevas d'auto-évaluation, grille d'évaluation, rapport d'avancement, canevas des TDR, Fiche PIP.

toujours à leurs propres procédures en matière de vérifications, d'enregistrements comptables et pour les paiements.

Conclusion séquentielle n°10 : retard dans la communication des données par les services périphériques aux services centraux chargés de la programmation et du suivi-évaluation des activités. (Faiblesse)

II. Observations d'ordre spécifique

✚ Analyse du niveau d'internalisation de l'approche de Gestion Axée sur les Résultats dans le processus de mise en œuvre du Budget-Programme au MAEP.

Introduit au MAEP en 2004, le mécanisme de budgétisation par programme a permis d'améliorer considérablement le cadre administratif et culturel de l'action financière de ce département ministériel. Néanmoins, malgré les nombreux progrès enregistrés, une importante définition de la structure budgétaire s'impose afin de répondre efficacement aux besoins actuels de rationalisation des dépenses publiques à travers un plus grand ancrage dans le respect des principes contemporains du droit budgétaire ; notamment ceux de sincérité, de transparence et de bonne gestion financière. Le principe de sincérité traduit une exigence de vérité imposée aux organismes publics tant dans la phase de préparation de leur budget (sincérité budgétaire) que dans celle de son exécution (sincérité comptable). La transparence s'apprécie, quant à elle, à travers la lisibilité de l'information fournie et à travers la qualité du reporting. Enfin, la bonne gestion financière ou le principe des trois « E » recommande que l'on inscrive l'exécution budgétaire dans un cadre programmatique empreint d'économie, d'efficience et d'efficacité.⁶

Dans le contexte actuel, on peut regretter à juste titre que ces principes contemporains du droit budgétaire ne soient pas scrupuleusement respectés à tous les niveaux de l'administration publique béninoise. En effet, l'analyse des interventions du secteur agricole au regard des principes du PSRSA, du cadre institutionnel de sa mise en œuvre et de la note d'orientations stratégiques de promotion des filières agricoles permet de relever plusieurs imperfections par rapport à l'exécution physique et financière des activités programmées au plan sectoriel. Au nombre de ces imperfections, nous pouvons citer : le faible alignement des budgets-programmes sur les stratégies nationales de développement, le non arrimage du CDMT avec les objectifs ou les résultats attendus au plan sectoriel, le manque d'articulation entre les options stratégiques sectorielles et les programmes contenus dans les budgets-

⁶ - J-L. ALBERT L. SAIDJ, *Finances publiques*, Paris, Dalloz, 2011, 7^e éd, pp. 79-80

programmes, la faible cohérence interne des budgets-programmes élaborés⁷, la non-prise en compte des résultats des rapports de performance dans l'élaboration des budgets-programmes et dans l'allocation des crédits annuels, le manque de sincérité dans les prévisions budgétaires, le manque de précision dans la détermination de la nature des besoins des unités techniques, la lenteur dans les procédures de passation des marchés publics, l'inadéquation entre certaines dépenses exécutées et les objectifs prévus au PTA, l'exécution financière peu satisfaisante du PTA, le manque de clarté dans la formulation des indicateurs de performance du ministère. La qualité de ces indicateurs et leur suivi dans les différents rapports de performance ne sont pas toujours satisfaisantes.

Conclusion séquentielle n°11 : faible internalisation de l'approche de Gestion Axée sur les Résultats. (Faiblesse)

Analyse de l'efficacité dans la mise en œuvre du budget-programme du MAEP

Bien qu'étant astreint aux exigences d'un cadre programmatique bien structuré, le MAEP éprouve d'énormes difficultés pour l'exécution de son PTA et pour la mise en œuvre effective des objectifs du budget-programme. En effet, il n'est pas rare de constater des écarts importants entre les prévisions de dépenses et les dépenses réelles effectuées, entre les résultats attendus et les résultats atteints concrètement au terme de chaque exercice budgétaire. Cette insuffisance résulte de la combinaison de plusieurs facteurs au nombre desquels on peut citer :

- ☆ une planification stratégique souvent irréaliste car les structures administratives chargées de conduire le processus de planification, de programmation et de budgétisation ignorent a priori les disponibilités financières à court et à moyen terme ;
- ☆ l'insuffisance des ressources humaines, matérielles et financières mobilisées pour l'atteinte des objectifs du budget-programme ;
- ☆ la non-exécution à terme du PTA des quatre programmes sectoriels ;
- ☆ la mauvaise allocation des ressources financières (c'est-à-dire que les dépenses publiques ne sont pas toujours orientées vers les axes prioritaires de développement du secteur agricole) ;
- ☆ l'inadéquation entre certaines dépenses exécutées et les objectifs prévus au PTA et au niveau du budget-programme du ministère ;
- ☆ la contre-performance des agents publics du fait de l'absence d'un mécanisme juridique pour engager leur responsabilité administrative en cas de non-atteinte des

⁷ - Les liens nécessaires entre programme, activités et résultats ne sont pas toujours bien établis.

objectifs du budget-programme (absence d'une obligation de résultats mise à la charge des agents publics) ;

- ☆ l'inexistence d'un mécanisme de motivation des agents sur la base des résultats de leurs actions.

Par ailleurs, il faut admettre que le sous financement des crédits accordés aux projets et programmes, le retard dans le décaissement des crédits alloués à ces projets/programmes et la lourdeur administrative constituent également des tares préjudiciables à l'atteinte des objectifs du budget-programme.

Conclusion séquentielle n°12 : non-atteinte des objectifs du budget-programme. (Faiblesse)

✚ *Identification des facteurs à la base de la faible efficacité dans la mise en œuvre du budget-programme du MAEP*

Les facteurs explicatifs de la non-atteinte des objectifs du budget-programme sectoriel tiennent au niveau de consommation des crédits budgétaires alloués aux dépenses en capital au niveau du Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche. Dans ce département ministériel, on assiste chaque année à une exécution financière peu satisfaisante du Plan de Travail Annuel et du Budget-programme (PTAB). En effet, le taux d'exécution du budget-programme est considérablement faible tant du point de vue des engagements financiers que du point de vue des ordonnancements. Au nombre des raisons pouvant expliquer cet état de chose, on note :

- ☆ la mauvaise allocation des ressources financières ;
- ☆ la fermeture intempestive du SIGFiP ;
- ☆ l'inadéquation entre le rythme de décaissement des fonds et le caractère saisonnier des activités du secteur agricole ;
- ☆ l'absence d'une programmation rigoureuse dans le financement des projets et programmes sectoriels notamment les projets inscrits au PIP ;
- ☆ le retard dans le décaissement des crédits alloués à ces projets et programmes ;
- ☆ la faible maîtrise de la chaîne des dépenses publiques par certains gestionnaires de crédits budgétaires ;
- ☆ la lenteur administrative dans le traitement des dossiers au niveau de la chaîne de gestion des dépenses publiques ;
- ☆ la lenteur de certains gestionnaires publics à consommer les crédits budgétaires alloués ;

- ☆ le non-respect du Plan de Consommation des Crédits (PCC) budgétaires ;
- ☆ la complexité des procédures de délégation des crédits budgétaires ;
- ☆ la complexité des procédures nationales de passation des marchés publics ;
- ☆ le retard dans l'exécution des Plans de Passation des Marchés Publics ;
- ☆ le non-aboutissement des procédures de passation des marchés publics.

Ces différents facteurs qui augmentent inutilement les délais d'exécution des dépenses programmées constituent également des tares préjudiciables à l'atteinte des objectifs du budget-programme du secteur agricole.

Conclusion séquentielle n°13 : faible consommation des crédits budgétaires alloués aux dépenses en capital du fait de plusieurs autres facteurs. (Faiblesse)

III. Inventaire des éléments de l'état des lieux

Dans cette rubrique, nous avons essayé de catégoriser les éléments de l'état des lieux en termes de forces et de faiblesses.

A. Inventaire des forces

Les forces et les opportunités relevées s'énumèrent comme suit :

- ☆ l'existence de quelques documents de politique et de stratégies indispensables pour le développement du secteur agricole ;
- ☆ l'existence d'une volonté politique clairement affirmée visant à faire du Bénin une puissance agricole dynamique et compétitive ;
- ☆ l'utilisation d'une démarche programmatique adaptée aux principes contemporains du droit budgétaire ;
- ☆ le ferme engagement des PTF à accompagner les différents ministères sectoriels dans l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de leurs budgets-programmes ;
- ☆ la mise en place des structures de pilotage du processus de budgétisation par programme en cours au MAEP ;
- ☆ l'élaboration régulière des rapports annuels de performance du secteur agricole.

B. Inventaire des faiblesses

Les faiblesses et les menaces identifiées se présentent comme suit :

- ☆ faible adaptation de la politique agricole par rapport aux défis de développement du secteur agricole ;
- ☆ le manque de cohérence, de synergie et de leadership dans la coordination et le pilotage des interventions du secteur agricole ;

- ☆ faiblesse du système d'audit interne et de contrôle de la gestion financière des projets et programmes ;
- ☆ la non-utilisation des résultats des rapports de performance pour la prise de décisions optimales ;
- ☆ le retard dans la communication des données par les services périphériques aux services centraux chargés de la programmation et du suivi-évaluation des activités ;
- ☆ l'insuffisance de ressources humaines, matérielles et financières pour mener à bien les fonctions de planification, de programmation, de budgétisation et de suivi-évaluation des activités ;
- ☆ la faible internalisation de l'approche de Gestion Axée sur les Résultats ;
- ☆ le manque de sincérité dans les prévisions budgétaires ;
- ☆ le manque de rigueur dans l'exécution du budget-programme ;
- ☆ la non-atteinte des objectifs du budget-programme ;
- ☆ la faible consommation des crédits budgétaires alloués.

IV. Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt

A ce niveau, il importe de regrouper les problèmes spécifiques par centre d'intérêt afin de choisir de façon pertinente la problématique qui fera l'objet de notre étude. En définitive, les problèmes spécifiques inventoriés ci-dessus ont été regroupés en trois centres d'intérêt comme le précise le tableau n°1 présenté à la page suivante.

Tableau I: Récapitulatif des différentes problématiques relevées

N°	CENTRE D'INTERÊT	PROBLEMES SPECIFIQUES	PROBLEME GENERAL	PROBLEMATIQUE
1	Planification stratégique et performance administrative	<ul style="list-style-type: none"> ☆ Faible adaptation de la politique agricole par rapport aux défis de développement du secteur agricole. ☆ Manque de cohérence, de synergie et de leadership dans la coordination et le pilotage des interventions du secteur agricole. ☆ Insuffisance de ressources humaines, matérielles et financières pour mener à bien les fonctions de planification, de programmation, de budgétisation et de suivi-évaluation des activités. 	Mauvaise organisation du travail administratif et inadéquation des ressources	Problématique de l'organisation optimale du travail administratif et de l'affectation rationnelle des ressources
2	Préparation et exécution du budget-programme	<ul style="list-style-type: none"> ☆ Faible internalisation de l'approche de Gestion Axée sur les résultats. ☆ Manque de sincérité dans les prévisions budgétaires. ☆ Manque de rigueur dans l'exécution du budget-programme du MAEP. ☆ Non-atteinte des objectifs du budget-programme. ☆ Faible consommation des crédits budgétaires alloués. 	Inefficacité du processus d'élaboration et de mise en œuvre du budget-programme	Problématique de l'efficacité du processus d'élaboration et de mise en œuvre du budget-programme
3	Suivi-évaluation des projets et programmes	<ul style="list-style-type: none"> ☆ Faiblesse du système d'audit interne et de contrôle de la gestion financière des projets et programmes. ☆ Non-utilisation des résultats des rapports de performance pour la prise de décisions optimales. ☆ Retard dans la communication des données par les services périphériques aux services centraux chargés de la programmation et du suivi-évaluation des activités. 	Non optimisation du mécanisme de suivi et d'évaluation des projets et programmes du secteur agricole	Problématique de l'amélioration du mécanisme de suivi et d'évaluation des projets et programmes du secteur agricole

Source : Nos observations de stages.

SECTION 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE ET VISION GLOBALE DE SA RESOLUTION

Cette section est essentiellement consacrée à la définition de la problématique de l'étude, à sa justification et à la formulation des différentes séquences de sa résolution.

PARAGRAPHE 1 : LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE

Le choix de la problématique de l'étude tient compte non seulement des connaissances théoriques acquises au cours de notre formation en management des services publics mais aussi de notre engagement à proposer quelques approches de solutions nécessaires pour la résolution des problèmes spécifiques identifiés.

I. Définition de la problématique et justification du sujet

La réforme budgétaire introduite au MAEP au début des années 2000 avait pour objectif d'améliorer la performance et la responsabilité des agents publics intervenant au niveau de ce département ministériel en leur offrant un cadre cohérent de planification et de gestion stratégique des activités, en les faisant participer à la définition des résultats escomptés, en suivant les progrès réalisés vers l'atteinte de ces résultats, en évaluant les risques encourus, en intégrant les leçons apprises dans les décisions de gestion et dans les rapports de performance du secteur agricole. Plus d'une décennie après son lancement, l'expérience des budget-programmes a permis d'appliquer certaines bonnes pratiques à la gestion des finances publiques au MAEP. Néanmoins, des défis majeurs doivent être relevés afin d'améliorer la qualité de l'action financière de l'Etat qui doit répondre aux exigences de l'approche de gestion axée sur les résultats.

En effet, l'analyse du processus de planification, de programmation et de budgétisation en place au MAEP nous a permis de dégager trois grandes problématiques qui entravent l'opérationnalisation de la gestion axée sur la performance et les résultats au sein de ce département ministériel. Il s'agit notamment de :

- ☆ la problématique de l'organisation optimale du travail administratif ;
- ☆ la problématique de l'efficacité du processus d'élaboration et de mise en œuvre du budget-programme ;
- ☆ la problématique de l'amélioration du mécanisme de suivi et d'évaluation des projets et programmes du secteur agricole.

Certes, toutes ces problématiques méritent d'être méthodiquement appréhendées et résolues afin de faire du Bénin une puissance agricole dynamique, compétitive, respectueuse de

l'environnement, créatrice de richesses et répondant aux besoins de développement économique et social de la population. Mais étant donné que nous ne pouvons pas aborder toutes les questions dans le cadre de ce seul mémoire, nous avons choisi de focaliser notre attention sur *la problématique de l'efficacité du processus d'élaboration et de mise en œuvre du budget-programme au MAEP*. Ce choix a été opéré tout simplement parce que les deux autres problématiques ont déjà fait l'objet de plusieurs autres recherches antérieures. En effet, par rapport au dysfonctionnement observé au niveau du système de suivi et d'évaluation des projets et programmes du secteur agricole, les autorités de la DPP ont déjà pris les dispositions nécessaires pour élaborer un manuel de procédure en matière de suivi et d'évaluation des projets/programmes. Les investigations nous ont permis de constater que plusieurs études approfondies ont également été menées au niveau sectoriel en vue de la résolution de cette importante question. Par conséquent, cette problématique ne suscite plus aucun intérêt particulier de notre point de vue.

En ce qui concerne la problématique de l'organisation optimale du travail administratif, elle est fondamentale puisque l'optimisation des conditions de travail constitue un préalable pour une bonne opérationnalisation de l'approche de la gestion axée sur la performance et les résultats de développement. Cependant, elle ne fera pas l'objet de notre étude car plusieurs cadres du ministère envoyés en stage de formation dans ce domaine se sont déjà penchés sur la question. Par ailleurs, plusieurs études commanditées par les autorités ministérielles sont en cours de réalisation et se préoccupent également de la problématique de l'optimisation du travail administratif. Ainsi, il ne nous paraît plus opportun de revenir sur cette question étant donné que nous n'aurons rien de nouveau à proposer.

Par contre, les insuffisances liées au processus de budgétisation en place au MAEP ne suscitent pas encore un véritable engouement de la part des autorités administratives dudit ministère. Pourtant, la résolution de cette importante question pourrait permettre d'accroître considérablement la performance de l'action financière de l'Etat dans le domaine de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche. C'est d'ailleurs pour contribuer à la résolution des problèmes spécifiques liés à l'inefficacité du processus d'élaboration et de mise en œuvre du budget-programme que nous avons choisi de réfléchir sur le thème intitulé : « *Diagnostic du processus d'élaboration et de mise en œuvre du budget-programme au Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche* ». Le choix de ce sujet repose sur le fait qu'il permettra d'attirer l'attention des autorités politiques et administratives sur la nécessité de tracer des repères et d'améliorer la pratique de la planification et de la programmation, dans

une logique de GAR, à travers la mise en œuvre des procédures et des principes contemporains du droit budgétaire.

II. Spécification de la problématique choisie

La spécification de la problématique de l'étude n'est rien d'autre que la délimitation des contours et alentours du sujet qui a été choisi. Dans le cadre du présent mémoire, nous avons choisi de réfléchir sur la question de l'efficacité du processus d'élaboration et de mise en œuvre du budget-programme au MAEP. Cette problématique englobe plusieurs problèmes spécifiques. Etant donné que nous ne pouvons pas aborder tous ces problèmes spécifiques compte tenu du délai très court imparti à la rédaction du présent mémoire, nous avons procédé à une sélection à l'issue de laquelle trois (3) problèmes spécifiques ont été retenus. La sélection de ces problèmes spécifiques a été faite en tenant compte du degré de complexité et de pertinence des insuffisances relevées au niveau du processus d'élaboration et de mise en œuvre du budget-programme au MAEP.

De ce point de vue, le problème relatif au manque de sincérité dans les prévisions budgétaires et celui relatif au manque de rigueur dans l'exécution du Plan de Travail Annuel et dans la mise en œuvre du budget-programme du MAEP ne seront pas pris en compte dans le cadre du présent mémoire. Certes, ces deux problèmes méritent d'être également étudiés mais leur résolution peut se faire à travers le renforcement des capacités managériales des gestionnaires et autres responsables administratifs au niveau du MAEP. Ainsi, pour améliorer l'opérationnalisation de l'approche de gestion axée sur la performance et les résultats dans ce département ministériel, les problèmes spécifiques les plus pertinents qu'il convient de résoudre s'énumèrent comme suit :

- ☆ la faible internalisation de l'approche de gestion axée sur les résultats ;
- ☆ la non-atteinte des objectifs du budget-programme ;
- ☆ la faible consommation des crédits budgétaires alloués aux dépenses en capital.

Les problèmes spécifiques ainsi retenus seront analysés méthodiquement afin d'identifier les causes réelles qui les sous-tendent et de suggérer des solutions favorables à la mise en place d'une pratique améliorée de l'approche de gestion axée sur les résultats et sur les objectifs de développement du MAEP.

PARAGRAPHE 2 : VISION GLOBALE DE L'ETUDE ET DETERMINATION DES SEQUENCES DE RESOLUTION

Dans ce paragraphe, nous développons quelques approches théoriques indispensables pour l'analyse du problème général de l'étude et pour la résolution des problèmes spécifiques retenus.

I. Vision globale de l'étude

La problématique de l'étude se rapporte à l'efficacité du processus d'élaboration et de mise en œuvre du budget-programme au Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche. En effet, la budgétisation par programme est une réforme introduite au MAEP en 2004, dès son entrée au Crédit d'Appui à la Réduction de la Pauvreté⁸. Cette réforme soutenue par la Banque Mondiale vise à garantir la performance de l'Administration publique et des institutions de l'Etat. Malgré les nombreux efforts consentis jusque-là, force est de constater que cette nouvelle approche de gestion des finances publiques bat toujours de l'aile au niveau de ce département ministériel. L'exécution du budget-programme n'est que théoriquement établie au MAEP.

Pour la résolution du problème général de cette étude, nous préconisons une approche générique basée sur la gestion du changement dans les organisations. Par rapport au problème spécifique n°1 relatif à *la faible internalisation de l'approche de Gestion Axée sur les Résultats*, il convient de préciser que les bonnes pratiques de gestion et les meilleures procédures administratives ne peuvent être introduites dans une organisation que si et seulement si l'on édicte des normes juridiques, des principes ou des règles de conduite en vue de formaliser la dynamique de changement escomptée. Pour la résolution de ce problème spécifique, nous ferons recours à une approche générique basée sur la nécessité d'une meilleure opérationnalisation de la GAR en l'adaptant au contexte national.

Le problème spécifique n°2 est relatif à *la non-atteinte des objectifs du budget-programme*. En effet, l'état d'exécution reflété à partir du taux d'exécution est pour la plupart des activités très faible (annexe 2). Cet état de chose est préjudiciable pour la qualité des rapports de performance élaborés. Il faut admettre que si les indicateurs de suivi n'arrivent pas à assurer une exécution relativement satisfaisante des activités, cela compromet indéniablement la mise en œuvre du budget-programme au MAEP. Il faut donc adopter une méthode permettant le choix judicieux des indicateurs de suivi et d'évaluation des activités afin de garantir une exécution plus large des activités programmés dans le PTA. Par ailleurs, il

⁸ - PovertyReduction Support Crédit (PRSC) en anglais.

convient de ne pas perdre de vue que la gestion axée sur les résultats s'accompagne d'un ensemble de principes, d'approches et d'outils techniques indispensables pour l'atteinte des objectifs fixés. C'est pourquoi la résolution efficace et durable du problème spécifique n°2 exige que nous développons une approche théorique basée sur un choix méthodique des indicateurs de suivi et sur la mise en place d'un mécanisme de motivation des agents en tenant compte des résultats de leurs actions.

En ce qui concerne la résolution du problème spécifique n°3 relatif à *la faible consommation des crédits budgétaires alloués*, il faut préciser que la persistance de ce problème ne permet pas une réalisation adéquate des résultats escomptés au niveau du Plan de Travail Annuel et du Budget-programme du ministère. Assurément, cette difficulté résulte de l'appel tardif des fonds au 1^{er} trimestre, ce qui se répercute sur le reste de l'année. De ce point de vue, il est nécessaire que les procédures d'appel de fonds de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) soient plus rigoureusement appliquées. La résolution de ce problème spécifique nécessitera la mise en œuvre d'une approche de gestion basée sur la redynamisation de la chaîne de gestion des dépenses publiques.

Tableau II: Synthèse des approches génériques de résolution par problème

NIVEAU D'ANALYSE	PROBLEMES	VISION GLOBALE DE RESOLUTION
GENERAL	Inefficacité du processus d'élaboration et de mise en œuvre du budget-programme	Amélioration du processus d'élaboration et de mise en œuvre du budget-programme
SPECIFIQUES	1 Faible internalisation de l'approche de Gestion Axée sur les Résultats	Théorie relative à l'opérationnalisation de la Gestion Axée sur les Résultats au sein de l'administration publique et dans les institutions de l'Etat
	2 Non-atteinte des objectifs du budget-programme	Approche centrée sur une grande responsabilisation des agents publics en vue d'une préparation et d'une mise en œuvre optimale du budget axé sur la performance et les résultats
	3 Faible consommation des crédits budgétaires alloués	Approche favorable à l'exécution satisfaisante du PTAB à travers une amélioration du Système Informatisé de Gestion des Finances Publiques (SIGFiP)

Source : données d'enquêtes

II. Séquences de résolution de la problématique choisie

La démarche méthodologique adoptée pour la résolution des problèmes spécifiques identifiés se décline en dix (10) étapes essentielles à savoir :

- ☆ la définition des objectifs de l'étude ;
- ☆ la formulation des hypothèses de recherche ;
- ☆ la construction du Tableau de Bord de l'Etude (TBE) ;
- ☆ la revue de littérature ;
- ☆ le choix des outils de mobilisation et d'analyse des données ;
- ☆ la mobilisation ou la collecte des données proprement dites ;
- ☆ le traitement des données collectées ;
- ☆ l'établissement du diagnostic de l'étude (analyse des données et vérification des hypothèses de recherche) ;
- ☆ la formulation des approches de solutions et la précision des conditions de leur mise en œuvre ;
- ☆ la présentation du Tableau de Synthèse de l'Etude (TSE).

Le présent travail est un mémoire professionnel consacré à l'analyse du processus d'élaboration et de mise en œuvre du budget-programme au Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche. Pour mener à bien cette recherche, nous avons d'abord répertorié les problèmes et les atouts liés au système de planification, de programmation et de budgétisation en place dans ce département ministériel. Ensuite, nous avons regroupé les différents problèmes identifiés par centre d'intérêt. Enfin, nous avons procédé au choix de la problématique de l'étude et à sa spécification.

CHAPITRE DEUXIEME :

**CADRE THEORIQUE ET
METHODOLOGIQUE, DIAGNOSTIC DE
L'ETUDE, APPROCHES DE SOLUTIONS
ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE
DES SOLUTIONS PROPOSEES**

Ce chapitre est réservé à la présentation du cadre théorique et méthodologique de l'étude, à la mobilisation des données, à la vérification des hypothèses de recherche et à la formulation de quelques approches de solutions.

SECTION 1 : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE ET METHODOLOGIE DE RECHERCHE

Dans ce paragraphe, nous présentons successivement les objectifs de l'étude, les hypothèses de recherche formulées, la revue de littérature et la démarche méthodologique adoptée.

PARAGRAPHE 1 : OBJECTIFS DE L'ETUDE, HYPOTHESES DE RECHERCHE ET REVUE DE LITTERATURE

Après avoir présenté les objectifs de l'étude, les causes probables des différents problèmes spécifiques retenus ainsi que les hypothèses de recherche formulées, nous procéderons à l'établissement du tableau de bord de l'étude et à l'élaboration de la revue de littérature.

I. Des objectifs de l'étude aux hypothèses de recherche

Les objectifs visés par la présente étude se rapportent à la résolution de la problématique de l'étude et à la résolution des problèmes spécifiques identifiés. En effet, par rapport à chaque problème spécifique, quelques causes probables ont été envisagées afin de faciliter la formulation des hypothèses de recherche.

A. Les objectifs de l'étude

Avant de présenter les objectifs de l'étude, il convient de rappeler le problème général ainsi que les problèmes spécifiques retenus dans le cadre de la présente étude. En effet, le problème général de l'étude est relatif à l'inefficacité du processus d'élaboration et de mise en œuvre du budget-programme au MAEP. Ce problème général se décline en trois problèmes spécifiques à savoir :

- ☆ la faible internalisation de l'approche de gestion axée sur les résultats ;
- ☆ la non-atteinte des objectifs du budget-programme ;
- ☆ la faible consommation des crédits budgétaires alloués aux dépenses en capital.

Les objectifs de l'étude sont de deux (02) ordres à savoir : un objectif général et trois objectifs spécifiques. Chaque objectif spécifique prend en compte le problème spécifique de son rang.

1) L'objectif général

L'objectif général de la présente étude est de contribuer à l'amélioration du processus d'élaboration et de mise en œuvre du budget-programme au Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche. Cet objectif général se décline en trois objectifs spécifiques.

2) Les objectifs spécifiques

Les objectifs spécifiques formulés pour mener cette étude se présentent comme suit :

- ☆ identifier les facteurs explicatifs de la faible internalisation de l'approche de Gestion Axée sur les Résultats (*objectifs spécifique n° 1*) ;
- ☆ proposer des solutions pratiques afin de faciliter l'atteinte des objectifs du budget-programme à travers une planification stratégique réaliste, le choix méthodique des indicateurs de suivi et la mise en place d'un mécanisme performant de motivation des agents en fonction des résultats de leurs actions (*objectifs spécifique n° 2*) ;
- ☆ suggérer des mesures concrètes afin d'accroître le taux consommation des crédits budgétaires alloués à travers une redynamisation du système de gestion des finances publiques (*objectifs spécifique n° 3*).

Après la définition des objectifs de l'étude, il convient de formuler quelques hypothèses de recherche susceptibles d'aider à la résolution des problèmes spécifiques identifiés.

B. Les Hypothèses de recherche

La formulation de chaque hypothèse de recherche passe essentiellement par l'identification des causes éventuelles pouvant être à l'origine des problèmes spécifiques identifiés

1. Les causes probables relatives au problème spécifique n°1 :

Le problème spécifique n°1 est relatif à la faible internalisation des méthodes et des principes de l'approche de Gestion Axée sur les Résultats. L'analyse de ce problème nous a permis de retenir quelques facteurs explicatifs pouvant être à l'origine de cette situation. Il s'agit notamment de :

- ☆ la méconnaissance ou la faible vulgarisation des méthodes et principes de l'approche de Gestion Axée sur les Résultats ;

- ☆ l'inexistence d'un cadre législatif et réglementaire portant application des méthodes et principes de l'approche de Gestion Axée sur les Résultats au niveau de l'administration publique béninoise ;
- ☆ la difficulté des agents à se départir de l'ancienne logique de gestion basée sur les moyens pour intégrer les méthodes et principes de la gestion axée sur la performance et les résultats de développement.

Dans un premier temps, il faut admettre que la méconnaissance ou la faible vulgarisation des principes de la Gestion Axée sur les Résultats est un argument peu probant qui ne peut pas prospérer car depuis le début des années 2000, le MAEP est résolument engagé dans l'opérationnalisation de la Gestion Axée sur les Résultats. Mieux, certains cadres supérieurs de ce département ministériel ont effectué plusieurs voyages d'étude pour mieux s'imprégner des règles et outils liés à cette nouvelle approche de gestion basée sur la performance et les résultats. En outre, plusieurs séminaires et ateliers de formations ont été animés au profit des agents de ce département ministériel sur les avantages de la GAR. C'est pourquoi il serait inexact de croire que, tout au long de leur parcours professionnel, plusieurs cadres et agents du MAEP n'ont jamais entendu parler des principes et des avantages liés à la mise en œuvre de l'approche de Gestion Axée sur les Résultats.

Assurément, la force d'inertie des habitudes ou la difficulté des agents à se départir de certaines vieilles pratiques administratives pour intégrer les principes de la GAR dans leurs méthodes de gestion quotidienne, n'est pas de nature à favoriser l'atteinte des objectifs du budget-programme au MAEP. En réalité, toute réforme est sujette à des résistances. Pour remédier à cette situation, il suffit de mettre en place des cellules de veille capables d'accompagner ou de soutenir la dynamique du changement escompté. Dans le cadre de ce mémoire, la résistance au changement ne sera pas retenue comme une cause pertinente pour justifier la faible internalisation de l'approche de Gestion Axée sur les Résultats au MAEP. A notre avis, cette difficulté semble persister surtout à cause de l'inexistence d'un cadre législatif et réglementaire portant application des règles ou principes de la Gestion Axée sur les Résultats dans l'Administration publique béninoise et dans les institutions de l'Etat. C'est pourquoi nous formulons l'hypothèse spécifique n°1 de la manière suivante :

❖ *Hypothèse spécifique n°1 :*

La faible internalisation de l'approche de Gestion Axée sur les Résultats est due à l'inexistence d'un cadre législatif ou réglementaire portant conditions de mise en œuvre des méthodes et des principes de l'approche de Gestion Axée sur les Résultats au sein de l'administration publique béninoise et dans les institutions de l'Etat.

2. *Les causes probables relatives au problème spécifique n°2 :*

Le problème spécifique n°2 est relatif à la non-atteinte des objectifs du budget-programme au MAEP. L'analyse de ce problème permet d'identifier plusieurs causes dont notamment :

- ☆ l'insuffisance des ressources financières mises en œuvre pour l'atteinte des objectifs du budget-programme ;
- ☆ l'inadéquation entre les dépenses exécutées et les objectifs du PTA ou du Budget-programme ;
- ☆ l'inexistence d'un mécanisme de motivation des agents sur la base des résultats de leurs actions.

Certes, l'insuffisance des ressources financières mise en œuvre pour l'atteinte des objectifs du budget-programme est un problème très pertinent qui mérite d'être analysé avec précaution. En effet, la question du financement de certains projets et programmes du secteur agricole se pose souvent avec acuité aussi bien pendant l'élaboration que lors de la mise en œuvre du budget-programme du ministère. A l'étape de l'élaboration du budget-programme, le caractère dérisoire des ressources financières attendues oblige les autorités ministérielles à rester dans les limites du CDMT (quand bien même son contenu n'est pas toujours en adéquation avec le coût réel des projets/programmes à financer par le Ministère). Pendant la phase d'opérationnalisation du budget-programme, des écarts financiers obligent les autorités ministérielles à opérer des restrictions sur l'utilisation des crédits budgétaires alloués.

En principe, l'insuffisance des ressources financières est un argument pertinent qui pourrait justifier la non-atteinte des objectifs du budget-programme au MAEP. Néanmoins, cet argument ne saurait prospérer dans le cas d'espèce puisqu'il ressort des éléments de l'état des lieux que les crédits budgétaires mise à la disposition de ce département ministériel sont faiblement consommés ; ce qui entraîne une exécution financière peu satisfaisante du Plan de Travail Annuel Budgétisé (PTAB) du ministère. Par ailleurs, un autre constat significatif nous amène à écarter l'argument relatif à l'inadéquation entre les dépenses exécutées et les objectifs du PTAB. En effet, l'absence d'une disposition législative engageant la responsabilité des ordonnateurs et des gestionnaires publics en cas de non-atteinte des objectifs des projets et programmes constitue un facteur convaincant qui explique mieux la situation.

Assurément, s'il existait une disposition législative ou réglementaire qui engage la responsabilité juridique des agents publics en cas de non-atteinte des objectifs qui leur sont assignés, ces derniers prendraient toutes les diligences nécessaires pour la réalisation des

missions qui leur sont confiées. Toute chose qui faciliterait la bonne exécution des différents projets et programmes et, par conséquent, l'atteinte des objectifs du budget-programme au plan sectoriel. En définitive, l'hypothèse spécifique n°2 a été formulée ainsi qu'il suit :

❖ Hypothèse spécifique n°2 :

L'absence d'un mécanisme de motivation des agents publics sur la base des résultats de leurs actions explique la non-atteinte des objectifs du budget-programme au Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche.

3. Les causes probables relatives au problème spécifique n°3 :

L'analyse du problème spécifique n°3 relatif à la faible consommation des crédits budgétaires alloués aux dépenses en capital nous a permis d'envisager quatre causes possibles. Ces causes éventuelles se présentent comme suit :

- ☆ la mauvaise allocation des ressources financières ;
- ☆ la lenteur de certains gestionnaires dans le processus de consommation des crédits alloués ;
- ☆ l'inadéquation entre le rythme de décaissement des fonds et le caractère saisonnier des activités du secteur agricole ;
- ☆ le non-respect du Plan de Consommation des Crédits (PCC) budgétaires et le retard dans l'exécution des Plans de Passation des Marchés Publics ;

En effet, force est de constater que certains gestionnaires montrent une certaine lenteur à consommer les crédits alloués parfois pour des raisons qui leur sont propres. Cette lenteur peut aussi s'expliquer par les difficultés de justification au moment de l'audit ou du contrôle de leur gestion financière. En effet, ce contrôle sur pièce engage très souvent la responsabilité civile, pécuniaire et disciplinaire des auteurs de la dépense publique. Le nombre important de personnes interpellées pour des motifs de corruption, de détournement de deniers publics, de fraude et d'abus de pouvoir illustre bien cette situation. Pour la formulation de l'hypothèse spécifique n°3, cette cause relative à la lenteur de certains gestionnaires à consommer les crédits alloués nous paraît suffisamment convaincante pour justifier la faible consommation des crédits budgétaires.

Un tel constat nous amène à écarter l'argument relatif à l'inadéquation entre le rythme de décaissement des fonds et le caractère saisonnier des activités du secteur agricole même si cet argument paraît fondé a priori. Le fait que la mise en œuvre du budget-programme n'est que théoriquement établie dans l'administration publique béninoise en général et au Ministère

de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche en particulier ne peut suffisamment justifier ce problème à notre avis.

La lenteur administrative dans le traitement des dossiers au niveau de la chaîne de gestion des dépenses publiques et la maîtrise insuffisante des procédures nationales de passation des marchés publics et le retard souvent accusé dans le décaissement des crédits alloués aux projets et programmes sectoriels ne sont pas de nature à assurer l'application méthodique du Plan de Consommation des Crédits budgétaires ni la performance dans l'exécution des Plans de Passation des Marchés Publics. Cette cause pourrait pleinement justifier le problème spécifique. Toutefois, elle nous semble légère.

Voilà autant de facteurs pertinents qui auraient justifié la faible consommation des crédits budgétaires au Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche. Ainsi, nous avons formulé l'hypothèse spécifique n°3 de la façon suivante :

❖ *Hypothèse spécifique n°3 :*

La faible consommation des crédits budgétaires alloués aux dépenses en capital résulte de la lenteur de certains gestionnaires publics à consommer les crédits alloués.

II. Tableau de bord de l'étude

Avant d'aborder les autres étapes essentielles pour la résolution de la problématique de cette étude, il convient de faire le point des différentes séquences déjà finalisées à l'état actuel de l'évolution des travaux. Ce bref aperçu est présenté dans un tableau récapitulatif. Il s'agit du Tableau de Bord de l'Etude (TBE) qui retrace les idées phares ayant conduit à la formulation des hypothèses de recherche. Cet outil de pilotage servira de repère pour l'évolution future de l'étude notamment pour le choix de la méthodologie de recherche, la revue de littérature, l'établissement du diagnostic de l'étude et pour la formulation des solutions concrètes. Le TBE est constitué essentiellement de la problématique de l'étude, des problèmes spécifiques retenus, les causes supposées être à la base de ces problèmes spécifiques, des objectifs visés et des hypothèses de recherche formulées.

Tableau III: Tableau de bord de l'étude

Niveau d'analyse	Problèmes	Objectifs de l'étude	Causes supposées	Hypothèses de recherche
Général	Inefficacité du processus d'élaboration et de mise en œuvre du budget-programme au MAEP.	Contribuer à l'amélioration du processus d'élaboration et de mise en œuvre du budget-programme au MAEP.	-	-
Spécifique	1 Faible internalisation de l'approche de Gestion Axée sur les Résultats.	Identifier les facteurs explicatifs de la faible internalisation de l'approche de Gestion Axée sur les Résultats.	Inexistence d'un cadre législatif ou réglementaire portant conditions de mise en œuvre des méthodes et des principes de l'approche de Gestion Axée sur les Résultats au niveau de l'administration publique et dans les institutions de l'Etat.	La faible internalisation de l'approche de gestion axée sur les résultats au MAEP est due à l'inexistence d'un cadre législatif ou réglementaire portant conditions de mise en œuvre des méthodes et des principes de l'approche de gestion axée sur les résultats au sein de l'administration publique béninoise et dans les institutions de l'Etat.
	2 Non-atteinte des objectifs du budget-programme.	Proposer quelques solutions pratiques afin de faciliter l'atteinte des objectifs du budget-programme.	Absence d'un mécanisme de motivation des agents publics sur la base des résultats de leurs actions.	L'absence d'un mécanisme de motivation des agents publics sur la base des résultats de leurs actions explique la non-atteinte des objectifs du budget-programme au Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche.
	3 Faible consommation des crédits budgétaires alloués aux dépenses en capital.	Suggérer des mesures concrètes en vue d'accroître le taux consommation des crédits budgétaires alloués.	Non-respect du Plan de Consommation des Crédits budgétaires et le retard souvent accusé dans l'exécution des Plans de Passation des Marchés Publics.	La faible consommation des crédits budgétaires alloués aux dépenses en capital résulte de la lenteur de certains gestionnaires publics à consommer les crédits alloués.

Source : Synthèse des éléments ayant conduit à la formulation des hypothèses de recherche.

PARAGRAPHE 2 : REVUE DE LITTERATURE ET CADRE METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE

Dans ce paragraphe, nous mettrons en exergue les approches théoriques développées par certains auteurs au sujet des problèmes spécifiques retenus avant de présenter la méthodologie de recherche adoptée.

I. Revue de littérature

Dans une recherche scientifique, la revue de littérature permet de faire préalablement le point des connaissances acquises sur le sujet abordé avant de formuler des avis ou des propositions personnelles en vue de contribuer à l'enrichissement du débat. Dans le cas d'espèce, la revue de littérature portera sur les trois (03) questions essentielles à savoir :

- ☆ l'opérationnalisation de la gestion axée sur les résultats au sein de l'administration publique et dans les institutions de l'Etat ;
- ☆ la responsabilisation des agents publics en vue d'une préparation et d'une mise en œuvre optimale du budget axé sur la performance et les résultats ;
- ☆ la nécessité d'une exécution satisfaisante du Plan de Travail Annuel et du Budget-programme à travers une meilleure consommation des crédits alloués aux dépenses en capital.

A. Point des contributions antérieures sur les conditions de mise en œuvre de la GAR au sein de l'administration publique

D'après l'Agence Canadienne de Développement International, la GAR est « *un moyen d'améliorer l'efficacité et la responsabilité de la gestion en faisant participer les principaux intervenants à la définition de résultats escomptés, en évaluant les risques, en suivant les progrès vers l'atteinte de ces résultats, en intégrant les leçons apprises dans les décisions de gestion et les rapports sur le rendement.* »⁹ Selon le PNUD, la GAR est « *une stratégie ou une méthode de gestion appliquée par une organisation pour veiller à ce que ses procédures, produits et services contribuent à la réalisation de résultats clairement définis. La GAR offre un cadre cohérent de planification et de gestion stratégique en améliorant l'apprentissage et la responsabilité. Il s'agit aussi d'une vaste stratégie de gestion visant à apporter d'importants changements dans le mode de fonctionnement des organismes, l'accent étant mis sur l'amélioration de la performance et la réalisation de résultats. Ceci passe par la définition de résultats réalistes, le suivi du progrès dans*

⁹ - Cité in « gestion participative des projets de développement rural. Outils et méthodes d'intervention », <http://www.membres.lycos.fr/sousarbreapalabre/memoire/2chapitre5.htm>

la réalisation des résultats escomptés, l'intégration des enseignements tirés dans les décisions de gestion et la communication d'information au sujet de la performance. »

Conformément à la **Déclaration de Paris**¹⁰, « *axer la gestion sur les résultats signifie gérer et mettre en œuvre l'aide en se concentrant sur les résultats souhaités et en utilisant les données disponibles en vue d'améliorer le processus de décision* »¹¹. Autrement dit, la GAR est une approche qui se concentre de façon systématique sur les résultats¹², plutôt que vers la réalisation d'activités déterminées, en optimisant l'utilisation des ressources humaines et financières.¹³ Le concept de gestion axée sur les résultats est attribué à P. Drucker (1909-2005), gourou du management, qui publie en 1964 l'ouvrage "*Managing for results*". Quelque peu éclipsé jusqu'à la fin des années 80, ce principe de gestion revient à l'avant-plan dans les années 90. À la pointe de cette méthode, le gouvernement canadien l'adopte, au début des années 90, dans le cadre d'une importante réforme du secteur public visant à développer un modèle de gestion de projet plus participatif et responsabilisant.

À leur tour, des organisations internationales comme la Banque mondiale, l'ONU, l'OCDE, etc. optent pour cette procédure dans le but de mieux rendre compte des résultats acquis. C'est en 2005 que les membres de la communauté du développement (pays partenaires et donateurs) adoptent la Déclaration de Paris. Celle-ci s'inscrit parmi les moments clés de la réflexion internationale sur l'efficacité de l'aide au développement. La Déclaration de Paris marque la volonté de la communauté du développement de progresser sur le front de l'harmonisation, de l'alignement et de la gestion axée sur les résultats en matière de développement. Le Bénin s'est inscrit également dans cette mouvance avec la réforme administrative et institutionnelle en cours dans le pays depuis plus d'une quinzaine d'année. Il reste, pour ce faire, à l'administration publique et aux institutions de l'Etat de mettre en place les outils adéquats pour une meilleure internalisation des méthodes et principes de la gestion axée sur les résultats.

A l'état actuel des choses, aucune norme juridique ne fixe concrètement l'obligation d'une approche axée sur les résultats pour l'exécution des projets et programmes pilotés par les différents ministères sectoriels en place au Bénin. En effet, le mécanisme de budgétisation par programme n'est que théoriquement établi puisque la nomenclature budgétaire actuelle ne prévoit pas une

¹⁰ - Déclaration sur l'efficacité de l'aide, adoptée à Paris le 2 mars 2005 par les ministres et hauts responsables de 90 pays et les dirigeants ou représentants de 27 organismes d'aide au développement.

¹¹ - Cité in « La gestion axée sur les résultats de développement. Document de référence : des principes à l'action », CAD/OCDE, mars 2006.

¹² - Utilisé au sens large du terme.

¹³ - La notion de résultat étant comprise au sens large du terme, elle fait aussi bien référence aux résultats, aux effets qu'à l'impact escompté. L'abréviation : GAR (Gestion Axée sur les Résultats) devient RbM (Results-based Management) en anglais.

codification par programme. Sur le plan juridique, le texte national de référence en matière budgétaire est *la loi organique 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*. Dans son esprit et dans sa lettre, cette loi organique devrait servir de base juridique pour l'exécution des budget-programmes au Bénin. Néanmoins, l'absence d'une disposition consacrant ou encadrant expressément le processus de budgétisation par programme n'est pas de nature à assurer une application adéquate des méthodes et principes de la GAR. Il s'ensuit que les différents budget-programmes élaborés annuellement au niveau de chaque département ministériel restent et demeurent de simples annexes explicatives nécessaires pour renseigner les parlementaires et de simples documents de travail utiles pour le pilotage des différents projets et programmes sectoriels.

L'opérationnalisation de la GAR passe par le renforcement des capacités des agents publics chargés de conduire les fonctions de planification, de programmation, de budgétisation et de suivi-évaluation au sein de l'administration publique et dans les différentes institutions de l'Etat. Pour une meilleure implantation de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) au MAEP, les décideurs et les cadres de ce département ministériel peuvent solliciter l'appui-conseil de l'Institut pour le Développement en Économie et en Administration (IDEA International). En effet, la mission de cet Institut est de supporter les gouvernements et le secteur public dans l'implantation de la GAR en leur proposant une offre de service intégrée qui repose sur les compétences d'une équipe multiculturelle de professionnels de haut niveau provenant de divers secteurs. L'Institut est spécialisé dans cinq domaines d'expertise à savoir :

- ☆ la planification par résultats ;
- ☆ la budgétisation par Résultats ;
- ☆ la gestion des finances publiques, l'audit et les marchés publics ;
- ☆ la gestion des programmes et projets publics ;
- ☆ le suivi-évaluation des activités.

B. Point des connaissances théoriques sur la responsabilisation des agents publics en vue d'une préparation et d'une mise en œuvre optimale du budget axé sur la performance et les résultats

Dans le domaine du management, la fixation d'objectifs consiste à établir le seuil de succès en termes de résultats, ce qui clarifie l'orientation des efforts qui sont attendus de l'équipe. Ainsi, les objectifs se rapportent généralement à des indicateurs de performance privilégiés par la direction de l'organisation. Plus spécifiquement, les objectifs fixés doivent prendre en compte la quantité du travail et/ou la qualité du travail à réaliser à l'intérieur d'une période donnée.¹⁴ En effet, le choix de

¹⁴ - Saintonge, 2007, p221

ces objectifs effectués devrait permettre de traduire, de manière équilibrée, trois dimensions de la performance :

1. Les objectifs d'efficacité socio-économique répondant aux attentes du citoyen

Ces objectifs visent à modifier l'environnement économique, social, écologique, sanitaire, culturel, etc. Ils indiquent non pas ce que fait l'administration (ses produits), mais l'impact de ce qu'elle fait (ses résultats socio-économiques).

2. Les objectifs de qualité de service intéressant l'utilisateur

L'utilisateur peut être un usager externe (utilisateur d'un service public) ou un usager interne (les services des programmes soutenus) notamment dans le cas de programmes de fonctions de soutien (Exemple : les fonctions d'état-major et de gestion des moyens).

3. Les objectifs d'efficacité de la gestion intéressant le contribuable

Ces objectifs tendent, pour un même niveau de ressources, à accroître les produits des activités publiques et pour un même niveau d'activité, ils tendent à nécessiter moins de moyens. En réalité, il est préférable de ne pas rapporter les résultats socio-économiques aux moyens afin de bien distinguer les objectifs d'efficacité socio-économique et les objectifs d'efficacité de la gestion. Les premiers visent à accroître l'efficacité socio-économique des services produits par l'administration en améliorant leur conception et leurs dispositifs de mise en œuvre. Les seconds visent à rendre ces services à moindre coût, en améliorant, par exemple, l'allocation des moyens au regard des besoins ou la qualité de la gestion des ressources humaines.

Il est indispensable de rechercher un équilibre entre les trois catégories d'objectifs. Ceci est d'autant plus nécessaire que les attentes respectives des citoyens, des usagers et des contribuables ne convergent pas toujours spontanément. Si les trois points de vue sont concernés par les finalités d'un même programme, il est donc indispensable que le Parlement, garant de l'intérêt général, valide pour chacun d'eux les objectifs poursuivis.¹⁵ En effet, pour que les objectifs puissent avoir un effet positif sur la performance des équipes de travail, il est nécessaire que les membres se montrent engagés envers ceux-ci.

¹⁵ - www.performancepublique.gouv.fr

L'engagement envers les objectifs représente vraisemblablement la variable modératrice la plus étudiée dans la documentation scientifique. Il est défini comme étant la force ou l'intensité du dévouement quant à l'atteinte des objectifs. Sans un tel engagement, les individus auront tendance à renoncer à l'atteinte des objectifs à l'occasion des premières difficultés susceptibles de gêner leur réalisation. Une autre condition de nature à optimiser l'efficacité des objectifs consiste en la présence d'un contexte caractérisé par la disponibilité de ressources ou l'absence de contraintes à la poursuite des objectifs. Les contraintes organisationnelles se réfèrent aux conditions qui empêchent la manifestation d'une performance optimale. Les principales contraintes organisationnelles sont la complexification et l'intensification des exigences du travail, la compression du temps d'exécution, la rationalisation des ressources organisationnelles, la communication inadéquate à l'intérieur de l'organisation et le changement non prévisible des politiques organisationnelles. Ces contraintes organisationnelles, en réduisant l'anticipation de l'atteinte des résultats, diminuent l'engagement envers les objectifs.

La théorie sociocognitive de **Bandura** stipule que le comportement est fonction des conséquences associées à l'atteinte des objectifs ; des conséquences positives, neutres ou négatives ayant respectivement un effet positif, neutre ou négatif sur le niveau d'engagement envers l'atteinte d'objectifs précis. L'attribution de récompenses permet non seulement de reconnaître les succès des membres, mais aussi de susciter la manifestation des comportements souhaités. L'attribution de récompenses est donc très utile pour favoriser l'atteinte des objectifs.¹⁶

De ce fait, l'Etat passe d'une logique de moyens à une logique de résultats. On passe du toujours plus, au toujours mieux ne serait-ce que théoriquement. Cela concernera le train de vie de l'Etat (mettre les fonctionnaires sur les priorités) et l'Etat providence. Les administrations sont pilotées en fonction des résultats attendus des programmes.¹⁷

Chaque programme est dirigé par un responsable de programme, chargé de son animation et responsable de l'atteinte des objectifs fixés, sous l'autorité du ministre. Afin de lui donner les moyens d'accomplir cette mission, la LOLF lui accorde une très grande liberté de gestion en lui permettant de redéployer à sa guise les crédits dont il dispose à l'intérieur du programme, avec comme seule limite de ne pas dépasser le plafond fixé pour les dépenses de personnel, mais à la condition de rendre compte de sa gestion à la fin de l'exercice.¹⁸

¹⁶ - **Saintonge**, 2007, p225-273-274-276

¹⁷ - **François**, 2004, p116-117

¹⁸ - www.viepublique.fr

La réforme budgétaire axée sur les résultats ne pourra produire tous ses effets que si les gestionnaires de programme sont véritablement responsabilisés. Le cadre de réforme budgétaire axée sur les résultats de 2005 prévoyait l'introduction de sous-programmes pilotes pour approfondir la réforme, mais dans les faits ces sous programmes ne se distinguent pas des programmes classiques. De ce fait, la responsabilisation des gestionnaires n'est pas encore mise en œuvre dans la mesure où ceux-ci demeurent liés par les règles classiques du droit budgétaire notamment par le principe de la non-fongibilité des crédits budgétaires. Il apparaît donc nécessaire de clarifier et d'augmenter les responsabilités des gestionnaires de programmes pour que la gestion budgétaire au Bénin soit véritablement fondée sur les principes de la gestion axée sur les résultats. La responsabilisation des gestionnaires de programmes devra cependant impérativement s'accompagner en contrepartie d'une amélioration du contrôle a posteriori.¹⁹

Le Gouvernement béninois s'est engagé dans un important programme de réforme budgétaire connu sous le nom de PERAC.²⁰ Cette réforme se met en place dans un contexte juridique, administratif et culturel à adapter ou à parfaire. Sur le plan juridique, le texte national de référence en matière budgétaire, la loi organique de 1986 relative aux lois de finances n'a été ni modifiée, ni abrogée. Celle-ci est, dans son esprit et dans sa lettre, le fondement juridique des budgets classiques dits budgets de « *moyens* ». Il s'ensuit que les budgets de programme n'ont pas de valeur juridique et sont de simples documents de travail pour les administrations et des annexes explicatives pour les parlementaires. Sur le plan administratif, malgré la création en 2002 d'une Direction Générale de la Réforme et de la Modernisation Administrative au Ministère en charge de la Fonction Publique, la recherche de la performance que traduisent les objectifs des programmes n'est pas appuyée par un mécanisme de motivation des agents publics sur la base des résultats de leur action, ni par une refonte de l'organisation administrative qui situe mieux les niveaux de responsabilités et la description des postes dans l'administration publique étatique. Sur le plan culturel, la force d'inertie des habitudes, du rapport au travail et à la chose publique entrave l'éclosion de cette « *mutation culturelle* » qui servirait bien d'adjuvant à la réception définitive et optimale de la gestion budgétaire par programme.²¹

Au-delà des changements de procédures et de leur renforcement, passer à une gestion budgétaire basée sur les résultats nécessite un plan et un système d'incitation pour changer la façon de gérer l'administration publique. Pour guider cette réflexion, il faudra :

☆ développer une stratégie d'ensemble pour la réforme de l'administration publique à travers :

¹⁹ - BOR¹², 2009, p4

²⁰ - MAEP 11, 2003, p4

²¹ - MEDE, 2004, p61

- une vision claire du point d'arrivée basée sur un diagnostic honnête et réaliste du point de départ et des contraintes ;
 - une stratégie de réforme cohérente, pratique, et échelonnée dans le temps qui s'appuie sur une analyse continue des résultats et des contraintes ;
 - trois (3) piliers :
 - s'assurer d'un soutien politique réel et visible au plus haut niveau ;
 - mettre en place un cadre incitatif approprié ;
 - gérer le processus de réforme.
- ☆ établir un cadre de responsabilisation des gestionnaires axé sur la performance :
- assurer au niveau programme, l'autorité nécessaire pour pouvoir gérer l'ensemble des ressources qui s'y rapportent ;
 - responsabiliser les gestionnaires selon un cadre de performance établi en fonction de résultats ;
 - développer un système de contrôle de gestion moderne et efficace ;
 - mettre en place un système moderne de gestion des ressources humaines c'est-à-dire basé sur le mérite et en fonction d'une stratégie de développement organisationnel ;
 - instaurer un système de développement professionnel continu des gestionnaires ;
 - établir une reddition de comptes systématique axée sur les résultats ;
 - mettre l'accent sur la qualité des services aux citoyens.²²

C. Point des contributions antérieures sur la nécessité d'une exécution satisfaisante du PTAB à travers une amélioration du Système de Gestion des Finances Publiques

Nous ne pouvons aborder le problème du faible taux de consommation des crédits relatifs aux dépenses en capital sans définir la notion de dépenses en capital. En effet, les dépenses en capital ne sont rien d'autre que les dépenses d'investissement. Ce sont des « *dépenses effectuées directement par l'Etat ou subventionnées par lui sous formes diverses. Les investissements contribuent largement à la croissance économique et au processus de développement* ». ²³ Cette réalité est bien perçue par l'économiste A. Barrere (2000) qui estime que l'investissement public est vital pour la croissance économique. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'il écrit : « *L'investissement public devient une nécessité nationale. On ne saurait, en effet, concevoir une expansion de l'industrie de transformation, de l'agriculture, des services, en un mot de toutes les activités qui sont dépendantes de l'activité des secteurs de base, si le développement de ces derniers n'est pas réalisé. Ainsi, non seulement une grande partie de l'investissement public devient*

²² - Claude et Asha, 2002, p55

²³ - Félicienne GUINIKOUKOU, lexique budgétaire, septembre 2001

nécessaire, mais encore, il apparaît dans une certaine mesure prioritaire tout au moins au début d'une période d'expansion car il conditionne le développement ».

La résolution du problème spécifique n°3 relatif à la faible consommation des crédits budgétaires repose sur une approche basée sur la gestion du changement dans les organisations. En effet, il importe de redynamiser le Système de Gestion des Finances Publiques en place au Bénin. La GAR est une approche de gestion des institutions privées et publiques qui repose entre autres sur la planification stratégique, l'examen régulier de la performance, la reddition de comptes aux acteurs concernés et le feed-back dans le processus de décisions. De ce fait, elle implique un changement profond dans le mode de gestion. Selon le dictionnaire Petit Larousse illustré (2007), le changement c'est « l'action, le fait de changer, de se modifier en parlant de quelqu'un ou de quelque chose ». C'est une innovation, c'est-à-dire l'introduction de quelque chose de nouveau dans une situation, une organisation.

Selon Rogers et Shoemaker (1971) l'innovation est une idée, une pratique, un objet perçu comme nouveau par les membres d'un système. Selon M. Bererdre (1977), l'innovation est « *l'introduction volontaire de nouveauté dans quelque chose d'ancien, d'établi* ». Pour le **Comité directeur de la Prospérité du Canada** (1992), « *l'innovation, c'est l'apport de nouveaux produits et services, de nouveaux procédés ou de nouveaux moyens de faire les choses. Elle exige une grande ouverture au changement, une aptitude à initier, à absorber ou à s'adapter à de nouvelles façons de penser, de se comporter et de travailler ensemble* ». De ce fait, il existe plusieurs formes de changements, notamment le changement individuel, le changement social et le changement organisationnel compris comme « *ce changement qui intervient dans l'organisation et qui est impulsé par toutes sortes d'interventions d'éléments intérieurs (innovations technologiques par exemple, politiques nouvelles de gestion), ou extérieurs (politiques extérieures, innovations de l'extérieur, etc.)*»²⁴ La redynamisation du système de gestion des finances publiques est donc un changement organisationnel dont l'implantation dans une structure nécessite une stratégie.

Selon J. Deresse (2008), la gestion du changement dans les organisations appelle le changement stratégique. La stratégie est clairement exprimée à l'ensemble des membres de l'organisation, l'inertie et la résistance au changement sont inévitables. Il pense que le changement stratégique ne peut s'envisager sans changement opérationnel et la manière de gérer le changement dépend du contexte de l'organisation.

²⁴- Alphonse GAGLOZOUN, 2010

D'après Balogoum et H. Hailley (1998), il faut modifier le contexte avant de modifier la structure. Pour ce faire, on doit prendre en compte les éléments contextuels suivants :

- Délai : quel est le délai nécessaire au changement ?
- Ampleur : quel est le degré de changement nécessaire ?
- Préservation : quelles ressources et compétences faut-il conserver ?
- Diversité : quelle homogénéité du personnel ?
- Capacité : les managers sont-ils capables d'implanter le changement ?
- Disponibilité : quelles ressources disponibles pour le changement ?
- Volonté : le personnel est-il disposé à changer ?
- Pouvoir : le leader va-t-il le pouvoir pour imposer le changement ?

Avec les théories de l'environnement, Mintzberg (2001), pense que la stratégie dépend de la taille de l'entreprise, des techniques, de la stabilité du contexte, de l'hostilité de l'environnement ; le changement va donc découler de l'analyse de ces éléments. De l'analyse, il faut pouvoir identifier les potentialités mais aussi les goulots d'étranglement de l'implantation du changement.

A cet effet, John (2001), identifie les champs de force en termes d'accélérateurs et entraves au changement. Quant aux forces qui encouragent le changement, il cite la qualité du service, la forte capacité de travail, la flexibilité et l'autonomie des services. En ce qui concerne les forces qui entravent le changement, il a identifié les éléments suivants : la charge de travail excessive, la culture de la sanction, le management très formalisé, l'existence de baronnies, la départementalisation, l'urgence permanente, le conformisme et la déférence.

Mais du fait que l'homme est au centre de tout, l'implantation du changement nécessite l'identification des acteurs. Dans ce cadre, Rogers (1969, 1983), propose une typologie des bénéficiaires de changement qu'il appelle les « adoptants ». On y distingue cinq types : les pionniers, les innovateurs, la majorité précoce, la majorité tardive et les retardataires ou réfractaires. Contre les dérives du changement, J. Deresse (2008) préconise la planification du changement. Mais, la planification stratégique pourrait aussi comporter des biais. Une solution radicale s'impose : la réingénierie.

En effet, la réingénierie est une nouvelle démarche managériale pratique, un outil dans la recherche de la qualité totale qui mobilise aujourd'hui l'attention de nombreux gestionnaires. Selon J. Champy et M. Hammer, la réingénierie est « une remise en cause fondamentale et une redéfinition radicale des processus opérationnels à l'aide des technologies de l'information et de la communication (TIC) pour obtenir des gains spectaculaires dans les performances critiques que

constituent aujourd'hui les coûts, la qualité, le service et la rapidité ». ²⁵ La réingénierie repose donc sur la technologie : les TIC qui sont censées améliorer l'efficacité mais aussi la façon de faire les tâches. Ainsi, On élimine les tâches qui ne créent pas de valeurs ajoutées réellement et on reconstruit l'entreprise pour supprimer les contraintes du passé.

II. Méthodologie de recherche adoptée

La démarche méthodologique que nous avons utilisée dans le cadre de cette étude prend en compte deux dimensions essentielles à savoir : une dimension théorique et une dimension empirique.

A. Méthode empirique

L'approche empirique de l'étude a pour but de faire ressortir d'une part, la méthode d'enquête envisagée à travers les outils de mobilisation des données et d'analyser les résultats d'enquêtes d'autre part. De façon pratique, cette approche méthodologique nous a permis de :

- ☆ fixer l'objectif de l'enquête ;
- ☆ définir la population cible ;
- ☆ déterminer la nature de l'enquête ;
- ☆ déterminer la technique et l'outil de collecte des données ;
- ☆ indiquer les modalités du dépouillement et de la présentation des données issues de l'enquête.

1. Objectif de l'enquête

L'objectif de l'enquête est de mobiliser les données nécessaires à la vérification des hypothèses de recherche formulées précédemment. En effet, la confrontation de ces données aux hypothèses de l'étude permettra de savoir si :

- ☆ la faible internalisation des méthodes et principes de l'approche de Gestion Axée sur les Résultats s'explique effectivement par l'inexistence d'un cadre législatif et règlementaire portant application des méthodes et principes de la Gestion Axée sur les Résultats dans l'administration publique béninoise ;
- ☆ l'absence d'un mécanisme de motivation des agents publics sur la base des résultats de leurs actions justifie la non-atteinte des objectifs du budget-programme au MAEP ;
- ☆ La faible consommation des crédits budgétaires alloués aux dépenses en capital résulte de la lenteur de certains gestionnaires publics à consommer les crédits alloués.

²⁵ - M. DAVOH, 2012

2. Échantillonnage l'étude

La population cible de l'étude a été déterminée à partir d'un choix raisonné qui prend en compte la brièveté du temps imparti, les problèmes spécifiques en résolution et le type d'information recherché. Les personnes enquêtées ont été choisies en raison de leur implication dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre du budget-programme du MAEP. En effet, l'enquête a été effectuée prioritairement auprès d'une population cible composée aussi bien du personnel de la DPP, de celui de la DRFM, et auprès du personnel des autres structures de pilotage de la réforme budgétaire en cours au MAEP. Cette population cible présente une taille de 43 individus.

Tableau IV : Population cible de l'enquête

Catégorie de l'enquêté	Effectif		Taux de collecte	Mode d'échantillonnage
	de l'échantillon			
Coordonnateurs et autres cadres de projets	15	12	80%	Raisonné
Régisseurs central et de projets/programmes	3	3	100%	Exhaustif
Chef de service et cadres du service budget et comptabilité	05	05	100%	Exhaustif
Responsables et cadres de la Cellule de Suivi et d'évaluation	06	06	100%	Exhaustif
Directeur et chefs de service	10	10	100%	Exhaustif
Autres cadres du ministère	10	10	100%	Exhaustif
TOTAL	46	43	93,47%	-

Source : Données d'enquêtes, Janvier 2016

3. Nature de l'enquête

Les informations recueillies à travers cette enquête menée sur le terrain sont des données qualitatives. En effet, il s'agit d'un certain nombre de données empiriques non mesurables par opposition aux données quantitatives qui sont mesurables comme par exemple le poids des individus d'une population donnée.

4. Technique et outil de collecte des données

Pour mener à bien cette mobilisation des données, une enquête a été menée auprès des acteurs impliqués dans la chaîne la planification, programmation, budgétisation et suivi-évaluation. Cette enquête a été réalisée au moyen d'un questionnaire complété par un guide d'entretien. Ces deux instruments de collecte des données sont annexés au présent mémoire

(Annexes n° II et n° III). Le questionnaire a été adressé aux enquêtés en tenant compte de la maîtrise qu'ils ont des problèmes en résolution et de la qualité des informations qu'ils sont censés détenir.

5. Modalité de dépouillement et de présentation des données

Les données recueillies, sur la base du questionnaire administré à la population cible et rempli par elle, ont été dépouillées manuellement et saisies dans les logiciels WORD, EXCEL et SPSS²⁶ en vue d'un bon traitement. Après le dépouillement, les données primaires et les résultats qui en découlent ont été présentés sous forme de tableaux et de graphiques.

B. Méthode théorique

La dimension théorique de l'enquête vise à définir les outils et les modalités qui permettront de déterminer les causes réelles se trouvant à la base des problèmes spécifiques retenus. Ainsi, une théorie d'amélioration a été envisagée pour chaque problème spécifique avant la formulation du seuil de décision devant permettre de vérifier des hypothèses de recherche formulées en supra.

1. Repères de résolution de la problématique de l'étude

La revue de littérature élaborée n'a pas permis d'aboutir à des conclusions pertinentes pouvant servir de grille d'analyse pour la résolution des trois problèmes spécifiques identifiés. Face à cette situation, nous avons décidé de fixer quelques seuils de décision en vue de la vérification des hypothèses de recherche formulées précédemment. Mais avant, plusieurs questions essentielles ont été posées dans le questionnaire adressé aux personnes enquêtées. Ces questions se présentent comme suit :

- ☆ *Selon vous, qu'est-ce qui explique la faible internalisation des méthodes et principes de l'approche de gestion axée sur les résultats ?*
- ☆ *Quelles sont les causes réelles qui sous-tendent la non-atteinte des objectifs du budget-programme au MAEP ?*
- ☆ *A votre avis, qu'est-ce qui justifie la faible consommation des crédits budgétaires alloués aux dépenses en capital ?*

2. Seuils de décision pour la vérification des hypothèses retenues

Pour la vérification des trois hypothèses de recherche formulées en supra, les causes qu'il convient de retenir après les investigations comme étant les causes réelles sous-tendant les

²⁶ - Statistical Package for the Social Sciences.

différents problèmes spécifiques identifiés sont celles qui auront recueilli un taux d'approbation supérieur ou égal à 50% de la population enquêtées. Autrement dit, les seuils de décision pour la vérification des hypothèses de recherche se basent sur l'adage latin « *Vox populi, vox Dei* » qui recommande que l'on accorde plus de crédit aux opinions émises par la majorité des personnes interrogées.

Par ailleurs, les autres causes évoquées seront prises en compte lors de la formulation des approches de solutions si et seulement si leur poids d'approbation touche plus de 25% de la population enquêtée. Une fois les approches empiriques et théoriques bien définies, il convient de présenter les résultats des données issues de l'enquête ainsi que les approches de solutions envisagées.

SECTION 2 : ENQUETE DE VERIFICATION DES HYPOTHESES ET APPROCHES DE SOLUTIONS

Cette section est consacrée à la vérification des hypothèses de recherche, à l'établissement du diagnostic de l'étude et aux approches de solutions formulées en vue de la résolution des problèmes réels se trouvant à la base des problèmes spécifiques identifiés.

PARAGRAPHE 1 : PRESENTATION DES RESULTATS DE L'ENQUETE ET ETABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC

Le présent paragraphe est réservé à la présentation des résultats de l'enquête et à l'établissement du diagnostic de l'étude.

I. Présentation et analyse des résultats

Les données issues de l'enquête réalisée sur le processus d'élaboration et de mise en œuvre du budget-programme au MAEP ont été dépouillées et traitées grâce à un certain nombre de logiciels tels que WORD, EXCEL et SPSS avant d'être présentées sous forme de graphiques et de tableaux.

A. Présentation et analyse des données relatives à la faible internalisation de l'approche de gestion axée sur les résultats

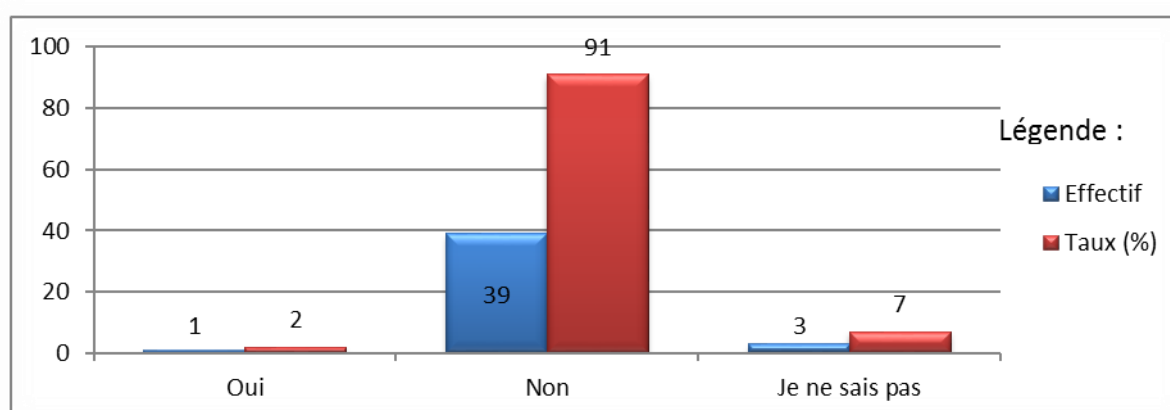
Les quarante-trois (43) individus enquêtés ont donné leur avis sur les causes réelles se trouvant à la base du problème spécifique n°1 relatif à *la faible internalisation de l'approche de gestion axée sur les résultats*. Les données recueillies sur cette question sont représentées ci-dessous :

Tableau V: Niveau d'internalisation des méthodes et principes de la GAR

Modalité	Effectifs	Taux
Excellent	4	9
Acceptable	9	21
Faible	30	70
Total	43	100

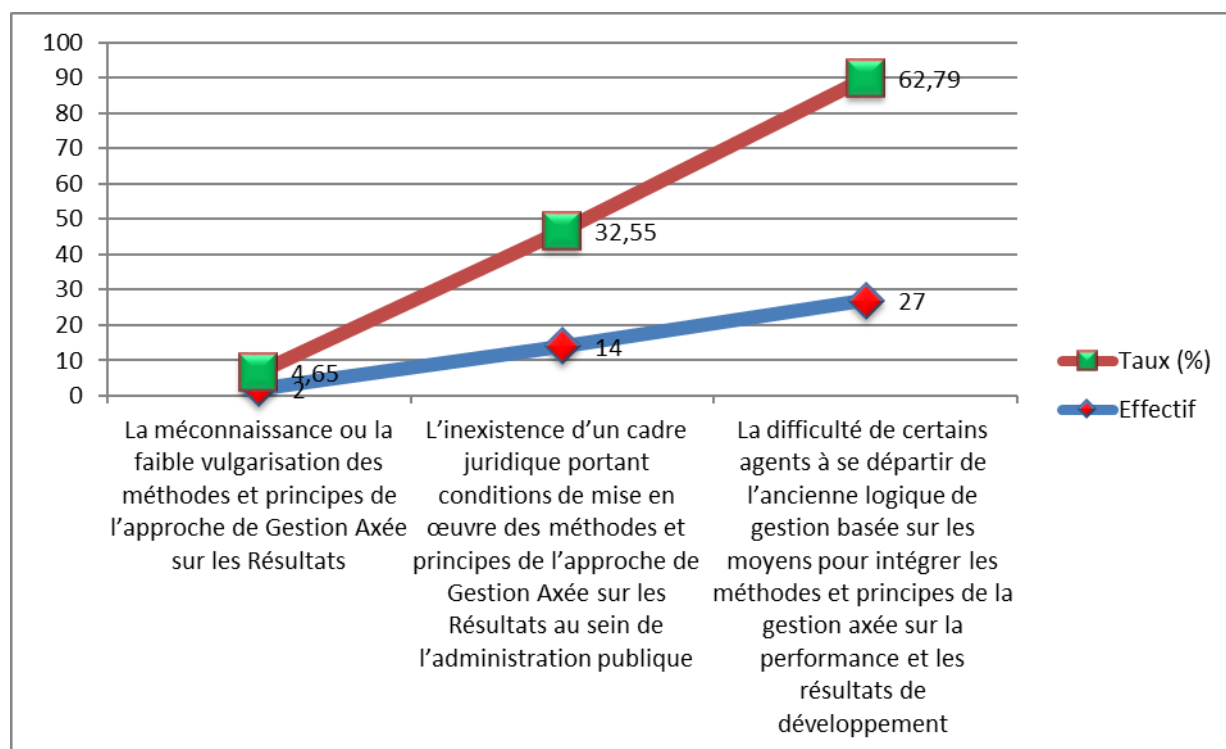
Source : Enquête de vérification, Janvier 2016

A la question « *Comment appréciez-vous le degré d'internalisation des méthodes et principes de la gestion axée sur les résultats au niveau de votre département ministériel ?* », seulement 9% des enquêtés estiment que le degré d'internalisation de la GAR au MAEP est « *Excellent* » et 21% d'entre eux ont porté leur choix sur la modalité « *Acceptable* ». En revanche, 30 enquêtés sur 43, c'est-à-dire 70% des personnes interrogées par questionnaire estiment que le degré d'internalisation de la GAR au MAEP est « *Faible* ».

Figure 1 : Cadre juridique portant institutionnalisation de la GAR

Source : Données d'enquêtes, MAEP Janvier 2016

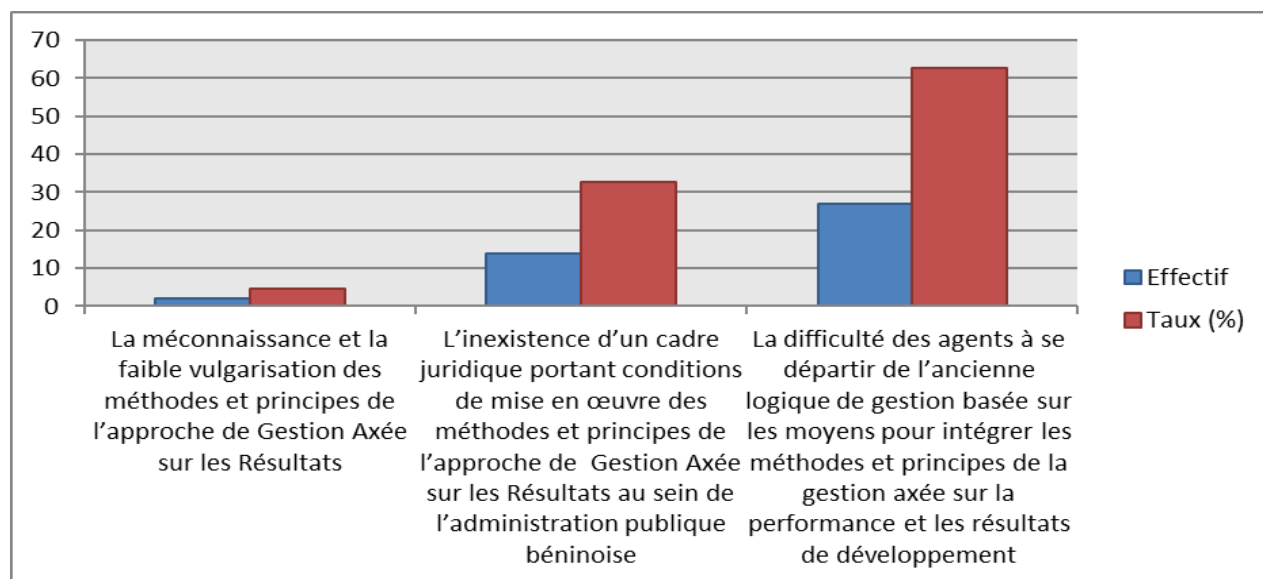
A la question de savoir s'il existe un texte législatif ou réglementaire définissant les conditions de mise en œuvre des méthodes et principes de la GAR au sein de l'administration publique et des institutions de l'Etat, 2% des personnes interrogées ont répondu par l'affirmative. Environ 7% des individus enquêtés ignore l'existence ou non d'une norme juridique portant conditions de mise en œuvre de la GAR dans l'administration publique béninoise alors que 91% d'entre eux a répondu par la négative.

Figure 2 : Facteurs justifiant la faible internalisation de la GAR

Source : Données d'enquêtes, MAEP Janvier 2016

Après l'analyse des données issues de l'enquête, il ressort que la faible internalisation des méthodes et principes de l'approche de la GAR tient essentiellement à la difficulté de certains agents à se départir de l'ancienne logique de gestion basée sur les moyens pour intégrer les méthodes et principes de la gestion axée sur la performance et les résultats de développement. En effet, à la question « *Qu'est-ce qui explique selon vous la faible internalisation des méthodes et principes de l'approche de gestion axée sur les résultats au MAEP ?* », 27 enquêtés sur 43, soit 62,79% ont porté leur choix sur la cause n°3, c'est-à-dire qu'ils expliquent la persistance de ce problème spécifique par la difficulté de certains agents publics à se départir de l'ancienne logique de gestion basée sur les moyens.

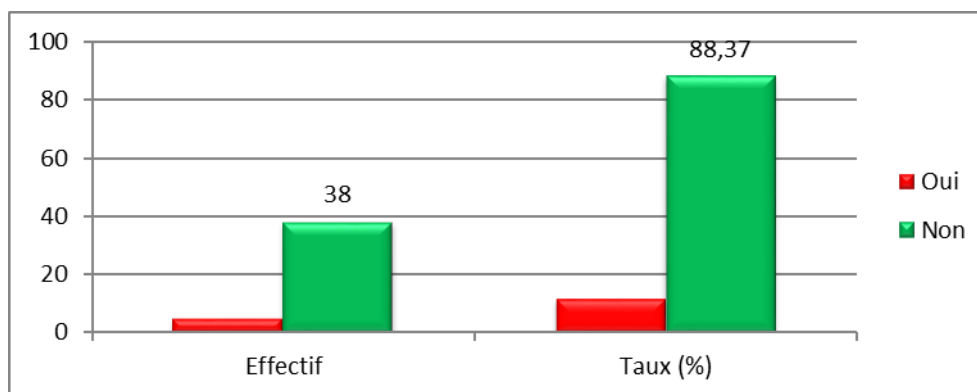
Environ 33% des enquêtés estiment que le problème est dû à l'inexistence d'un cadre juridique portant conditions de mise en œuvre des méthodes et principes de l'approche de Gestion Axée sur les Résultats au sein de l'administration publique béninoise. Enfin 4,65% des personnes interrogées estiment que ce problème est dû à la faible vulgarisation des méthodes et principes de la GAR. Le graphique ci-dessous rend compte de la situation.

Figure 3 : Causes de la faible internalisation de la GAR

D'après les résultats, il ressort que la faible internalisation de la GAR au MAEP est due à la difficulté des agents publics à se départir de l'ancienne logique de gestion basée sur les moyens. Par ailleurs, ce problème est dû également à l'inexistence d'un cadre juridique portant conditions de mise en œuvre de l'approche de la Gestion Axée sur les résultats (GAR) au sein de l'administration publique béninoise. En réalité, il existe un lien de causalité entre ces deux facteurs explicatifs dans la mesure où la difficulté de certains agents à se départir de l'ancienne logique de gestion basée sur les moyens est essentiellement due à l'inexistence d'un cadre juridique portant conditions de mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats.

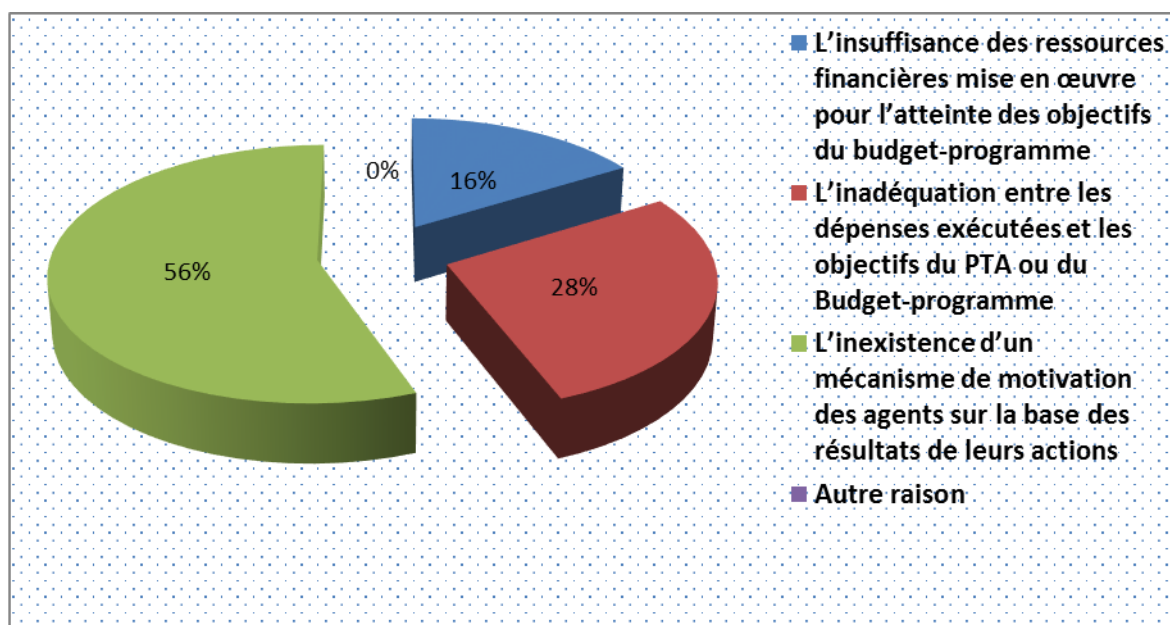
B. Présentation et analyse des données d'enquête relatives à la non-atteinte des objectifs du budget-programme

Les personnes interrogées dans le cadre de cette enquête se sont également prononcées sur les causes réelles qui sous-tendent le problème spécifique n°2. Les résultats obtenus après le dépouillement se présentent comme suit :

Figure 4 : Réalisation des objectifs du budget-programme au MAEP

Source : Données d'enquêtes, MAEP Janvier 2016

A la question de savoir si les objectifs du budget-programme sont souvent atteints au Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, 88,37% des personnes interrogées ont répondu « *Non* » alors que 11,63% d'entre eux ont répondu par l'affirmative.

Figure 5 : Causes de la non-atteinte des objectifs du budget-programme

Source : Données d'enquêtes, MAEP Janvier 2016

A la question de savoir les causes réelles se trouvant à la base du deuxième problème spécifique retenu, plusieurs facteurs ont été évoqués. Ainsi, 16% des personnes interrogées pensent que l'insuffisance des ressources financières est la principale cause de la non-atteinte des objectifs du budget-programme au MAEP. En revanche, 28% de cette même population estime que la persistance de ce problème s'explique par l'inadéquation entre les dépenses exécutées et les objectifs du PTA ou du Budget-programme. En définitive, plus de la moitié des personnes interrogées affirment que la non-atteinte des objectifs du budget-programme est essentiellement due

à l'inexistence d'un mécanisme de motivation des agents publics sur la base des résultats de leurs actions.

C. Présentation et analyse des données d'enquête relatives à la faible consommation des crédits budgétaires alloués aux dépenses en capital

Les données de l'enquête relative à la faible consommation des crédits budgétaires alloués aux dépenses en capital sont restituées à travers le tableau et la représentation graphique ci-après :

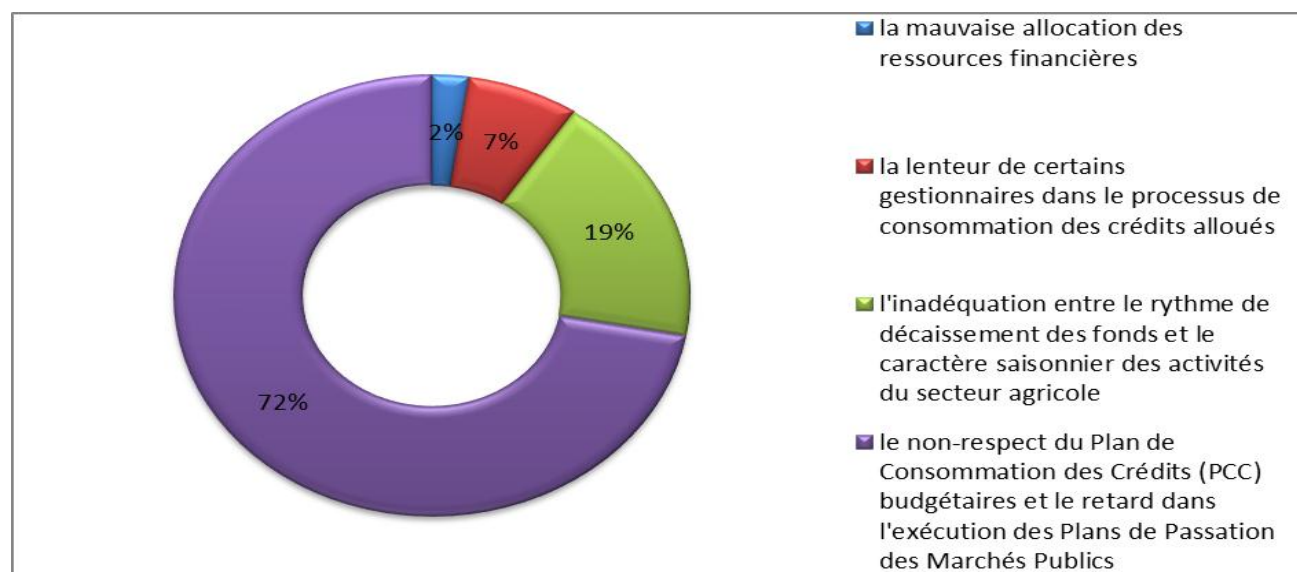
Tableau VI : Opinion des agents sur le niveau de consommation des crédits budgétaires.

Modalité	Effectifs	Pourcentage
Excellent	2	4,66%
Acceptable	8	18,6%
Faible	32	74,41%
Médiocre	1	2,33%
Total	43	100%

Source : Enquête de vérification des hypothèses de recherche, MAEP Janvier 2016

De l'analyse des résultats issus de l'enquête, il ressort que l'exécution financière du PTAB est très peu satisfaisante au MAEP. En effet, à la question de savoir comment ils apprécient le taux de consommation des crédits budgétaires alloués aux dépenses en capital dans leur département ministériel, plus de 74% des agents interrogés ont déploré la faible consommation des crédits budgétaires alloués aux dépenses en capital. Le graphique ci-après illustre les raisons évoquées par la majorité des personnes enquêtées pour justifier la persistance du problème spécifique n°3.

Figure 6 : Facteurs explicatifs de la faible consommation des crédits.



Source : Données d'enquêtes, MAEP Janvier 2016

La question fondamentale qui a été posée dans le cadre de la vérification de l'hypothèse spécifique n°3 se présente comme suit : « *Selon vous, qu'est-ce qui explique la faible consommation des crédits budgétaires alloués en capital dans votre département ministériel ?* ». Les résultats découlant de cette question sont consignés dans la figure n°5 ci-dessus. A la lecture de ce graphique, force est de constater que 31 personnes sur 43, c'est-à-dire 72% des enquêtés pensent que le faible taux de consommation des crédits alloués aux dépenses en capital est due au non-respect du Plan de Consommation des Crédits (PCC) budgétaires et au retard souvent accusé dans l'exécution des Plans de Passation des Marchés Publics. Dans le même temps, 19% de l'échantillon pense que ce problème spécifique est lié à l'inadéquation entre le rythme de décaissement des fonds et le caractère saisonnier des activités du secteur agricole. Environ 7% d'entre eux évoque la mauvaise allocation des ressources financières contre 2% qui justifie la persistance de ce problème par la lenteur de certains gestionnaires à consommer les crédits budgétaires alloués aux dépenses en capital.

D. Difficultés rencontrées

Les difficultés que nous avons rencontrées lors de notre collecte sont essentiellement liées à l'indisponibilité de certaines autorités et à la réticence de certains agents interrogés à nous fournir les informations que nous leur demandons et même le refus catégorique opposé par d'autres à nous aider.

E. Limites des données collectées

La fiabilité et la qualité des données mobilisées pourraient être limitées par les difficultés que nous avons rencontrées lors de notre enquête. Au nombre de ces difficultés, on peut également citer le faible engouement de certains agents à apporter des réponses à nos questions. Toutefois, ces limites ne sont pas de nature à compromettre le caractère scientifique et technique des résultats issus de l'enquête.

II. Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic de l'étude

A ce niveau, il convient de mesurer le degré de vérification des hypothèses de recherche formulées précédemment avant d'établir le diagnostic de l'étude sur la base des différents résultats issus de l'enquête menée sur le terrain.

A. Vérification des hypothèses de recherche formulées

Il convient de rappeler que pour la vérification des hypothèses de recherche formulées, le seuil de décision fixé précédemment prévoit que toute cause ayant recueilli un taux d'approbation supérieur ou égal à 50% de la population interrogée sera automatiquement validée et considérée comme étant la cause réelle du problème spécifique de son rang.

1. Niveau de vérification de l'hypothèse spécifique n°1

Lorsqu'on se réfère aux résultats de l'enquête, force est de constater que plusieurs facteurs explicatifs ont été soulevés pour justifier la faible internalisation des méthodes et principes de l'approche de la gestion axée sur les résultats au Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche. Au nombre de ces facteurs explicatifs évoqués, seul l'argument portant sur « la difficulté de certains agents publics à se départir de l'ancienne logique de gestion basée sur les moyens a recueilli un taux d'approbation supérieur à 50% de la population enquêtée. De tout ce qui précède, il ressort clairement que l'hypothèse spécifique n°1 de la présente étude est entièrement infirmée.

2. Niveau de vérification de l'hypothèse spécifique n°2

En ce qui concerne le problème spécifique n°2, les données issues de l'enquête font apparaître pour chaque cause supposée les fréquences ci-après :

- ☆ 16% d'avis favorables pour l'insuffisance des ressources financières mise en œuvre pour l'atteinte des objectifs du budget-programme ;
- ☆ 28% d'avis favorables pour l'inadéquation entre les dépenses exécutées et les objectifs du PTA ou du Budget-programme ;
- ☆ 56% d'avis favorables pour l'absence d'un mécanisme de motivation des agents sur la base des résultats de leurs actions.

A l'analyse des données issues de l'enquête, on s'aperçoit donc que la non-atteinte des objectifs du budget-programme est due à l'absence d'un mécanisme de motivation des agents sur la base des résultats de leurs actions. De tout ce qui précède, il ressort que l'hypothèse spécifique n°2 de cette étude est totalement confirmée.

3. Niveau de vérification de l'hypothèse spécifique n°3

A l'instar des deux hypothèses de recherche analysées précédemment, la vérification de l'hypothèse spécifique n°3 a été faite conformément au seuil de décision établi préalablement qui donne du crédit uniquement à toute cause entérinée avec un taux d'approbation supérieur ou égal à 50% de la population enquêtée. Dans le cas d'espèce, 72% des personnes interrogées sur les raisons qui sous-tendent la faible consommation des crédits budgétaires alloués aux dépenses en capital au MAEP ont rejeté systématiquement toute idée de lenteur des gestionnaires à consommer les crédits alloués. En effet, la majorité des enquêtés pensent que la persistance de ce problème spécifique tient d'abord et avant tout au non-respect du Plan de Consommation des Crédits budgétaires et au retard souvent accusé dans l'exécution des Plans de Passation des Marchés Publics. De tout ce qui précède, il s'ensuit que l'hypothèse spécifique n°3 de cette étude est également infirmée.

B. Etablissement du diagnostic de l'étude

Les causes réelles des différents problèmes spécifiques étant désormais bien connues, nous pouvons facilement établir le diagnostic de l'étude sur la base des résultats pertinents issus de l'enquête. En définitive, les éléments de diagnostic liés aux différents problèmes spécifiques identifiés se présentent comme suit :

1. Diagnostic pour la résolution du problème spécifique n°1

Etant donné que l'hypothèse n°1 de la présente étude a été entièrement infirmée, le diagnostic approprié pour la résolution du problème spécifique de son rang a été établi de la manière suivante : « *La faible internalisation de l'approche de gestion axée sur les résultats se justifie par la difficulté de certains agents publics à se départir de l'ancienne logique de gestion basée sur les moyens pour intégrer les méthodes et les principes de la gestion axée sur les résultats* ».

2. Diagnostic pour la résolution du problème spécifique n°2

La vérification de l'hypothèse spécifique n°2 permet de poser le diagnostic n°2 ainsi qu'il suit : « *La non-atteinte des objectifs du budget-programme est due à l'absence d'un mécanisme de motivation des agents publics sur la base des résultats de leurs actions* ».

3. Diagnostic pour la résolution du problème spécifique n°3

De l'analyse des données issues de l'enquête, il apparaît clairement que l'hypothèse spécifique n°3 est également infirmée. De ce fait, le diagnostic n°3 de la présente étude a été formulé de la manière suivante : « *La faible consommation des crédits budgétaires alloués aux dépenses en capital résulte du non-respect du Plan de Consommation des Crédits budgétaires et du retard souvent accusé dans l'exécution des Plans de Passation des Marchés Publics* ».

PARAGRAPHE 2 : APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE

La dernière étape de la méthodologie adoptée dans le cadre de cette étude porte sur la recherche de solutions appropriées aux différents problèmes spécifiques retenus et sur la précision des conditions de mise en œuvre des solutions proposées.

I. Approches de solutions

Cette partie est consacrée à la formulation de quelques solutions devant permettre de lever les goulots d'étranglement identifiés par rapport au processus d'élaboration et de mise en œuvre du budget-programme au MAEP. Ces approches de solutions portent sur la recherche de solutions aux problèmes spécifiques retenus.

A. Pour une meilleure internalisation de l'approche de gestion axée sur les résultats

Il n'est pas facile d'instaurer le changement de culture requis dans une organisation humaine comportant plusieurs sensibilités. Les manières d'aborder la réforme du secteur public varient selon les pays, à l'image du contexte, de l'environnement culturel et des capacités intrinsèques des individus chargés d'améliorer l'efficacité ou l'efficience des programmes et la qualité des systèmes de gestion et de budgétisation. Au Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, le diagnostic établi révèle que la faible internalisation des méthodes et des principes de l'approche de gestion axée sur les résultats se justifie par la difficulté de certains agents publics à se départir de l'ancienne logique de gestion basée sur les moyens pour intégrer les méthodes et les principes de l'approche de gestion axée sur la performance et les résultats de développement. A moins que les directeurs et le personnel de ce département ministériel ne s'engagent véritablement dans le centrage sur les résultats de développement du secteur agricole, leurs efforts resteront très superficiels et la gestion des performances risque de se limiter à un exercice de pure forme.

Pour une meilleure internalisation des méthodes et des principes de la démarche de gestion axée sur les résultats, les hauts responsables de l'administration doivent assurer un pilotage et un véritable soutien afin de mettre en place une approche effectivement centrée sur les résultats. Le pilotage peut prendre diverses formes, dont le soutien des hauts responsables de l'administration au renforcement des capacités du personnel et à une communication efficace sur les avantages de la gestion et de la budgétisation centrées sur les résultats. En effet, l'engagement du personnel est indispensable au succès de la démarche puisque la gestion des performances, y compris les évaluations de programmes, ne peut avoir un impact maximal sur les résultats finaux que si et seulement si elle est acceptée et utilisée volontairement par les différents acteurs impliqués dans l'opérationnalisation de la réforme.

En définitive, si les fonctionnaires chargés de piloter les programmes de développement ne considèrent pas les informations comme utiles, au bout du compte, la démarche de gestion axée sur les résultats n'aura été que machinale au lieu d'accorder véritablement la priorité aux résultats. Tant que l'obtention du soutien des directeurs et des employés opérationnels en faveur de la gestion axée sur la performance et les résultats de développement poserait problème au niveau de l'administration publique, toute information obtenue de cette manière risque de ne pas être exacte. Les autorités politiques et administratives ont donc tout intérêt à ce que tous les échelons de l'administration publique s'engagent dans une approche fondée sur les résultats. Il s'agit là en fait du principal défi à surmonter pour une meilleure internalisation des méthodes et des principes de la GAR au MAEP. En principe, la gestion des performances ne devrait plus se heurter à aucune

résistance à partir du moment où un large consensus a été trouvé sur la nécessité de faire naître une culture, un soutien et une utilisation habituelle des méthodes et des principes de la gestion axée sur les résultats du sommet de l'administration jusqu'en bas de la pyramide institutionnelle. Certes, les manières d'y parvenir sont beaucoup moins faciles à cerner.

B. Pour une exécution satisfaisante des objectifs du budget-programme

Le diagnostic établi révèle que la non-atteinte des objectifs du budget-programme est due à l'absence d'un mécanisme de motivation des agents publics sur la base des résultats de leurs actions. En effet, la motivation dans une organisation, est un enjeu majeur qui repose sur le principe selon lequel la réussite de l'entreprise dépend des performances collectives ; elles-mêmes dépendant des performances individuelles et de l'investissement de chacun. De manière générale, la thématique de la motivation au travail fait l'objet de nombreux travaux de recherche depuis plusieurs décennies, mobilisant des disciplines aussi diverses que la psychologie, les sciences de gestion, les sciences économiques, les sciences juridiques ou encore la sociologie. Pour autant, et malgré le développement de nombreux paradigmes explicatifs permettant de mieux appréhender les mécanismes complexes de la motivation humaine, il n'existe pas, à ce jour, de cadre analytique unifié qui permettrait d'identifier, de manière systématique, l'ensemble des causes qui amènent un individu à adopter un comportement motivé dans le cadre de son emploi. Aussi, les divergences théoriques et empiriques restent nombreuses quant aux raisons, ou encore aux motifs, qui font qu'un individu fait preuve, ou non, de motivation au travail.

Si un tel constat est à l'image de la complexité de ce concept, un consensus semble toutefois émerger quant à la définition que l'on peut en proposer. Ainsi, la motivation renverrait aux « *forces internes et/ou externes produisant le déclenchement, la direction, l'intensité et la persistance du comportement* » (Vallerand et Thill, 1993). Pour que la gestion des performances soit efficace au niveau du Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, il est nécessaire d'instaurer un mécanisme de motivation des agents publics sur la base des résultats de leurs actions en leur permettant également de développer des initiatives personnelles pour l'optimisation des services rendus.

La motivation n'est pas un simple trait de personnalité indépendant du contexte. Ce n'est pas non plus la conséquence automatique de tel ou tel mode de management ou d'organisation. Ce n'est pas un état stable mais un processus toujours remis en question. En effet, l'individu et son environnement évoluent, le contenu du travail change, du fait de l'employeur, mais aussi des résultats du travail à accomplir, ce qui conduit le travailleur à devoir trouver de nouvelles sources

de motivation. Il est donc important de comprendre ce qui motive prioritairement le personnel pour améliorer l'adéquation entre ce que la personne recherche et ce que lui apporte son travail. Les volontés et motivations des individus peuvent en effet être différentes de celles de l'organisation. Il en découle deux types de motivation distincts et complémentaires :

- ☆ la motivation/identification qui se traduit par une similitude entre la motivation du salarié et les objectifs de l'entreprise ;
- ☆ la motivation/utilisation où le salarié trouve au travers de son travail des moyens de vivre sa motivation.

La décision de faire des efforts est déterminée par la représentation qu'a l'individu du résultat de ses efforts. D'où l'importance notamment :

- ☆ de l'*instrumentalité* en ce sens que le niveau de corrélation que l'individu établit entre ses efforts et son niveau de performance d'une part, et entre son niveau de performance et la «récompense» (pas nécessairement monétaire) qu'il recevra d'autre part ;
- ☆ du *sentiment d'équité* car l'individu compare les « inputs » (ce qu'il pense apporter à l'organisation) et les « outputs » (ce qu'il pense en retirer). Cette comparaison ne se fait pas dans l'absolu mais par rapport à d'autres personnes (dans le service, dans l'organisme, ou à l'extérieur). Une iniquité ressentie provoque une tension négative, et peut favoriser des comportements destinés à rétablir l'équilibre inputs/outputs.

Les sources de démotivation sont nombreuses et peuvent être résumées en quelques points essentiels à savoir :

- ☆ un travail aliénant, inintéressant et dénué de sens ;
- ☆ le manque d'objectifs clairs, le salarié ne sachant pas précisément ce que l'on attend de lui ;
- ☆ le manque de qualification par rapport à la tâche qui est confiée ;
- ☆ l'absence de «feed-back» sur le travail effectué ou un «feed-back» systématiquement négatif ;
- ☆ l'absence de reconnaissance à une performance au-dessus de la moyenne ;
- ☆ le traitement inéquitable des agents publics ;
- ☆ la complexité des réformes administratives ;
- ☆ des attentes élevées qui ne sont pas comblées par les résultats atteints ;
- ☆ des défis irréalistes ;
- ☆ les communications déficientes.

Les risques encourus liés à la démotivation sont nombreux pour la performance administrative et pour tout le personnel. L'objectif majeur de l'évaluation de la performance des agents publics est d'augmenter la motivation de même que la performance individuelle et

organisationnelle. Ainsi, l'activité administrative ne sera plus exclusivement tournée vers une éthique du service public et du devoir à accomplir, mais de plus en plus vers le principe de la performance et de la motivation. Aujourd'hui, plus personne ne renonce aux incitations à la performance car l'éthique de la fonction publique et du devoir implique une éthique de la performance qui ne repose pas seulement sur des valeurs, mais également sur des incitations matérielles. Dans l'optique traditionnelle, l'évaluation de la performance n'était absolument pas indispensable. Aujourd'hui, elle s'est transformée en instrument et en jalon incontournables d'une gestion personnalisée du développement, de la sanction et de la motivation. L'évaluation de la performance est un instrument qui a gagné en importance au cours du temps et qui reflète, par là-même, un changement tant dans l'éthique de la fonction publique que dans l'administration.

C. Pour une meilleure consommation des crédits budgétaires alloués

Avant de proposer les solutions relatives au faible taux de consommation des crédits alloués aux dépenses en capital, il convient de rappeler que les causes réelles se trouvant à la base de ce problème spécifique sont de deux ordres à savoir : le non-respect du Plan de Consommation des Crédits budgétaires et le retard souvent accusé dans l'exécution des Plans de Passation des Marchés Publics. Pour la résolution de ce problème, nous proposons non seulement le renforcement des capacités managériales des institutions et administrations publiques en charge de la gestion des finances publiques mais également l'amélioration de la fonction de contrôle de l'action financière des organismes publics. Normalement, toutes les dépenses publiques destinées à assurer aussi bien la couverture des charges nécessaires au fonctionnement des services publics que l'exécution des opérations d'investissements publics mises à la charge de l'Etat doivent répondre à un besoin et conduire à un objectif tel que défini par le budget.

Une fois qu'il a été voté et publié, le budget général de l'Etat doit être exécuté. La procédure d'exécution du budget est soumise à l'ensemble des règles de la comptabilité publique et s'applique à tous les organismes publics : l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics à caractère administratif nationaux et locaux. L'exécution du budget est confiée aux ordonnateurs et aux comptables publics : les premiers accomplissent les opérations administratives ; les seconds effectuent les opérations comptables. Associés au processus d'exécution des dépenses publiques, les contrôleurs des dépenses engagées, dénommés contrôleurs financiers, tiennent une place particulière dans l'appareil de contrôle des finances publiques. A ce titre, ils jouent, auprès de chaque ordonnateur, un double rôle : conseiller financier et contrôleur chargé de veiller à la régularité de la dépense publique. Pour une meilleure clarification des rôles des ordonnateurs et des contrôleurs financiers, d'une part, et pour la coordination et l'harmonisation de l'action de ces deux

agents, d'autre part, un effort particulier doit être entrepris de manière à assurer un plus grand respect du Plan de Consommation des Crédits budgétaires alloués aux dépenses en capital et une meilleure exécution des Plans de Passation des Marchés Publics dans l'administration publique en général et particulièrement au MAEP.

II. Conditions de mise en œuvre des solutions proposées

Pour que soient mises en application les différentes approches de solutions préconisées ci-dessus, certaines conditions fondamentales méritent d'être remplies. Il s'agit de la mise en œuvre recommandations formulées à l'endroit des autorités administratives du MAEP et de celles qui ont été adressées aux décideurs politiques.

A. Recommandations à l'endroit des autorités du Ministère

Les activités qui concourent à l'exécution des dépenses publiques sont l'œuvre de plusieurs agents et structures dont la participation active est indispensable pour résoudre les problèmes qui minent la consommation des crédits budgétaires. Pour cela, les agents impliqués dans le processus de planification, de programmation, de budgétisation et de suivi-évaluation des activités doivent collaborer et entretenir de bonnes relations à travers les communications, les échanges et les aides réciproques pour la complémentarité des informations et surtout pour une maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques. Au MAEP, la maîtrise insuffisante des méthodes et principes de la GAR nécessite aussi l'élaboration d'un manuel de procédure qui spécifie clairement les différentes tâches et actions qui doivent être effectuées. En outre, compte tenu de l'importance des archives, il est utile que le ministère se dote des moyens nécessaires pour moderniser le système de gestion de l'information.

Sur le plan de la motivation, l'organisation et le fonctionnement de l'Administration, ainsi que le style et la qualité de management des responsables doivent répondre aux besoins de réalisation personnelle des agents et développer chez eux le sens du leadership, de responsabilité et d'initiative. L'Administration doit favoriser le dialogue entre les agents et les responsables hiérarchiques, non seulement sur l'amélioration des conditions de travail, mais aussi sur les réformes à entreprendre. L'agent public doit avoir droit, dans le cadre d'un système amélioré, incitatif, cohérent et harmonisé à une juste rémunération correspondant à ses responsabilités et performances, permettant d'assurer sa dignité. Les mesures à prendre en faveur des APE ne sont pas à elles seules suffisantes, il faut un code de bonne conduite de la part des gouvernants pour amorcer le changement.

B. Recommandations à l'endroit des décideurs politiques

Afin d'améliorer les performances du système de gestion des finances publiques, il importe que les autorités gouvernementales :

- ☆ élaborent les prévisions de dépenses en tenant compte des risques susceptibles d'être rencontrés lors de la mobilisation des recettes ;
- ☆ mettent à la disposition de chaque ministère sectoriel et des institutions de l'Etat les crédits suffisants pour la couverture de leurs besoins ;
- ☆ recrutent le personnel qui manque à chaque fois que le besoin se fera sentir
- ☆ prennent des mesures pour créer d'agréables conditions de travail aux agents publics ;
- ☆ assurent la promotion et la motivation effective des agents ;
- ☆ organisent des séminaires périodiques pour recenser les difficultés rencontrées et leur trouver des solutions adéquates.

Le tableau ci-après donne une vue d'ensemble sur les grandes étapes ayant marqué l'organisation de ce travail.

Tableau VII : Tableau de synthèse de l'étude

Niveau d'analyse	Problèmes	Objectifs	Hypothèses	Diagnostics	Solutions
Niveau général	Inefficacité du processus d'élaboration et de mise en œuvre du budget-programme.		-	-	-
Niveau spécifique	1 Faible internalisation de l'approche de Gestion Axée sur les Résultats.	Identifier les facteurs explicatifs de la faible internalisation de l'approche de Gestion Axée sur les Résultats.	La faible internalisation de l'approche de gestion axée sur les résultats tient à l'inexistence d'un cadre législatif ou réglementaire portant conditions de mise en œuvre des méthodes et des principes de la GAR au sein de l'administration publique et dans les institutions de l'Etat.	La faible internalisation de l'approche de gestion axée sur les résultats se justifie par la difficulté de certains agents publics à se départir de l'ancienne logique de gestion basée sur les moyens pour intégrer les méthodes et les principes de la gestion axée sur les résultats.	Il est essentiel d'instaurer dans toute l'administration publique une culture fondée sur les résultats afin de pouvoir effectivement mettre en œuvre une approche de gestion axée sur performance et les résultats.
	2 Non-atteinte des objectifs du budget-programme.	Proposer quelques solutions pratiques afin de faciliter l'atteinte des objectifs du budget-programme.	La non-atteinte des objectifs du budget-programme est due à l'absence d'un mécanisme de motivation des agents publics sur la base des résultats de leurs actions.	La non-atteinte des objectifs du budget-programme est due à l'absence d'un mécanisme de motivation des agents publics sur la base des résultats de leurs actions.	L'activité administrative ne doit plus être exclusivement tournée vers l'éthique du service public et du devoir à accomplir, mais aussi vers le principe de la performance et de la motivation.
	3 Faible consommation des crédits budgétaires alloués aux dépenses en capital.	Suggérer des mesures concrètes en vue d'accroître le taux consommation des crédits budgétaires alloués.	La faible consommation des crédits alloués résulte de la lenteur de certains gestionnaires publics à consommer les crédits alloués.	La faible consommation des crédits budgétaires alloués aux dépenses en capital résulte du non-respect du Plan de Consommation des Crédits budgétaires et du retard souvent accusé dans l'exécution des Plans de Passation des Marchés Publics.	Un effort doit être entrepris de manière à assurer un plus grand respect du Plan de Consommation des Crédits budgétaires et une meilleure exécution du Plan de Passation des Marchés Publics.

CONCLUSION

La décision des autorités béninoises de se tourner vers un système budgétaire par résultat répond à un souci universel de moderniser la gestion des dépenses publiques en mettant l'accent en priorité sur les résultats des activités et non plus exclusivement sur ce qui était consommé par le budget. Le passage à une gestion budgétaire par objectifs répond à un défi majeur qui réside dans la difficulté de combiner une politique rigoureuse visant à réduire les charges fixes telle que la masse salariale, avec une allocation plus efficace des ressources de façon à accroître l'impact économique et social de l'action financière de l'Etat. Etabli sur une base de programmes et de mesures de performance, l'approche budgétaire par objectifs présente plusieurs avantages. En effet, le budget-programme permet de relier le plan de travail annuel, les politiques sectorielles et le budget général de l'Etat. Il fournit une information sur l'impact des décisions budgétaires et donne aux ministères plus de flexibilité et d'incitations à faire des économies budgétaires. C'est un outil de pilotage qui permet de suivre si les activités du ministère vont dans le bon sens. Il situe la responsabilité des gestionnaires autant au plan des résultats qu'à celui de la gestion financière et suscite de meilleures pratiques de gestion, notamment le suivi et l'évaluation des activités.

Au Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, cette orientation répond à l'émergence d'une culture de la performance dans la gestion budgétaire puisqu'elle oblige à être plus sélectifs dans le choix des programmes de dépenses, et donc à vérifier que les ressources déployées auront un résultat tangible pour la population et l'économie du pays. Autrement dit, les décisions en matière d'allocation budgétaire s'avéreront plus complexes à l'avenir car elles devront tenir compte des objectifs suivants :

- ☆ améliorer la consolidation et la performance des dépenses publiques au plan sectoriel, en visant à accroître le taux de consommation des crédits budgétaires alloués aux dépenses en capital ;
- ☆ améliorer l'efficacité des dépenses publiques, en introduisant progressivement un système budgétaire basé sur la performance ;
- ☆ renforcer la planification des dépenses à moyen terme et améliorer la transparence du budget-programme, en préparant un cadre de dépenses à moyen terme dans les délais opportuns.

En réalité, une budgétisation par objectifs ne peut réussir que dans la mesure où elle englobe toutes les opérateurs qui participent de la réalisation de l'objectif et où elle couvre l'ensemble des dépenses nécessaires à l'obtention du résultat escompté. C'est pourquoi il importe de responsabiliser les agents publics en leur accordant une autonomie d'action et une grande marge de manœuvre pour le pilotage des programmes compte tenu des objectifs et des moyens mobilisables pour atteindre ces objectifs. La gestion par objectif nécessite au préalable un assouplissement des

règles ou des procédures administratives et budgétaires, un contrôle de dépenses moins contraignant, une réelle délégation de responsabilité et une véritable autonomie de gestion.

L'approche de gestion axée sur les résultats doit être soutenue par la volonté politique en mettant à sa disposition les compétences et les moyens logistiques nécessaires et en assurant un suivi très rapproché de sa mise en œuvre. Le développement d'un tel système de management opérationnel vise à mieux remplir les objectifs de base d'une bonne gestion des dépenses publiques à savoir :

- ☆ *assurer la discipline budgétaire globale, c'est-à-dire la conformité du budget et des programmes de dépense aux objectifs macroéconomiques ;*
- ☆ *allouer les ressources entre secteurs de manière efficace, en conformité avec les priorités définies dans le Plan de développement du secteur agricole et les autres documents stratégiques ;*
- ☆ *contribuer à la performance opérationnelle, c'est-à-dire à l'efficacité et à l'efficience dans la fourniture de services publics ;*
- ☆ *respecter les délais de mise à disposition des fonds ou crédits.*

BIBLIOGRAPHIE

1. AHOUE, B. (2007) « *Technique de planification approfondie* », Mimographe, Ecole Nationale d'Economie Appliquée et de Management, Université d'Abomey-Calavi.
2. AHYI, H. (2012) : « *Contribution à une exécution optimale du Programme Pluriannuel Eau et Assainissement au Bénin* », ENAM/AFT, Cycle 2 ;
3. Albert, J-L. et Saidj, L. « *Finances publiques* », Paris, Dalloz, 2011, 7^e éd, pp. 79-80 ;
4. AMOUSSOU, N. (2007) : « *Contribution à l'exécution à bonne date des dépenses sur crédits délégués : cas de l'Atlantique-Littoral* », ENAM/AFT, Cycle 1 ;
5. Arrêté 2006 N° 022 /MAEP/DC/SGM/DPP/DRFM/SA portant composition et allocation de primes aux structures de pilotage de la réforme budgétaire ;
6. ASHA, A. et Claude, L. (2002) : « *Aide-mémoire de la mission de supervision du PERAC* », Banque Mondiale.
7. ASSEMIEN, A. (2012) : « *Problématique de l'efficacité des dépenses exécutées sur crédits délégués au Ministère de la Santé* », ENAM/AFT, Cycle 2 ;
8. Banque Africaine de Développement (2003) « *Bénin, programmes d'ajustements structurels I, II et III, rapport d'évaluation de projet* », www.ifadb.org.
9. BEMOU, B. (2009) « *les leçons de l'expérience des budgets programme au Bénin* », la lettre du réseau N°30, www.reseau-resonance.org.
10. Bor E. (2008) « *L'expérience des budgets-programmes au Bénin (2001- 2008)* », le pôle, PNUD.
11. CODJIA, B. (2007) « *Généralités sur les réformes budgétaires et la gestion axée sur les résultats* », Mimographe, Direction Générale du Budget, Bénin.
12. Décret n°2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat ;
13. DOTOU, L. (2012) : « *Contribution à l'amélioration de la gestion des charges non réparties du Budget Général de l'Etat* », ENAM/AFT, Cycle 2 ;
14. DUVERGER, M. (1997) : « *Finances publiques* », 11^e édition, Presses Universitaires de France (PUF) ;
15. ECHAUDEMAISON, C. (1998) « *dictionnaire économique* » 4^e édition ;
16. FABRE, F. J. (1995) : « *Les grands arrêts de la jurisprudence financière* », 4^e édition, Dalloz-Sirey ;
17. Fonds International pour le Développement Agricole « *guide de suivi-évaluation des projets* », www.ifad.org.
18. JEAN, J-F. (2004) « *Des services publics performants, c'est possible !* », first éditions, Mayenne.

19. La République du Bénin (1990). Constitution de la République du Bénin. Loi n°90-032 du 11 décembre 1990.
20. Larousse (2007) « **le petit Larousse illustré** », paris.
21. Loi organique n°86-021 du 26 septembre 1986 relative aux lois de finances ;
22. MAÏGA, F. (2011) : « *Evaluation du processus budgétaire de la décentralisation et de la déconcentration du budget vers les collectivités territoriales* », Cf. [http:// www.essor.ml](http://www.essor.ml).
23. Martinez, J.CL. et DI Malta, P. (1999) : « *Droit budgétaire : Budget de l'Etat-Budgets locaux-Budget de la sécurité sociale-Budget Européen* ». LITEC, 3ème édition ;
24. MEDE, N. (2005) « **La nouvelle gestion budgétaire : l'expérience des budgets-programmes au Bénin** », Afrilex N°4, Université Bordeaux Montesquieu IV ;
25. MENSAH, E. (2013) : « *Contribution pour une gestion efficiente des ressources financières du MAEIAFBE* », FASEG, DESS en Contrôle de Gestion ;
26. Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et de la Pêche (2007) « *Quelques notions sur la gestion axée sur les résultats* », Mimographe.
27. Ministère de l'Economie et des Finances Bénin, (2007) : « Méthodologie d'élaboration du budget-programme : cadre logique et autres tableaux » Mimographe.
28. Ministère de l'Economie et des Finances Bénin, (2009) : « lettre N° 2077/MEF/DC/SGM/DGB/DPB portant élaboration du projet de Budget Général de l'Etat, gestion 2010 »
29. Ministère de l'Economie et des Finances du Bénin, (2000) « Les Finances du Renouveau Bulletin d'information du Ministère des Finances » ;
30. Ministère de l'Economie et des Finances du Bénin, (2006) « Arrêté N° 2006-335/MFE/DC/CF/DGB portant composition et allocation de primes aux acteurs de la réforme budgétaire au sein des ministères sectoriels » ;
31. Ministère de l'Economie et des Finances du Bénin, (2007) : « Document de mise en œuvre du budget-programme et dispositif de suivi-évaluation » Mimographe.
32. Ministère de la Communication et des Technologies de l'Information et de la Communication (2007) « *Principes d'exécution et de suivi-évaluation des budgets-programmes* », Mimographe.
33. POLI, R. (2003) : « *Les indicateurs de performance de la dépense publique* », Revue Française de Finances Publiques, n°82, PP 108-113 ;
34. RAYMOND, G. et JEAN, V. (2003) « **Lexique des termes juridiques** », 14^{ème} édition, Toulouse, Dalloz.
35. Raymond, M. (1997) « **Finances publiques** » 10^{ème} édition, Sirey, Notions essentielles.

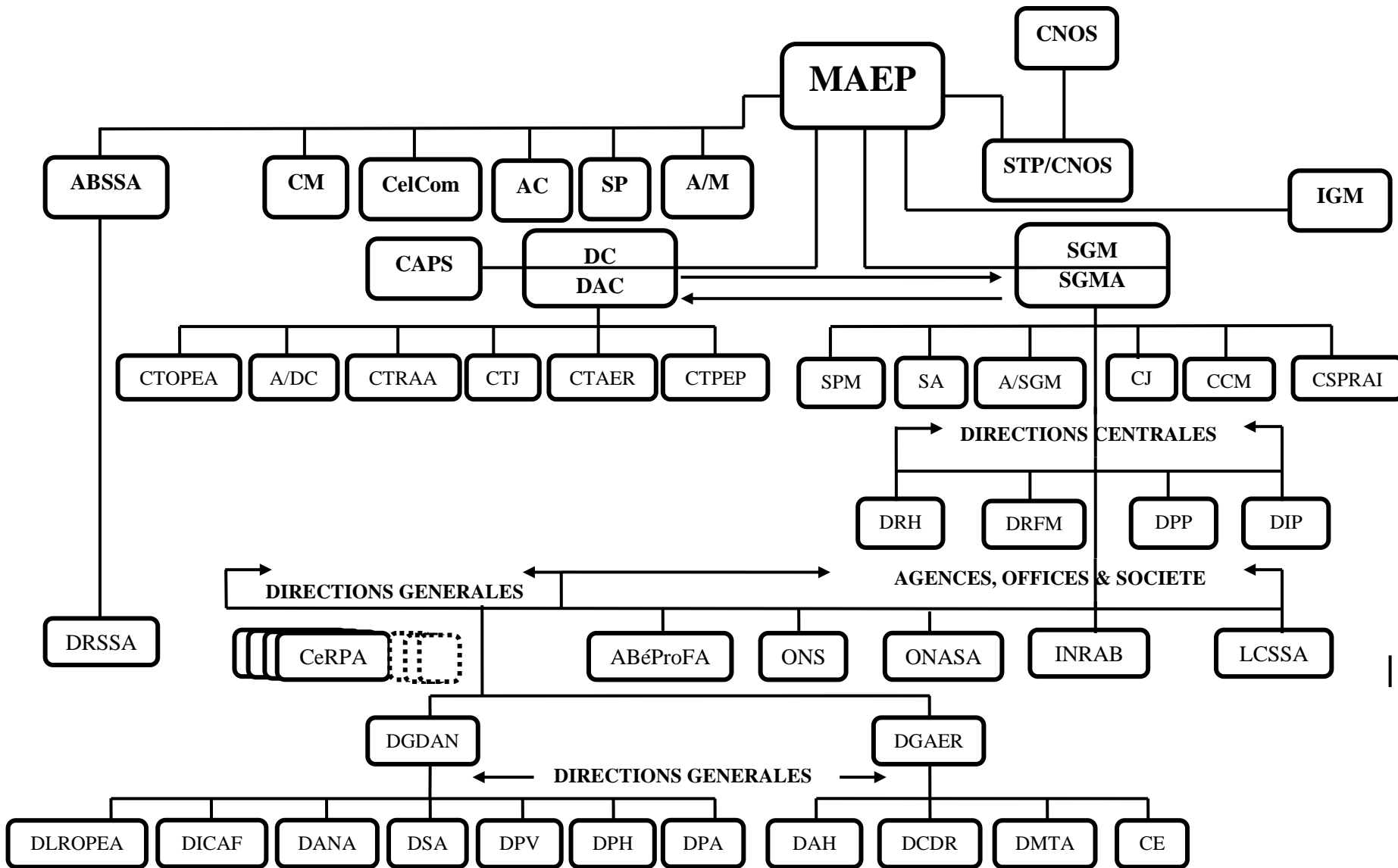
36. République Française (2004) « *la Démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs, Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001* » www.performancepublique.gouv
37. République Populaire du Bénin (1986) « Loi Organique N° 86-021 du 26 septembre 1986 relative aux lois de finances ».
38. RETHICE D. (2009) « *Des indépendances à nos jours, lecture de la gestion de l'économie publique au Bénin* », www.nouvelleexpression.info.
39. S. YONABA, *La difficile intégration des règles budgétaires et comptables des Etats membre de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (U.E.M.O.A)*, in Revue française de Finances Publiques, N°79/2002, p.231.
40. SAÏZONOU V. (2007) : « *Contribution à l'amélioration de la situation financière des postes diplomatiques et consulaires* », ENAM/AFT, Cycle1 ;
41. SO, S. et VICTOR, H. (2007) « **Gestion des performances au travail** », 1ère édition, Boeck University, Méthodes et recherches.
42. SYLVIE, T. (1995) « **Moderniser l'Administration, comment font les autres** », Laballery, Service public.
43. UEMOA (2009) « Directive N°06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances au sein de l'UEMOA », www.uemoa.int.
44. UEMOA (2009) « Directive N°08/2009/CM/UEMOA portant nomenclature budgétaire au sein de l'UEMOA », www.uemoa.int.
45. UNACEB (2006) « *L'essentiel sur le budget-programme* », Mimographe, Assemblée Nationale de la République du Bénin.
46. UNACEB (2006) « *Stratégie de suivi du budget général de l'Etat et des budgets de programmes* », Mimographe, Assemblée Nationale de la République du Bénin.

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

N° :	<u>Titres :</u>	<u>Pages :</u>
Annexe 1:	Organigramme du ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche (maep)	xiv
Annexe 2:	Questionnaire d'enquête	xv
Annexe 3 :	Guide d'entretien administré aux responsables des différents Programmes cadres du MAEP.....	xvii
Annexe 4 :	Canevas de présentation du cadre logique des interventions	xviii
Annexe 5:	Canevas de présentation du tableau d'évaluation financière	xix
Annexe 6:	Canevas de présentation du tableau des indicateurs.....	xix
Annexe 7:	Canevas de présentation du tableau de calcul des indicateurs	xix
Annexe 8 :	Canevas de présentation du tableau de financement	xx
Annexe 9:	Canevas de présentation du tableau de passage du budget-programme au budget classique.....	xx
Annexe 10 :	Canevas de présentation du Plan de Consommation des Crédits.....	xx
Annexe 11:	Canevas de présentation du Plan de Travail Annuel (PTA).....	xxi
Annexe 12:	Canevas de présentation du tableau de suivi du plan de consommation des crédits.....	xxi
Annexe 13:	Canevas de présentation du Plan de Passation des Marchés	xxii
Annexe 14:	Canevas de présentation du tableau d'évaluation du PTA.....	xxiii
Annexe 15:	Canevas de présentation de suivi du tableau des indicateurs	xxiii

ANNEXE 1: ORGANIGRAMME DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ELEVAGE ET DE LA PECHE (MAEP)



ANNEXE 2: QUESTIONNAIRE D'ENQUETE

Bonjour Madame/ Monsieur,

Dans le cadre de la réalisation de notre mémoire de fin de formation en Management des Services Publics (MSP) au cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), nous avons entrepris une étude contributive à l'efficacité du processus d'élaboration et de mise en œuvre du Budget-programme au Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche. A cet effet, nous vous avons identifié comme une personne ressource capable de nous apporter des éléments de réponse sur un certain nombre de préoccupations formulées ci-dessous.

Nous prenons d'ores et déjà l'engagement de traiter toutes les informations que vous nous fournirez avec professionnalisme et dans la plus grande discrétion. Nous vous remercions d'avance pour votre contribution et votre disponibilité à répondre à nos questions.

Identification de l'enquêté

- Date : / / 2016
- Nom et Prénoms (facultatif) :
- Service de Provenance
- Qualification (Fonction/Titre)
-

I. Opérationnalisation de l'approche de gestion axée sur les résultats

1. Comment appréciez-vous le degré d'internalisation des méthodes et principes de la gestion axée sur les résultats au niveau de votre département ministériel ?
Excellent / ___ / Acceptable / ___ / Faible / ___ /
 2. Existe-t-il un texte législatif ou réglementaire qui définit les conditions de mise en œuvre de la GAR au MAEP (droits et obligations des gestionnaires, motivations, sanctions etc.) ?
Oui / ___ / Non / ___ / Autre / ___ /
 3. Si non, qu'est-ce qui explique selon vous la faible internalisation des méthodes et principes de l'approche de gestion axée sur les résultats au MAEP ?
- ☆ La méconnaissance et la faible vulgarisation des méthodes et principes de l'approche de Gestion Axée sur les Résultats / ___ /
 - ☆ L'inexistence d'un cadre juridique portant institutionnalisation des méthodes et principes de l'approche de Gestion Axée sur les Résultats au Bénin / ___ /
 - ☆ La difficulté des agents à se départir de l'ancienne logique de gestion basée sur les moyens pour intégrer les méthodes et principes de la gestion axée sur la performance et les résultats de développement / ___ /
 - ☆ Autre raison / ___ /

III- Réalisation des objectifs du budget-programme sectoriel

1. Les objectifs du budget-programme sont-ils souvent atteints dans ce département ministériel ?

Oui /___/ Non /___/

2. Avez-vous reçu une lettre de mission au démarrage de l'exercice budgétaire en cours ?

Oui /___/ Non /___/

3. Si oui, l'avez-vous déclinée en contrat d'objectifs pour vos collaborateurs ?

Oui /___/ Non /___/

4. Si non, quelles sont les raisons qui justifient ce manquement ?

Pas nécessaire /___/ Je ne sais pas /___/ Aucun texte n'y oblige /___/

5. A votre avis, quelles sont les causes réelles qui sous-tendent la non-atteinte des objectifs du budget-programme au MAEP ?

☆ L'insuffisance des ressources financières mise en œuvre pour l'atteinte des objectifs du budget-programme /___/

☆ L'inadéquation entre les dépenses exécutées et les objectifs du PTA ou du Budget-programme/___/

☆ L'inexistence d'un mécanisme de motivation des agents sur la base des résultats de leurs actions/___/

☆ Autre raison /___/

II. Consommation des crédits budgétaires alloués aux dépenses en capital

1) Comment appréciez-vous le taux de consommation des crédits budgétaires alloués aux dépenses en capital au MAEP ?

Excellent /___/ Acceptable /___/ Faible /___/

2) Selon vous, qu'est-ce qui justifie la faible consommation des crédits budgétaires alloués ?

☆ La mauvaise allocation des ressources financières/___/

☆ La réticence de certains gestionnaires à consommer les crédits alloués/___/

☆ L'inadéquation entre le rythme de décaissement des fonds et le caractère saisonnier des activités du secteur agricole/___/

☆ Le non-respect du Plan de Consommation des Crédits (PCC) budgétaires/___/

☆ Le retard dans l'exécution des Plans de Passation des Marchés Publics/___/

☆ Autre raison /___/

Merci pour votre franche collaboration.

Annexe 3: Guide d'entretien administré aux responsables des différents Programmes cadres du MAEP

Bonjour Madame/Monsieur,

Dans le cadre de la réalisation de notre mémoire de fin de formation en Management des Services Publics (MSP) au cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), nous avons entrepris une étude contributive à l'**efficacité du processus d'élaboration et de mise en œuvre du Budget-programme au Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche**. A cet effet, nous vous avons identifié comme une personne ressource capable de nous apporter des éléments de réponse sur un certain nombre de préoccupations formulées ci-dessous.

Nous prenons d'ores et déjà l'engagement de traiter toutes les informations que vous nous fournirez avec professionnalisme et dans la plus grande discrétion. Nous vous remercions d'avance pour votre contribution et votre disponibilité à répondre à nos questions.

Date : / / 2016

Thème 1 : Rôle des Coordonnateurs de Programme dans la définition et dans la mise en œuvre des objectifs du budget-programme au MAEP

1. Les structures qui exécutent des activités sur le programme ;
2. Les avantages et limites de l'exécution des activités par ces structures ;

Thème 2 : Difficultés liées à la consommation des crédits budgétaires alloués

1. La maîtrise des coûts comme critère fondamental de performance ;
2. Le respect des délais et la satisfaction des bénéficiaires comme critères fondamentaux et d'appréciation de la performance.

Thème 3 : Gestion axée sur les résultats dans la mise en œuvre du programme

1. Fixation d'objectifs SMART ;
2. Gestion participative et transparente ;
3. Suivi-évaluation et apprentissages.

Thème 4 : Suggestions visant à améliorer le processus d'élaboration et de mise en œuvre du budget-programme au MAEP :

.....

Annexe 4 : Canevas de présentation du cadre logique des interventions**Cadre Logique (Matrice de Planification des Projets - MPP)****Titre du Projet : Développement institutionnel pour la production des fruits****Durée estimée du Projet :****Date de préparation de la MPP :**

Résumé des Objectifs/Activités	Indicateurs Objectivement Véritables	Moyens/Sources de Vérification	Suppositions Importantes
But: Augmenter l'offre nationale et les exportations de fruits de bonne qualité du Bénin.	La production nationale et l'exportation de la papaye et de deux autres fruits prioritaires s'augmenteront de 10% entre juillet 2015 et juillet 2018.	1. Les statistiques de production nationale du MAEP. 2. Les statistiques d'exportations du Ministère de Commerce.	1. Les prix de marché resteront favorables. 2. Une infrastructure de commercialisation adéquate sera déjà en place.
Objectifs spécifiques: Améliorer les services spécifiques de production et de commercialisation qui sont disponibles aux producteurs de fruits au Bénin.	1. Augmentations annuelles du nombre d'agriculteurs produisant des fruits à l'échelle commerciale au Bénin. 2. Amélioration de la structure des services institutionnels: crédit, appui technique, recherches, pépinières et distribution des intrants agricoles.	1. Enquête annuelle des agriculteurs menée par le MAEP 2. Comparaison des organigrammes et du nombre d'employés dans les divisions clef du Min. de l'Ag. chaque année: 2015, 2016, 2017, 2018. 3. Budgets annuels du MAEP.	1. Les politiques agricoles seront modifiées en faveur de la production fruitière. 2. Les producteurs de fruits auront accès au crédit et à l'appui technique.
Résultats anticipés: 1. Disponibilité de semences améliorées. 2. Recherches établies. 3. Informations techniques sur la papaye et d'autres fruits. 4. Mécanisme efficace pour la production et la distribution des semences. 5. Personnel du MAEP bien formé. 6. Système efficace de distribution des intrants agricoles et des semences.	1. Nombre d'agriculteurs recevant des semences améliorées. 2. Nouvelle structure de recherches, avec personnel, pleinement opérationnelle. 3. Série d'informations techniques publiée chaque année 2016-2018. 4. Même qu'au #1. 5. Augmentation sensible de la productivité du personnel du MAEP. Dans les recherches et aux pépinières. 6. Trois organisations de producteurs avec centres d'approvisionnement en intrants agricoles et semences.	1. Interviews avec des producteurs. 2. Budget et rapport annuel 3. Documents publiés. 4. Interviews avec des producteurs. 5. Évaluation périodique du personnel. 6. Rapports annuel de chaque organisation de producteurs précisant le volume de ventes par les débouchés d'intrants.	1. Le Ministère doit prioriser les cultures et faciliter l'importation des matériaux de semis. 2. Le Ministère doit modifier la structure des divisions de recherches et de vulgarisation. 3. Le Ministère doit embaucher un spécialiste des arts graphiques. 4. Les agents de vulgarisation vont collaborer étroitement avec les organisations de producteurs. 5. D'autres membres nécessaires du personnel seront embauchés. 6. Un projet à l'appui des organisations de producteurs sera financé.
Activité: 1. Importation et multiplication de variétés améliorées de fruits. 2. Recherches et validation de la production/post-récolte. 3. Préparation et distribution des informations techniques. 4. Établir des pépinières à l'abri des ravageurs/maladies. 5. Former le personnel du MAEO dans les bonnes techniques de production des semences. 6. Développer un programme de distribution des intrants agricoles et des matériaux de semis à travers les organisations de producteurs.	1. Coûts de matériaux et de transport - \$3.000. 2. Coûts d'intrants - \$6.000; appui technique - \$20.000. 3. Publications - \$20.000. 4. Matériel - \$45.000; matériaux - \$75.000. 5. Appui technique - \$25.000; per diem - \$8.000; matériaux - \$7.000. 6. Formation - \$9.000; frais de voyage -\$6.000; matériaux - \$5.000. TOTAL: \$229.000	1. Bons. 2. Bons, contrats. 3. Bons, contrats. 4. Bons. 5. Contrats, bons. 6. Bons.	1. On peut importer les matériaux de semis. 2. Le Ministère affectera du personnel adéquat aux recherches. 3. Ressources suffisantes pour embaucher des consultants et un service de rédaction. 4. Plein appui du Ministère, allocation de terrains et de personnel. 5. Participation active à la formation du personnel du Ministère. 6. Gérants à plein temps dans les trois OG.

Annexe 5: Canevas de présentation du tableau d'évaluation financière

NOM DU PROGRAMME	SOURCES	COUT	ANNEE (N ⁻²)	ANNEE (N ⁻¹)	ANNEE N			ANNEE (N+1)	ANNEE (N+2)
					Services votés	Mesures nouvelles	prévisions		
Fonctionnement									
Investissement									

Source : DPP /MAEP**Annexe 6: Canevas de présentation du tableau des indicateurs**

N°	INDICATEURS	UNITE	ANNEE (N ⁻²)	ANNEE (N ⁻¹)	ANNEE N	ANNEE (N+1)	ANNEE (N+2)	STRUCTURES RESPONSABLES	OBSERVATIONS
1									
2									
3									
4									
5									
6									

Source : DPP /MAEP**Annexe 7: Canevas de présentation du tableau de calcul des indicateurs**

N°	INDICATEURS	VALEURS CIBLES	MODE DE CALCUL	SOURCE RESPONSABLE	OBSERVATIONS
1					
2					

Source : DPP /MAEP

Annexe 8 : Canevas de présentation du tableau de financement

NOM DU PROGRAMME	ANNEE (N ⁻²)	ANNEE (N ⁻¹)	ANNEE N			ANNEE (N+1)	ANNEE (N+2)
			Services votés	Mesures nouvelles	Prévisions		
Ressources du Programme							
Emploi du Programme							

Source : DPP /MAEP

Annexe 9: Canevas de présentation du tableau de passage du budget-programme au budget classique

Budget classique	Personnel	Achats de biens et services	Transferts	Acquisitions et grosses réparations	Dépenses en capital	Total
Budget-programme						
Programme I						
Programme II						
Programme III						
Programme IV						
Total						

Annexe 10 : Canevas de présentation du Plan de Consommation des Crédits

Code PTA	Projets activités	Eclatement par nature de dépenses			Plan de décaissement												observations	
		Sources	Article	montant	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D		

Annexe 13: Canevas de présentation du Plan de Passation des Marchés

N°	Actions	Durée	Date buttoir (prévisionnelle)	Observations
1	Préparation du projet de DAO			
2	Transmission du projet de DAO à la CPMP			
3	Examen du projet de DAO par la CPMP avec ou sans observations			
4	Examen du projet de DAO par la CPMP et communication de son avis au maître d'ouvrage			
5	Lancement de l'avis du DAO et dépôt des plis			
6	Ouverture des plis dépouillement. évaluation /analyse, jugement, attribution provisoire par comité technique et commission interministérielle			
7	Transmission à la CNMP des rapports et PV (ouverture, dépouillement, jugement, attribution provisoire) par le cabinet			
8	Examen des rapports et PV par la DNMP avec ou sans observations			
9	Notification du marché à l'attributaire			
10	Transmission du projet de contrat à la CPMP pour examen avec ou sans observations			
11	Elaboration du contrat en vingt exemplaires puis signature du maitre d'ouvrage et de l'attributaire			
12	Signature Ministre			
13	Examen du projet de contrat par la CNMP et notification de son avis			
14	Signature président CNMP			
15	Signature DCF, DGB, MFE			
16	Enregistrement et immatriculation du marché par l'attributaire			
17	Copie du marché à la CPMP par le maître d'ouvrage pour archivage			

Source : DPP /MAEP

Annexe 14: Canevas de présentation du tableau d'évaluation du PTA

N°	Programme/résultats/activités	Activités programmées	Activités réalisées	Indicateurs de réalisation	Niveau d'exécution activités%		Montant décaissé (%)	Taux de décaissement	Montant engagé	Taux d'engagement	Observations (retard mesures préconisées)
					source	montant					

Source : DPP /MAEP**Annexe 15: Canevas de présentation de suivi du tableau des indicateurs**

N°	INDICATEURS UNITE/MESURE	VALEURSCIBLES	NIVEAU DEREALISATION	STRUCTURESRESPONSABLES	OBSERVATIONS
1					
2					

Source : DPP /MAEP

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
IDENTIFICATION DU JURY	II
DEDICACE	VI
REMERCIEMENTS	V
LISTE DES SIGLES	VI
LISTE DES TABLEAUX	VVII
LISTE DES FIGURES	VII
GLOSSAIRE DE L'ETUDE	IX
RESUME	X
SOMMAIRE	XI
INTRODUCTION	1
CHAPITRE PREMIER :CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE	4
SECTION 1: CADRE DE L'ETUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE	5
PARAGRAPHE 1: CADRE DE L'ETUDE	5
I- Cadre institutionnel de l'étude : le MAEP.....	5
A. Mission et attributions du ministère.....	5
B. Organisation et fonctionnement du ministère.....	7
II- Cadre physique de l'étude : La Direction de la Programmation et de la Prospective.....	7
A. Le comité de pilotage.....	8
B. La Cellule de Suivi-Evaluation (CSE).....	8
C. Les points focaux.....	9
PARAGRAPHE 2: OBSERVATIONS DE STAGE	9
I. Observations d'ordre général.....	9
II. Observations d'ordre spécifique.....	19
III. Inventaire des éléments de l'état des lieux.....	22
A. Inventaire des forces.....	22
B. Inventaire des faiblesses.....	222
IV. Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt.....	233
SECTION 2: CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE ET VISION GLOBALE DE SA RESOLUTION	255
PARAGRAPHE 1: LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE	255
I. Définition de la problématique et justification du sujet.....	255
II. Spécification de la problématique choisie.....	277
PARAGRAPHE 2: VISION GLOBALE DE L'ETUDE ET DETERMINATION DES SEQUENCES DE RESOLUTION	288
I. Vision globale de l'étude.....	288
II. Séquences de résolution de la problématique choisie.....	30
CHAPITRE DEUXIEME :CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE, DIAGNOSTIC DE L'ETUDE, APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS PROPOSEES	31
SECTION 1: CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE ET METHODOLOGIE DE RECHERCHE	332
PARAGRAPHE 1: OBJECTIFS DE L'ETUDE, HYPOTHESES DE RECHERCHE ET REVUE DE LITTERATURE	332
I. Des objectifs de l'étude aux hypothèses de recherche.....	332
A. Les objectifs de l'étude.....	332
B. Les Hypothèses de recherche.....	33
II. Tableau de bord de l'étude.....	37
PARAGRAPHE 2: REVUE DE LITTERATURE ET CADRE METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE	39
I. Revue de littérature.....	39
A. Point des contributions antérieures sur les conditions de mise en œuvre de la GAR au sein de l'administration publique.....	39

- B. Point des connaissances théoriques sur la responsabilisation des agents publics en vue d'une préparation et d'une mise en œuvre optimale du budget axé sur la performance et les résultats..... 41
- C. Point des contributions antérieures sur la nécessité d'une exécution satisfaisante du PTAB à travers une amélioration du Système de Gestion des Finances Publiques..... 45
- II. Méthodologie de recherche adoptée..... 48
 - A. Méthode empirique..... 48
 - B. Méthode théorique..... 50

SECTION 2: ENQUETE DE VERIFICATION DES HYPOTHESES ET APPROCHES DE SOLUTIONS.....51

PARAGRAPHE 1 : PRESENTATION DES RESULTATS DE L'ENQUETE ET ETABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC..... 51

- I. Présentation et analyse des résultats..... 51
 - A. Présentation et analyse des données relatives à la faible internalisation de l'approche de gestion axée sur les résultats..... 51
 - B. Présentation et analyse des données d'enquête relatives à la non-atteinte des objectifs du budget-programme..... 54
 - C. Présentation et analyse des données d'enquête relatives à la faible consommation des crédits budgétaires alloués aux dépenses en capital..... 56
 - D. Difficultés rencontrées..... 57
 - E. Limites des données collectées..... 57
- II. Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic de l'étude..... 57
 - A. Vérification des hypothèses de recherche formulées..... 57
 - B. Etablissement du diagnostic de l'étude..... 59

PARAGRAPHE 2 : APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE DES SOLUTIONS

PROPOSEES..... 59

- I. Approches de solutions..... 59
 - A. Pour une meilleure internalisation de l'approche de gestion axée sur les résultats..... 60
 - B. Pour une exécution satisfaisante des objectifs du budget-programme..... 61
 - C. Pour une meilleure consommation des crédits budgétaires alloués..... 63
- II. Conditions de mise en œuvre des solutions proposées..... 64
 - A. Recommandations à l'endroit des autorités du Ministère..... 64
 - B. Recommandations à l'endroit des décideurs politiques..... 65

CONCLUSION.....67

BIBLIOGRAPHIE.....70

ANNEXES..... XII

TABLE DES MATIERES.....XXIV