



REPUBLIQUE DU BENIN  
\*\*\*\*\*  
MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT  
SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE  
SCIENTIFIQUE  
\*\*\*\*\*  
UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI  
\*\*\*\*\*



ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE  
\*\*\*\*\*

*MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II POUR L'OBTENTION DU  
DIPLOME D'ADMINISTRATEUR DES FINANCES ET DU TRESOR*

**OPTION :**  
Administration des Finances

**FILIERE :**  
Administration des Finances et du  
Trésor

ANNEE ACADEMIQUE : 2015-2016

**THEME :**

**ANALYSE DE L'EXECUTION ET DU  
SUIVI-EVALUATION DU BUDGET DE  
PROGRAMMES DU MINISTERE DE LA  
JUSTICE ET DE LA LEGISLATION.**

**Réalisé par :**

Flore M. SAKPE

**Sous la direction de :**

**Maître de Stage**

M GANSOU G. Richard  
Chef du Service de la Cellule de Suivi  
évaluation.

**Maître de Mémoire**

Nicaise MEDE,  
Agrégé en droit public Université  
d'Abomey-Calavi

Décembre 2016



«Nous soussignés, Maître de stage et Directeur de mémoire, certifions que le présent mémoire a été effectivement réalisé par SAKPE M. Flore. Ledit mémoire est arrivé à terme et peut être soutenu devant un jury ».

Cotonou, le

Signature

Maître de stage

Directeur de mémoire

Richard G. GANSOU

Prof Agrégé Nicaise MEDE



*JURY D'ÉVALUATION DU  
MEMOIRE*

**Président : Yves SOGLO**

**Vice-président : Fanougbo AVOCE VIAGANNOU**

**Membres : Alexis HOUEHA**



*AVERTISSEMENT*

*L'Ecole 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 son auteur.*



*DEDICACES*

*A Henri SAKPE, Georgette AGLIN, Pauline SAKPE  
pour vos compréhensions et vos soutiens constants  
et Luc SATOWAKOU mon époux*



*REMERCIEMENTS*

Nous ne saurions occulter les efforts consentis par tous ceux ou celles qui se sont investis dans notre formation, en l'occurrence **l'ensemble du corps professoral de l'ENAM.**


Nos sincères et profonds remerciements iront particulièrement :

- A notre Directeur de mémoire, le Professeur Nicaise MEDE pour son expertise, son dévouement et son encadrement pour nous aider à conduire ce travail à bon port.
- A Monsieur Errol TONI, qui malgré ses multiples occupations, n'a ménagé aucun effort pour nous aider à réaliser ce travail avec succès.
- A Monsieur GANSOU G. Richard, notre tuteur de stage pour sa contribution forte louable à la réussite de notre travail.
- A Madame Armelle GAYET AHLIN, Directrice de la Programmation et de la Prospective pour le soutien.
- A Monsieur Stanislas ALLAGBE pour n'avoir ménagé aucun effort pour nous aider à travers vos conseils et observations pertinents.
- A tout le personnel de la DPP et de la DAF du MJL.
- A Monsieur Romuald GBAGUIDI pour sa contribution au succès de ce travail.
- A tous les membres de jury qui nous ont fait l'honneur d'accepter, apprécier et améliorer la qualité de ce travail.
- A tous ceux, qui de près ou de loin, ont contribué à la réussite de ce travail et qui nous ont permis de bien suivre notre formation.

*LISTE DES SIGLES ET  
ABREVIATIONS*

<b>AE</b>	: Autorisations d'Engagement
<b>AOF</b>	: Attributions, Organisation et Fonctionnement
<b>BP</b>	: Budget de Programmes
<b>CaR-GBAR</b>	: Cadre de Réforme de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats
<b>CDIJ</b>	: Centre de Documentation et d'Informations Juridiques
<b>CDMT</b>	: Cadre de Dépenses à Moyen Terme
<b>CDSMT</b>	: Cadre de Dépense Sectoriel à Moyen Terme
<b>CODIR</b>	: Comité de Direction
<b>CPRB</b>	: Comité de Pilotage de la Réforme Budgétaire
<b>CPSC</b>	: Centre de Promotion de la Société Civile
<b>CSE</b>	: Cellule de Suivi-Evaluation
<b>CSEA</b>	: Centre de Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence
<b>DACPG</b>	: Direction des Affaires Civiles Pénales et des Grâces
<b>DAF</b>	: Direction de l'Administration et des Finances
<b>DAPPDH</b>	: Direction de l'Administration Pénitentiaire et de la Protection des Droits Humains
<b>DESPSM</b>	: Direction de la l'Education Surveillée et de la Protection Sociale des Mineurs
<b>DIP</b>	: Direction de l'Informatique et du Pré-Archivage
<b>DLCS</b>	: Direction de la Législation, de la Codification et des Sceaux
<b>DPP</b>	: Direction de la Programmation et de la Prospective
<b>DRFM</b>	: Direction des Ressources Financières et du Matériel
<b>DRIPDS</b>	: Direction des Relations avec les Institutions et de la Promotion des Dynamiques Sociales
<b>GAR</b>	: Gestion Axée sur les Résultats
<b>LOLF</b>	: Loi Organique relative aux Lois de Finances
<b>MCA</b>	: Millennium Challenge Account
<b>MEF</b>	: Ministère de l'Economie et des Finances
<b>MJL</b>	: Ministère de la Justice et de la Législation
<b>NLTPS</b>	: Perspectives Nationales à Long Terme ALAFIA 2025
<b>OMD</b>	: Objectifs du Millénaire pour le Développement
<b>ONPE</b>	: Observatoire National des Processus Electoraux
<b>OSD</b>	: Orientations Stratégiques de Développement
<b>PCC</b>	: Plan de Consommation de Crédits

<b>PERAC</b>	: Public Expenditure Reform Adjustment Credit
<b>PIRSJJ</b>	: Programme Intégré de Renforcement du Système Juridique et Judiciaire
<b>PPBS</b>	: Planning Programming Budgeting System
<b>PPMP</b>	: Plan de Passation des Marchés Publics
<b>PTA</b>	: Plan de Travail Annuel
<b>SGM</b>	: Secrétariat Général du Ministère
<b>SIGFiP</b>	: Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
<b>TBI</b>	: Tableau de Bord des Indicateurs
<b>UEMOA</b>	: Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
<b>UNICEF</b>	: United Nations of International Children's Emergency Fund



*LISTE DES TABLEAUX*

<b>Tableau 1</b> : Taux de consommation des crédits de fonctionnement et d'investissement du MJL .	20
<b>Tableau 2</b> : Regroupement des problèmes spécifiques par centres d'intérêt. ....	25
<b>Tableau 3</b> : Eléments de la problématique choisie.....	32
<b>Tableau 4</b> : Présentation de l'échantillon.....	50
<b>Tableau 5</b> : Appréciation de la cause de la non atteinte des objectifs fixés du budget de programmes.....	52
<b>Tableau 6</b> : Appréciation de la cause du détournement des crédits de leur objet initial .....	53
<b>Tableau 7</b> : Appréciation de la cause du retard dans l'élaboration des rapports de performance et leur non validation .....	54
<b>Tableau 8</b> : Appréciation de la cause du mécanisme du suivi-évaluation peu fonctionnel.....	55
<b>Tableau 9</b> : Tableau de Synthèse de l'étude sur « Analyse de l'exécution et suivi-évaluation du budget de programmes du MJL ».....	63

*LISTE DES GRAPHIQUES*

**Graphique 1** : Evolution des taux de consommations des crédits budgétaires du MJL ..... 20

**Graphique 2** : Appréciation de la cause de la non atteinte des objectifs fixés du budget de programmes ..... 52

**Graphique 3** : Appréciation de la cause du détournement des crédits de leur objectif initial ..... 53

**Graphique 4** : Appréciation de la cause du retard dans l'élaboration tardive des rapports de performance et leur non validation ..... 54

**Graphique 5** : Appréciation de la cause du mécanisme du suivi-évaluation peu fonctionnel ..... 55

*GLOSSAIRE DE L'ÉTUDE*

**Action** : c'est un ensemble d'activités qui entrent dans le cadre de l'exécution du Budget de programmes.

**Activité** : ensemble de tâches concourant à la réalisation d'une action donnée.

**Autorisation d'Engagement** : Limite supérieure des dépenses pouvant être engagées au cours d'un exercice. Elles correspondent à l'engagement juridique de la dépense, phase de la dépense en préalable à la consommation effective des crédits au cours de laquelle l'ordonnateur réalise la première étape des actions qui mèneront au paiement effectif de la prestation.

**Budget de programmes** : C'est un document de dépenses à court et à moyen terme liant les ressources aux résultats attendus des divers centres de responsabilité d'une organisation. Constitué d'un ensemble de programmes, il établit les liens entre les objectifs de politique publique, les programmes et dépenses budgétaires.

**Cadre de Dépense à Moyen Terme** : ensemble cohérent d'objectifs stratégiques et de programmes de dépenses publiques définissant le cadre dans lequel les ministères sectoriels peuvent prendre des décisions pour la répartition et l'emploi de leurs ressources.

**Cadre logique** : c'est un tableau qui retrace les objectifs, l'action, les activités et les indicateurs qui permettent de mesurer leur évolution, ainsi que les moyens ou sources de vérification et les hypothèses ou conditions critiques de réalisation.

**Crédits budgétaires** : autorisation de dépense limitée dans son montant et spécialisée quant à son objet, inscrits au budget d'une personne publique et représentant en principe le plafond des dépenses de l'espèce que celle-ci peut effectuer au cours de l'année budgétaire

**Efficacité** : Pris en son sens littéraire, c'est le caractère de ce qui est efficace ; c'est-à-dire qui produit l'effet qu'on attend.

**Efficience** : Degré auquel un programme a utilisé les ressources à bon escient et à réaliser les activités en temps voulu.

**Gestion Axée sur les Résultats** : c'est une approche de gestion des institutions publiques et privées 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.

**Gestionnaires de crédits** : responsables des unités administratives (directeurs centraux et techniques, coordonnateur de projets etc.). Ils sont les initiateurs des dépenses de leurs unités respectives.

**Indicateur** : 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.

**Lettre de cadrage** : correspondance du Ministère chargé des finances adressée aux Ministres dépeniers pour leur notifier le cadrage budgétaire qu'ils doivent respecter dans le cadre de la confection de leur budget.

**Objectifs** : Les résultats escomptés ou rendements d'un programme représentant les changements de connaissances, d'attitudes et de comportements des clients du programme ; toutes choses décrites d'une façon quantifiable et indiquant une période spécifique pendant laquelle on peut atteindre ces résultats.

**Performance** : Rapport entre le potentiel théorique entre les ressources utilisées pour la poursuite d'un objectif et le potentiel effectivement mis en œuvre.

**Plan de Travail Annuel** : C'est un document qui rend plus opérationnelle la tranche annuelle correspondant à l'exercice de base ; c'est une déclinaison des activités de la première année du budget de programmes en sous activités pour faciliter la mise en œuvre. Le P.T.A est assorties des ressources, des périodes d'exécution, des structures responsables, des activités et sous activités ainsi que des tâches programmées pour l'année de base.

**Plan de Consommation des Crédits** : C'est un document prévisionnel de consommation des crédits qui donne le plan des décaissements ou engagements financiers à effectuer sur chaque programme par période de l'année, de préférence le mois

**Plan de Passation des Marchés Publics** : Il est le planning de tous les marchés à passer dans le cadre de l'exécution des différents travaux et acquisitions inscrits au titre de l'an budgétaire.

**Programme** : Regroupement de crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions représentatif d'une politique publique clairement définie dans une perspective de moyen terme (3 à 5ans) et qui revient d'un même ministère.

**Rapport de Performance** : Document qui permet au gestionnaire de crédits d'apporter la preuve de l'efficacité et de la transparence observées dans la gestion des crédits pour l'atteinte des résultats attendus. Il doit être rédigé à la fin de chaque exercice budgétaire et transmis à la juridiction des comptes pour validation.

**Résultat** : c'est ce qui résulte de la combinaison des facteurs (ressources financières, matérielles et humaines) dans le cadre d'un projet ou programme. C'est la situation désirée lors de la conception du programme.



*RESUME*

La problématique de l'efficacité de l'action publique et la recherche de la performance sont aujourd'hui des constances de la réflexion des pouvoirs publics aussi bien dans le tiers-monde que dans les pays développés. Depuis 2000, le Bénin, sous l'impulsion de la Banque Mondiale s'exerce à la budgétisation par programmes dans un souci d'avenir en termes de rencontre des « 3 E » (Efficacité, Efficience, Economie) en matière de gestion des finances publiques. Commencé au Ministère en charge de la justice depuis 2003, le processus d'exécution et de suivi-évaluation du budget de programmes rencontre d'énormes difficultés. Ainsi, la présente étude a pour objectif d'analyser l'exécution et le suivi-évaluation du budget de programmes du MJL. Plus concrètement il s'agit d'identifier des mesures permettant l'atteinte des objectifs fixés du budget de programmes, de définir les conditions permettant l'utilisation des crédits conformément à leur objet initial, de déterminer les actions permettant l'élaboration et la validation à bonne date des rapports de performance et d'identifier des mesures pour la dynamisation du mécanisme de suivi-évaluation du budget de programmes du MJL. En utilisant le sondage, par le biais des questionnaires, comme procédé de collecte des données, les résultats montrent que la non atteinte des objectifs du budget de programmes est due non seulement à l'insuffisance des ressources financières mais aussi d'une absence de règle de responsabilité des gestionnaires de programmes, le détournement des crédits de leur objet initial est lié au manque de contrôle lors de l'exécution, le retard dans l'élaboration des rapports de performance et leur non validation est dû à l'insuffisance de réalisation des missions de suivi-évaluation et le caractère peu fonctionnel du dispositif de suivi-évaluation du budget de programmes est dû à la faible capacité des acteurs, principalement des points focaux et gestionnaires de crédits, à réaliser leur mission. Une analyse des problèmes et le diagnostic établi ont permis de proposer des solutions ainsi que les conditions de leur mise en œuvre en vue de l'efficacité dans le processus d'exécution et du suivi-évaluation du budget de programmes du MJL.



*SOMMAIRE*

<b>INTRODUCTION GENERALE</b> .....	1
<b>CHAPITRE PREMIER</b> : Cadre Général de Réalisation de l'Etude, Observations de Stage et Choix de la Problématique de l'étude. ....	4
<b>Section I</b> : Cadre général de réalisation de l'étude et observations de stage.....	5
<b>Section II</b> : Problématique de l'étude. ....	26
<b>CHAPITRE DEUXIEME</b> : Du cadre théorique et méthodologique de l'étude aux conditions de mise en œuvre.....	34
<b>Section I</b> : Cadre théorique et méthodologique de l'étude .....	35
<b>Section II</b> : Enquêtes de vérification des hypothèses et approches de solutions.....	50
<b>CONCLUSION GENERALE</b> .....	64
<b>REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES</b> .....	64
<b>ANNEXES</b> .....	lxiv
<b>TABLE DES MATIERES</b> .....	lxiv

# **INTRODUCTION GENERALE**

L'environnement socio-économique, politique, et sous-régional des décennies 80 et 90, a accéléré les mutations intervenues dans la gestion publique, notamment au niveau des réformes budgétaires. Ces mutations ont dicté principalement aux pays en développement, le partage d'une nouvelle vision et d'un nouveau mode de gestion des politiques économiques et sociales pour le bien-être des populations.

Ainsi, les réformes engagées par le Bénin à partir des années 90 s'inscrivent dans la dynamique d'assainissement des finances publiques et du rétablissement des grands équilibres macroéconomiques en vue d'assurer une meilleure articulation entre les outils budgétaires et la croissance économique. Par conséquent, la modernisation de son système national de gestion des finances publiques à travers l'exécution du projet de réformes budgétaires, connu sous le nom de PERAC (Public Expenditure Reform Adjustment Credit) a introduit des innovations dans la gestion des finances publiques. L'une des principales innovations de cette réforme concerne l'introduction de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) par le biais des budgets de programmes qui ont permis à plusieurs ministères prioritaires, d'entreprendre des activités de planification stratégique et de programmation budgétaire pluriannuelles.

Cette réforme du budget de programmes vise à assurer à terme une meilleure allocation et une meilleure gestion des ressources publiques en induisant deux changements fondamentaux : (1) introduire une gestion budgétaire axée sur la performance à travers des budgets de programmes clairement définis, cohérents dans un Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT), qui traduit en termes budgétaires, les orientations de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté, dont la performance peut être suivie et évaluée sur la base d'indicateurs ; (2) déconcentrer la fonction d'ordonnancement des dépenses publiques vers les ministères sectoriels.

D'une manière spécifique, cette réforme est dictée aussi par : (i) un souci d'efficacité, d'efficience dans la gestion des ressources, (ii) la recherche de l'utilité et de l'impact des services sociaux de base, (iii) l'accroissement de la prévisibilité des ressources, (iv) la transparence dans la gestion des finances publiques, (v) la budgétisation de toutes les aides extérieures, (vi) la fongibilité des ressources internes et externes, (vii) un vrai et équitable partenariat favorisant une meilleure coordination des bailleurs de fonds à travers un budget unifié.

Par ailleurs, depuis sa mise en œuvre jusqu'à ce jour, bien que la réforme ait entraîné quelques progrès en matière de gestion des finances publiques, il n'en demeure

pas moins que des difficultés sont rencontrées par les structures en charge de sa mise en œuvre et l'objectif recherché n'est pas encore réellement atteint.

C'est donc pour apprécier les différentes phases que sont l'exécution et le suivi-évaluation de l'approche de budget de programmes au MJL que nous avons fondé nos réflexions sur le thème : **Analyse de l'exécution et du suivi-évaluation du budget de programmes du Ministère de la Justice et de la Législation.**

Cependant avant d'aborder notre thème, il urge de rappeler entre autres, les principales innovations apportées par la Loi Organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux Lois de Finances (LOLF). Il s'agit de la présentation du budget par programmes, porteurs de politiques publiques ministérielles, l'association aux programmes des objectifs précis et des résultats mesurés par des indicateurs de performance, le remplacement des autorisations de programmes par les autorisations d'engagement (AE), etc.

Mais, nous n'avons pas choisi de travailler sur la mise en œuvre de la nouvelle réforme de gestion (la LOLF) au MJL du fait que c'est seulement au titre de cette année que la phase expérimentale a démarré dans ledit ministère.

Pour examiner les problèmes relevés ci-dessus, il s'agit de procéder à un développement comportant deux chapitres. Ainsi, le premier chapitre présente le cadre contextuel de l'étude, les observations de stage et la formulation de la problématique de l'étude. Le second chapitre fixe les objectifs de recherche, définit le choix de la méthodologie, émet les hypothèses et propose des solutions aux problèmes posés, tout en précisant les conditions de leur mise en œuvre.

**CHAPITRE PREMIER : Cadre Général de Réalisation  
de l'Etude, Observations de Stage et Choix de la  
Problématique de l'étude.**

Ce chapitre porte sur la description du Ministère de la Justice et de la Législation (MJL). Il présente par ailleurs : les observations sur les activités de la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP) et celles de la Direction de l'Administration et des Finances (DAF), en vue du choix du groupe de problèmes à résoudre ainsi que la perspective théorique de réflexion y afférente et la formulation de la problématique de l'étude.

## **Section I : Cadre général de réalisation de l'étude et observations de stage.**

Dans cette section, après une présentation générale du Ministère de la Justice et de la Législation, il est question d'exposer les observations de stage afin de déterminer la problématique qui fera l'objet de notre réflexion.

### **Paragraphe 1 : Présentation du cadre contextuel de l'étude**

Ce paragraphe présente le cadre institutionnel, le cadre physique et le cadre environnemental de l'étude.

#### **I- Cadre institutionnel de l'étude : le Ministère de la Justice et de la Législation**

Le Ministère de la Justice et de la Législation (MJL) est la structure en charge du fonctionnement des Cours d'appel et des Tribunaux et qui joue un rôle fondamental dans le cadre de la consolidation de l'Etat de droit, de la sécurité des biens et des personnes ainsi que de l'amélioration du climat des affaires. Il est régi par le décret n°425 du 20 juillet 2016, portant attributions, organisation et fonctionnement dudit ministère. Nous le présenterons d'une part à travers ses missions et attributions puis par son organisation et son fonctionnement d'autre part.

#### **A- Mission et attributions du Ministère de la Justice et de la Législation (MJL)**

Suivant l'article 3 du décret n°425 du 20 juillet 2016 portant attributions, organisation et fonctionnement (AOF) du Ministère de la Justice et de la Législation, le Ministère en charge de la justice a pour mission de proposer, de mettre en oeuvre, de conduire, de suivre et

d'évaluer la politique de l'Etat dans les domaines de l'administration de la justice, des services pénitentiaires, de l'éducation surveillée, de la législation et des droits de la personne humaine, et de la promotion d'une dynamique de renforcement des relations entre le gouvernement, les institutions républicaines et les Organisations de la Société Civile.

Ainsi, le Ministère de la Justice et de la Législation a pour attributions de :

- contribuer à la promotion du respect de l'indépendance du pouvoir judiciaire et à la consolidation de l'Etat de droit ;
- organiser le bon fonctionnement du service public de la justice, des établissements pénitentiaires et des établissements de l'éducation surveillée ;
- assurer la protection judiciaire de l'enfance ;
- surveiller la cohérence de la légalité et de l'application de tous les textes comportant des dispositions en matière pénale, civile, administrative et des comptes ;
- assurer la protection judiciaire de l'enfance ;
- contrôler la rééducation des mineurs et adolescents en conflit avec la loi ou en danger moral ;
- animer et contrôler l'exercice de l'action publique ;
- donner sans préjudice des attributions de l'Agent judiciaire du Trésor ; des consultations juridiques sur toute action que l'Etat désire intenter devant les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif, ainsi que sur la défense que l'Etat peut opposer devant les mêmes juridictions ;
- instruire et donner la suite aux recours en grâce, en amnistie, aux demandes de libération conditionnelles et de réhabilitation ;
- conseiller l'Etat sur le plan juridique ;
- organiser et encadrer l'exercice des fonctions juridictionnelles ;
- élaborer soit d'office, soit de concert avec d'autres départements ministériels, des projets de lois, décrets et arrêtés de portée générale en toutes matières ;
- participer au contrôle et à la surveillance des sites internet et de toutes les technologies de l'information et de la communication.
- veiller au respect de la réglementation de la liberté de la presse ;
- concevoir, animer et coordonner toutes les activités du gouvernement

- tendant à la promotion, à la protection et à la défense des droits de la personne humaine ;
- créer et mettre en œuvre les mécanismes de protection et de défense des libertés individuelles et collectives ;
  - mettre en œuvre les conventions internationales en matière d'entraide judiciaire ;
  - assurer la promotion et l'animation des relations avec les organisations de la société civile ;
  - assurer, en collaboration avec les structures concernées le suivi de la coopération des partenaires techniques et financiers du Bénin avec les organisations de la société civile ;
  - gérer les relations du gouvernement avec les institutions constitutionnelles et les organisations non étatiques.

Une fois les missions et attributions du Ministère en charge de la justice connues, qu'en est-il alors des structures qui le composent ?

### **B- Structure organisationnelle du MJL**

Dans l'accomplissement de sa mission, le MJL dispose de :

- trois (03) directions centrales :
  - Direction de l'Administration et des Finances (composée de la Direction des Ressources Humaines et la Direction des Ressources Financières et du Matériel)
  - Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP) ;
  - Direction de l'Informatique et du Pré-Archivage (DIP).
- six (06) directions techniques :
  - Direction de la Législation, de la Codification et des Sceaux (DLCS) ;
  - Direction des Affaires Civiles Pénales et des Grâces (DACPG) ;
  - Direction des Services Judiciaires;
  - Direction de l'Administration Pénitentiaire et de la Protection des Droits Humains (DAPPDH);
  - Direction de l'Education Surveillée et de la Protection Sociale des Mineurs (DESPSM) ;
  - Direction des Relations avec les Institutions et de la Promotion des Dynamiques Sociales (DRIPDS);

- trois (03) Cours d'Appel, quatorze (14) Tribunaux de Première Instance.
- des services extérieurs que sont:
  - les établissements pénitentiaires dont dix (10) fonctionnels;
  - trois (03) Centres de Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence (CSEA)
- quatre (04) organismes sous tutelle que sont :
  - le Centre de Documentation et d'Informations Juridiques (CDIJ) ;
  - le Centre de Promotion de la Société Civile (CPSC) ;
  - l'Observatoire National des Processus Electoraux (ONPE) ;
  - les commissions (04) et comités (04) prévus par les règlements et placés sous tutelle du ministère.

L'ensemble de ces structures mises sous la coordination du Secrétariat Général du Ministère (SGM) est contrôlé par l'Inspection Générale des Services Judiciaires sous l'autorité et la responsabilité du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et de la Législation appuyé de sa Direction de Cabinet.

Cependant, il est à noter que le sujet qui constitue l'objet de notre centre d'intérêt est lié au budget de programmes et interpelle principalement les directions centrales que sont la DPP et la DAF.

## **II- Cadre physique et environnemental de l'étude :**

Cette partie est consacrée, d'une part, au cadre physique de l'étude que sont la DPP et la DAF, et d'autre part, à son environnement.

### **A- Cadre physique de l'étude : la DPP et la DAF**

Au cours de notre stage pratique au MJL, la DPP et la DAF sont celles qui nous ont accueillies. Elles seront présentées à travers leurs missions et organisation.

#### **1- Mission et organisation de la DPP :**

Conformément aux articles 50 et 51 du décret portant AOF du ministère, la Direction de la Programmation et de la Perspective assure la gestion du processus de planification du ministère.

A ce titre, elle est chargée :

- ✚ de collecter, de traiter et de diffuser toutes les informations nécessaires à une réflexion prospective et stratégique dans les domaines de compétence du Ministère, notamment par rapport aux attentes et besoins des usagers/clients

- ✚ d'animer les processus d'analyse de planification, de suivi-évaluation et de capitalisation au sein du ministère ;
- ✚ d'élaborer, en collaboration avec les directions techniques et les structures sous tutelle des programmes et projets du ministère;
- ✚ d'élaborer, de suivre et d'évaluer les documents de programmation pluriannuelle de dépenses ;
- ✚ de mobiliser, en liaison avec les services financiers, les financements pour les programmes et projets ;
- ✚ de mettre en place une base de données et un dispositif de collecte et de traitement des informations pour soutenir le processus de planification, de mise en œuvre des actions, de suivi-évaluation et de capitalisation au sein du ministère ;
- ✚ de veiller à la prise en compte de l'égalité des chances, de l'approche genre et de la promotion de l'emploi dans tous les programmes et projets du secteur ;
- ✚ de veiller à la prise en compte des études d'impact environnemental et des stratégies d'adaptations au changement climatique pour tous les programmes et projets du ministère.

En vue de l'accomplissement de la mission qui lui est assignée, elle comprend :

- le Secrétariat ;
- le Service des études et de la prospective ;
- le Service de la gestion du système d'information ;
- le Service de la coopération ;
- la Cellule de suivi évaluation/capitalisation des programmes et projets ;
- la Cellule environnementale.

## **2- Mission et organisation de la DAF**

Conformément à l'article 52 du décret portant AOF du ministère, la DAF est chargée de la gestion des ressources humaines, financières et matérielles au sein du ministère.

En cette qualité elle est chargée,

### **❖ en matière de gestion des ressources humaines**

- d'élaborer, de mettre en œuvre et d'évaluer la stratégie de modernisation de la gestion des ressources humaines ;
- d'élaborer un plan de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, de le mettre en œuvre et de l'évaluer;
- etc.

❖ **en matière de gestion des ressources financières**

- d'assurer la préparation du budget du ministère ;
- d'élaborer un plan et des politiques de sécurisation, d'assainissement et de modernisation de la gestion des ressources financières du ministère et de les mettre en œuvre ;
- d'assurer le suivi budgétaire et de faire le point périodique de l'état des ressources ;
- de mettre en place une base de données, un dispositif de collecte et de traitement des informations pour une gestion efficiente des ressources financières.
- etc.

❖ **en matière de gestion des ressources matérielles et des services généraux**

- d'élaborer un plan d'investissement, d'équipement, de maintenance et d'amortissement, de le mettre en œuvre et de l'évaluer ;
- de mettre en œuvre le plan de suivi des achats et approvisionnements, des réalisations et de leur entretien ;
- .d'assurer la gestion des stocks ;
- etc.

Pour l'accomplissement de cette mission, elle dispose de cinq (05) services que sont :

- le Secrétariat ;
- le Service des ressources humaines et du dialogue social;
- le Service du budget et de la comptabilité ;
- le Service du matériel et des services généraux ;
- la Régie centrale.

Notons que pour le compte de notre recherche le Service du budget et de la comptabilité est principalement interpellé.

Ainsi le service du budget et de la comptabilité est chargé de coordonner toutes les activités relatives à l'exécution, à la comptabilité et au contrôle de l'exécution du budget du ministère et à la formation des acteurs de la chaîne des dépenses publiques de toutes les structures du ministère.

## **B- Cadre environnemental de l'étude**

L'environnement du MJL est constitué de deux sous-ensembles à savoir le microenvironnement et le macro-environnement.

**1) Le micro-environnement**

Il représente l'environnement immédiat du cadre physique d'étude et prend en compte tous les acteurs (facteurs internes) qui interviennent et qui influencent les activités liées au processus d'exécution et du suivi-évaluation du budget de programmes du MJL. Il s'agit entre autres :

**a- des différents acteurs de la chaîne de Planification  
Programmation Budgétisation Suivi-évaluation (PPBS)**

Ils comprennent : tout le personnel de la DPP, les gestionnaires de crédits, le service du budget et de la comptabilité, etc qui sont en amont et en aval du déroulement dudit processus.

**b- des partenaires du ministère**

Le ministère collabore avec plusieurs partenaires pour la réalisation de ses activités. Au nombre des partenaires, on peut citer tous les Ministères et Institutions de la République, les Organisations de la Société Civile, les auxiliaires de justice (Avocats, Notaires, Huissiers, Commissaires Priseurs, ...), les fournisseurs et les prestataires de services.

**2) Le macro-environnement**

Il désigne l'ensemble des facteurs externes qui influent sur les activités d'élaboration, d'exécution et du suivi-évaluation du budget de programmes. On peut citer au nombre de ceux-ci : l'environnement juridique et réglementaire, l'environnement politique, l'environnement administratif et l'environnement international.

**a- l'environnement juridique et réglementaire**

Il est composé des textes législatifs et réglementaires existant en la matière. Il s'agit des lois, des arrêtés, des décisions et autres dispositions réglementaires en vigueur dans notre pays que ce soit au niveau national qu'international. Citons entre autres les Directives de l'UEMOA telles que : les Directives n° 5/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 portant lois de finances et ses modifications et n° 02/2000/CM/UEMOA du 29 juin 2000, portant code de transparence dans la gestion des finances publiques dans l'espace UEMOA puis celle n°01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA ainsi que la Loi Organique n° 86-021 du 26 septembre 1986 et les orientations issues de la lettre de cadrage macroéconomique.

**b- l'environnement politico-administratif**

Les activités liées au budget de programmes sont influencées par des décisions politiques et administratives (venant du Gouvernement, de l'Assemblée Nationale, du Ministre en charge des finances). Il est caractérisé par l'utilisation de documents de référence contenant une base d'informations ou de données sur les orientations nationales de développement et sur les secteurs.

**c- L'environnement international**

Il est caractérisé par les différentes Directives de l'UEMOA élaborées en la matière. Notons également la présence des partenaires extérieurs qui viennent en appui institutionnel, technique et budgétaire au MJL. Au nombre de ces partenaires figurent :

- l'Union Européenne qui finance le Projet d'Appui à la Réforme de la Justice (projet qui vise à consolider les acquis du Projet d'Appui et à préparer le MJL à un appui budgétaire sectoriel);
- le Millennium Challenge Account (MCA), avec la construction et l'équipement d'infrastructures judiciaires;
- l'UNICEF, dans l'appui à la protection judiciaire des enfants.

**Paragraphe 2 : Etat des lieux sur les activités relatives à l'élaboration, l'exécution et au suivi-évaluation du budget de programmes au MJL**

Nous verrons ici, comment s'effectue la mise en œuvre de l'approche du budget de programmes au MJL en ce qui concerne son élaboration et son exécution et son suivi-évaluation.

**I-Observations de stage sur les activités liées au processus d'élaboration et de présentation du budget de programmes (facteurs internes et externes)**

Retraçons un peu l'historique du budget de programmes au Bénin avant la restitution de sa mise en œuvre puis son processus d'élaboration et de présentation au MJL.

Depuis les années 1960, la méthode utilisée pour élaborer et exécuter les budgets n'était pas de nature à assurer l'efficacité des dépenses publiques. Les résultats ainsi enregistrés sont restés mitigés par rapport aux efforts consentis par les principaux acteurs. En 1999, avec l'appui de la Banque mondiale, le Bénin a adhéré à la réforme de la Gestion

Axée sur les Résultats (GAR). Il s'est agi d'améliorer la gestion budgétaire avec l'élaboration des budgets de programmes qui constituent l'outil par excellence de planification triennale et de gestion de l'action publique. Ensuite, le Gouvernement a adopté, par Décret N°2005-789 du 29 décembre 2005, le Cadre de Réforme de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats (CaR-GBAR). L'objectif principal visé par cette réforme est d'instaurer un processus de passage progressif d'une gestion budgétaire basée sur les moyens à une gestion budgétaire axée sur les résultats, à travers une plus grande responsabilisation des ministères dépensiers ; et ce, dans la préparation, l'exécution, le suivi et l'évaluation de leurs budgets de programmes respectifs. L'introduction des budgets de programmes dans les institutions publiques a été progressive. Elle a commencé avec six ministères pilotes en 2000, avant d'être généralisée à l'ensemble des ministères, après des ajustements sur la démarche en vue d'améliorer l'exercice. Mais, depuis 2006, en plus de leurs propositions budgétaires contenues dans le budget classique, tous les ministères sectoriels élaborent leurs budgets de programmes dans une perspective globale de Gestion Axée sur les Résultats (GAR).

Quelle est alors la situation de la mise en œuvre de l'approche au MJL?

Le Ministère en charge de la justice a démarré l'expérience du budget de programmes depuis 2003 avec un seul programme qui est le Programme Intégré de Renforcement du Système Juridique et Judiciaire (PIRSJJ). Ce programme a été décomposé ensuite en quatre (04) sous programmes qui ont servi de base à la programmation budgétaire (c'est-à-dire le processus du budget de programmes) jusqu'en 2015.

Ce programme de réformes budgétaires a pour finalité, l'amélioration de la qualité des dépenses de même que l'efficacité et la transparence dans la gestion des finances publiques.

C'est alors que l'expérience d'élaboration du budget de programmes a déclenché une dynamique d'approche participative propre à changer la façon dont toutes les structures du ministère perçoivent l'allocation des ressources budgétaires, l'utilisation d'indicateurs comme outil de suivi et d'évaluation du budget.

Remarquons que le budget de programmes permet d'une part, aux structures du Ministère d'identifier elles-mêmes les activités qu'elles vont accomplir et d'autre part, la participation active de ces structures aux processus d'affectation des crédits qui ont lieu lors de la préparation du budget de programmes. **Le budget de programmes est donc un**

**gage de rationalité dans l'allocation des crédits au niveau du MJL, ce qui est une force.**

Alors, comment s'élabore le budget de programmes ?

**A- Etat des lieux sur le processus d'élaboration du budget de programmes au MJL**

L'élaboration des Budgets-programmes obéit à l'approche de budgétisation axée sur les résultats. Elle doit suivre une démarche itérative basée sur les techniques de planification, de programmation et de budgétisation. Elle est conçue suivant une approche participative afin que les documents finaux reflètent les besoins exprimés par les différents acteurs et traduisent leur adhésion dans la mise en œuvre des projets et actions retenus.

Une caractéristique essentielle du processus de la budgétisation axée sur les résultats est qu'elle cherche à établir une relation entre les résultats obtenus et le budget, d'où une meilleure transparence et un renforcement de la responsabilité directe des gestionnaires de programmes.

Ainsi, pour élaborer le budget de programmes, il est indiqué de suivre les étapes fondamentales ci-après :

- les préalables documentaires ;
- l'élaboration proprement dite du budget de programmes;
- la validation du budget de programmes.

**Première étape : les préalables documentaires**

Elle consiste à rassembler une documentation de stratégies nationales et sectorielles, au nombre desquels nous pouvons citer :

• **au niveau national :**

- les Perspectives Nationales à Long Terme ALAFIA 2025 (NLTPS) ;
- les Orientations Stratégiques de Développement (OSD) ;
- les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ;
- le Programme d'Action Prioritaire du Gouvernement ;
- le Document de Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté.

• **au niveau sectoriel :**

- les documents de politique et stratégies sectorielles du ministère ;
- le Cadre de Dépense Sectoriel à Moyen Terme (CDSMT)
- les Budgets de Programmes des années antérieures ;
- le Programme d'Investissement Public triennal dont la tranche annuelle (n+1) correspond au budget d'investissement du ministère ;

- les divers documents ou rapports sur les secteurs du ministère concerné ;
- les différents rapports de performance du ministère concerné ;
- les rapports d'évaluation des divers programmes ou projets du ministère concerné ;
- le guide pour l'élaboration des budgets de programmes ;
- la banque des fiches de projet du plan stratégique du ministère concerné ;
- les textes portant organisation, attributions et fonctionnement du ministère concerné.

Au sein du MJL, nous avons constaté que les documents sus cités sont utilisés pendant cette première étape du processus d'élaboration du budget de programmes et nous permet de dire que **l'utilisation des différents documents nécessaires dans la mise en œuvre de l'approche budget de programmes au sein du MJL est une force.**

### **Deuxième étape : L'élaboration proprement dite du budget de programmes**

Elle démarre suite à la transmission de la lettre de cadrage, du Cadre de Dépense à Moyen Terme (CDMT) et de la note d'orientation économique par le Ministère de l'Economie et des Finances aux différents ministères sectoriels.

Ainsi, suite à la réception du CDMT, la DPP en collaboration avec le service du budget élabore en retour le Cadre de Dépense Sectoriel à Moyen Terme qu'elle envoie au MEF et suit les phases ci-après :

- envoi des canevas à toutes les structures par la DPP pour la collecte des données et surtout l'expression de leurs besoins;

Des observations de stage, il ressort le retard dans la transmission à la DPP des fiches de collecte de données adressées aux différents gestionnaires de crédits et coordonnateurs de projets qui, par conséquent, ralentit l'élaboration du budget de programmes. **Le retard dans la transmission constitue une faiblesse pour la préparation du budget de programmes du MJL**

A ce problème, s'ajoute le mauvais remplissage des fiches d'expression des besoins, et de projets du fait de la mal compréhension des informations contenues. **Le mauvais remplissage des fiches d'expression des besoins, et de projets est une faiblesse.**

- recensement et synthèse des propositions ;
- budgétisation des actions par programme dans la limite du CDMT.

Elle se fait en tenant compte des différentes catégories de dépenses (selon qu'il s'agit des dépenses en capital ou des dépenses ordinaires). Les ressources d'investissements sont alors allouées compte tenu des catégories de dépenses. Ceci obéit

au principe de la spécialisation des crédits budgétaires qui permet de distinguer les crédits par article compte tenu de la nature des dépenses.

Cependant, notons qu'au cours de nos entretiens sur la phase d'élaboration avec les principaux acteurs, il ressort le manque de sincérité dans la prévision des coûts détaillés avec conséquence, la surestimation ou sous estimation des actions lors de la budgétisation.

**Le manque de sincérité dans la prévision constitue une faiblesse dans le processus.**

- pré arbitrage au CODIR sur la proposition de répartition des ressources allouées ;
- synthèse des observations et montage du 1<sup>er</sup> draft du budget de programmes ;
- envoi à toutes les structures du draft du budget de programmes pour observations ;
- prise en compte des observations faites sur le projet de budget de programmes en vue de la validation par tous les acteurs du ministère.

**Troisième étape : La validation du budget de programmes**

La validation du projet de budget de programmes du ministère par tous les acteurs se fait en tenant compte de la pertinence des actions programmées par rapport aux objectifs fixés, la cohérence entre les différents programmes du projet de budget de programmes et tout ceci conformément aux priorités du secteur.

Par ailleurs, notons que la finalisation du budget de programmes intervient après la validation du budget classique par le conseil des ministres.

Le conseil des ministres se réunit et statue sur tous les projets de budget classique de tous les ministères et procède à leur validation. L'ensemble des projets de budget classique des ministères forme le projet de budget général de l'Etat qui est l'une des composantes du projet de loi de finances de l'année transmis à l'Assemblée Nationale pour adoption.

Qu'en est-il de la présentation d'un bon budget de programmes ?

**B- Etat des lieux sur la présentation du budget de programmes**

Le budget de programmes a une structure bien déterminée que les concepteurs doivent respecter. Ainsi, les différentes composantes d'un budget de programmes sont:

- introduction générale ;
- précis stratégique ;
- ancrage institutionnel de la mise en œuvre du budget de programmes ;
- introduction de chaque programme ;
- cadre logique de chaque programme ;

- tableau des indicateurs de chaque programme ;
- tableau de mode de calcul des indicateurs de chaque programme ;
- tableau de réalisation de chaque programme ;
- tableau d'évaluation financière de chaque programme ;
- tableau de financement de chaque programme ;
- conclusion pour chaque programme ;
- tableau de passage du budget de programmes au budget classique ;
- tableau de financement général ;
- tableau du CDMT global par programme ;
- conclusion Générale ;
- annexe : tableau de justification des crédits par programme.

Notons qu'après avoir étudié les budgets de programmes du MJL pour les périodes 2011-2013 et 2013-2015, qu'ils présentent la même structure.

Une bonne élaboration du budget n'est pas une fin en soi quant à l'atteinte des objectifs fixés. Le plus important est d'assurer l'exécution correcte des activités programmées et de veiller à son suivi-évaluation.

## **II- Etat des lieux sur l'exécution et le suivi-évaluation du budget de programmes au MJL (facteurs internes et externes)**

Ici, il convient de faire d'une part, la description des différents outils de gestion du budget de programmes (leur élaboration et l'utilisation) et d'autre part la description et l'examen du dispositif d'exécution et de suivi-évaluation du budget de programmes au MJL suivis des difficultés et approches de solutions.

### **A- Etat des lieux sur l'exécution du budget de programmes**

La notification des crédits ouverts au Budget Général de l'Etat par le Ministre de l'Economie et des Finances déclenche le processus d'exécution du budget de programmes.

Le budget de programmes s'exécute dans la même optique que celle de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) qui est une approche fondée sur des résultats mesurables répondant aux objectifs et aux cibles définis préalablement en fonction des services fournis.

Le budget de programmes retrace à quelles fins et comment les moyens sollicités seront utilisés pour atteindre les objectifs fixés.

Ainsi, l'exécution du budget de programmes se fait grâce à certains documents qu'on appelle « outils de gestion opérationnelle du budget de programmes ». Ces outils sont au nombre de quatre. Il s'agit : du Plan de Travail Annuel, du Plan de Consommation de Crédits (PCC), du Plan de Passation des Marchés Publics (PPMP) et du Tableau de Bord des Indicateurs (TBI).

- Le Plan de Travail Annuel (PTA) : c'est un document qui rend plus opérationnelle la tranche annuelle du budget de programmes correspondant à l'exercice de base et permet d'assurer une exécution efficace et un suivi-évaluation performant du budget de programmes. Il est un document de référence pour l'exécution et le suivi-évaluation de la mise en œuvre du budget de programmes ; c'est une déclinaison des activités de la première année du budget de programmes en sous-activités pour faciliter sa mise en œuvre. Le PTA est assorti des ressources, des périodes d'exécution, des structures responsables, des activités, sous - activités et tâches programmées pour l'année de base et de la pondération (voir canevas en annexe n°1).

Concernant l'élaboration du PTA, les observations de stage nous ont permis de noter un **retard de la part des gestionnaires de crédits dans le délai de production des informations nécessaires dont a besoin le service des études de la DPP ; ce qui empiète sur l'élaboration du PTA et constitue une faiblesse pour l'exécution du budget de programmes ;**

- le Plan de Consommation des Crédits (PCC) : c'est un document prévisionnel de consommation de crédits qui donne le plan des décaissements ou engagements financiers à effectuer sur chaque programme par période de l'année, de préférence le mois (voir canevas en annexe n°2) ;
- le Plan de Passation des Marchés Publics (PPMP) : il donne le planning de tous les marchés à passer dans le cadre de l'exécution des différents travaux et acquisitions inscrits au titre de l'année budgétaire (voir canevas en annexe n°3) ;

Notons un retard dans l'élaboration du PPMP du MJL suivi de la non maîtrise des procédures de passation des marchés publics par les acteurs avec comme conséquence un retard dans l'exécution du budget de programmes.

- le Tableau de Bord des indicateurs : il retrace les indicateurs objectivement vérifiables utilisés dans le processus. Ces indicateurs doivent avoir des valeurs de base et des valeurs cibles projetées (voir canevas en annexe n°4).

Comme nous pouvons le constater, tous ces outils concourent à une planification bien précise des tâches et dépenses annuelles. Chaque responsable de programme (chef de file de programme, gestionnaires de crédits, etc) sait exactement le travail qu'il a à faire, ce à quoi il s'expose en ne faisant pas bien son travail, étant donné que le tableau des indicateurs permet d'évaluer les efforts fournis par chaque structure. **Nous remarquons donc une responsabilisation des gestionnaires dans la mise en œuvre du budget de programmes au MJLDH, ce qui constitue une force.**

Par ailleurs, il est nécessaire de préciser que les dépenses s'exécutent conformément aux procédures d'exécution des dépenses publiques. A ce titre, il faut distinguer deux procédures d'exécution des dépenses publiques : la procédure normale et la procédure exceptionnelle. La première s'applique en deux phases à savoir la phase administrative (engagement, liquidation et ordonnancement) et la phase comptable pendant laquelle le comptable joue le rôle de payeur et de caissier. La seconde concerne le paiement de certaines dépenses urgentes telles que les dépenses sans ordonnancement préalable, les dépenses exécutées par engagement-ordonnancement et celles exécutées par délégation-ordonnancement.

Remarquons, pour l'ensemble de la mise en œuvre des procédures, **elles sont respectées conformément aux règles applicables en la matière et ce, à base d'un applicatif informatique nommé Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFiP). Le respect des procédures d'exécution des dépenses constitue une force.**

Néanmoins, retenons qu'à l'issue de nos entretiens avec les acteurs de la chaîne des dépenses et de nos observations, il ressort que les **objectifs fixés du budget de programmes lors de la conception du budget de programmes ne sont jamais atteints.** Ceci se traduit entre autre par la lourdeur administrative des procédures d'exécution des dépenses et de passation des marchés publics. **La non atteinte des objectifs du budget de programmes constitue une faiblesse dans l'exécution du budget de programmes.**

De même, une fois le Budget Général de l'Etat adopté et promulgué, notons de façon générale que les ressources ne sont pas aussitôt disponibles. De plus, déjà à partir de mi-mai ou fin juin on assiste à la régulation budgétaire contraignante ; ce qui chevauche sur le principe de l'annualité budgétaire et par conséquent l'exécution du BP et la performance du ministère. **La régulation budgétaire contraignante est une menace dans l'exécution du budget de programmes.**

Aussi, faudra-t-il noter que les informations issues du budget du MJL sur la période de 2011 à 2015 ont permis d'obtenir les résultats consignés dans le tableau suivant :

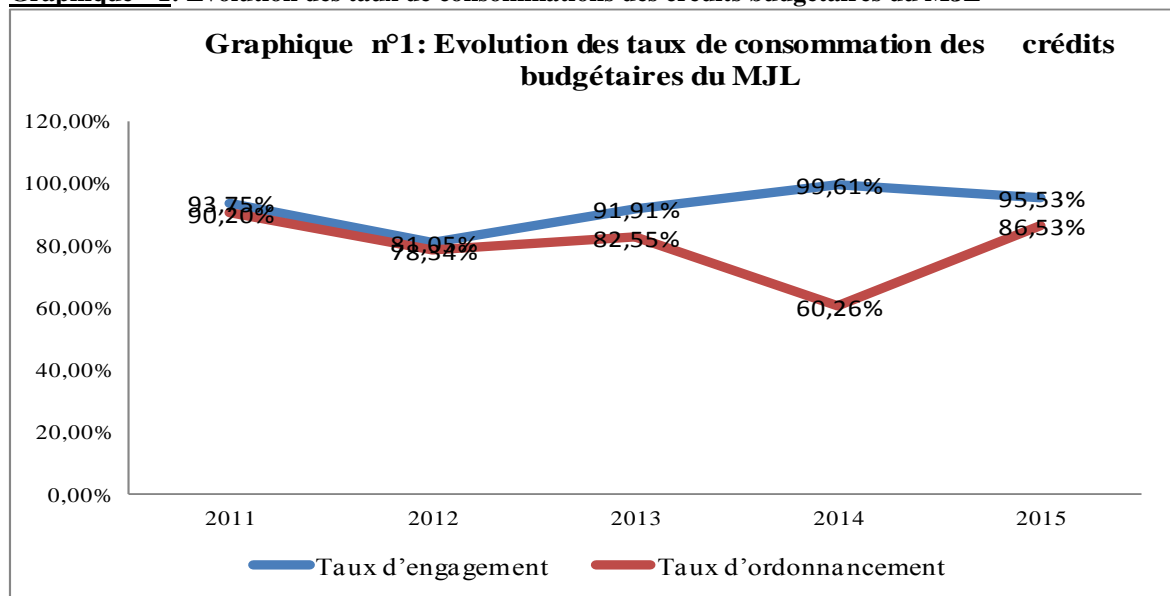
**Tableau 1 : Taux de consommation des crédits de fonctionnement et d'investissement du MJL**

Année	Dotation	Engagement	Taux d'engagement	Ordonnancement	Taux d'ordonnancement
2011	4 347 240 000	4 075 360 911	93,75%	3 921 061 600	90,20%
2012	6 279 306 000	5 089 369 294	81,05%	4 919 409 850	78,34%
2013	7 659 763 000	7 040 471 100	91,91%	6 322 778 312	82,55%
2014	7 407 791 000	7 379 176 516	99,61%	4 463 765 901	60,26%
2015	10 266 354 909	9 806 944 512	95,53%	9 019 957 904	86,53%

Source : Réalisé par nous à partir des états d'exécutions des dépenses du MJL.

Le graphique ci-dessous traduit l'évolution des taux d'engagement et d'ordonnancement du MJL de 2011 à 2015.

**Graphique ° 1: Evolution des taux de consommations des crédits budgétaires du MJL**



Source : Réalisé par nous.

De l'analyse du graphique n°1, nous constatons de 2011 à 2015 que le taux d'engagement des crédits oscille avec une tendance haussière et est au-dessus de celui d'ordonnancement qui oscille avec une tendance baissière ; ce qui peut s'expliquer par la non disponibilité de la trésorerie. **L'évolution en dent de scie avec une tendance baissière du taux d'ordonnancement des crédits budgétaires est une faiblesse pour l'exécution du budget de programmes.**

De même, notons que lors de l'exécution, les crédits destinés au PIP sont pour la plupart utilisés pour financer la réalisation de certaines activités tant inscrites au PTA qu'hors du PTA du ministère. **D'où le détournement des crédits de leur objet initial. Ce détournement de crédits constitue une faiblesse**

Une fois le budget élaboré, présenté et mis en exécution, qu'en est-il de son suivi-évaluation ?

## **B- Le Suivi-évaluation du budget de programmes au MJL**

Le suivi est l'examen et la vérification continue de l'exécution des programmes afin de s'assurer qu'ils se déroulent comme prévu. Il est une activité permanente et essentiellement informationnelle. C'est un examen continu ou périodique qui permet de s'assurer de l'état d'avancement de programmes, d'identifier les difficultés, de reposer les problèmes et de prendre les dispositions adéquates pour les solutionner. Il porte généralement sur trois aspects à savoir : le suivi de l'exécution financière, le suivi de l'exécution physique et le suivi de progression vers l'atteinte des objectifs.

Quant à l'évaluation, elle détermine les effets et l'impact du programme sur la population cible à partir de l'analyse des progrès vers l'accomplissement des objectifs.

Le suivi est difficilement dissociable de l'évaluation. C'est pourquoi on parle très souvent de suivi-évaluation. Ainsi, définissons le suivi-évaluation comme un processus, c'est-à-dire un ensemble d'activités visant à mesurer de façon objective et indépendante l'adoption d'un programme au but qui lui a été assigné et les avantages retirés par les bénéficiaires. Le suivi-évaluation concerne l'analyse des écarts, ainsi que les ajustements périodiques à envisager dans le déroulement du programme. Le suivi-évaluation a pour objectifs :

- de procurer une information opportune, fiable et crédible sur un programme ;
- de porter un jugement éclairé sur la pertinence d'un programme.

Le suivi-évaluation ayant pour but de contrôler la réalisation des activités programmées dans le cadre des budgets de programmes, il est une étape importante de la gestion de la performance. Il permet non seulement de s'assurer de l'utilisation des fonds, c'est-à-dire l'exécution financière, mais aussi l'exécution physique des activités du programme et de l'évolution des indicateurs de performance à la réalisation des programmes.

Nous nous intéresserons successivement aux outils de planification et de gestion stratégique utilisés dans le cadre du suivi-évaluation, d'une part, et nous exposerons le système proprement dit d'autre part.

### **1) Les outils de suivi-évaluation et de gestion stratégique**

Dans le cadre de suivi-évaluation des activités programmées au PTA du ministère en général, un certain nombre d'outils sont élaborés pour la collecte d'informations.

Il s'agit entre autres pour le suivi:

- des rapports d'avancement mensuels et trimestriels ;
- des outils de revue (il faut noter qu'il s'agit à ce niveau, des tableaux trimestriels des activités prévues et réalisées, des activités non prévues mais réalisées et enfin des activités prévues mais non réalisées). Ces outils serviront de base pour l'élaboration des rapports périodiques de suivi du budget de programmes.

Quant à l'évaluation, l'outil principal permettant sa mise en œuvre est le rapport de performance. Il permet au gestionnaire d'apporter la preuve de l'efficacité et de la transparence dans la gestion des crédits pour atteindre les résultats attendus et doit être rédigé à la fin de chaque exercice budgétaire.

De nos observations de stage, il ressort que les rapports de performance 2011,2012, 2013 et 2014 n'ont été élaborés qu'en 2014, mais n'ont pu être validés jusqu'à ce jour. Relevons donc un retard considérable dans l'élaboration des rapports de performance et leur non validation. **Ce retard dans l'élaboration des rapports de performance et leur non validation constitue une faiblesse pour le système de suivi-évaluation.**

## **2) Le système de suivi-évaluation proprement dit.**

Le suivi-évaluation du budget de programmes est assuré grâce à un dispositif de suivi-évaluation qui fonctionne à l'aide d'un mécanisme mis en place pour permettre le bon déroulement des travaux.

Le dispositif de suivi-évaluation exigé par le MEF est mis en place au MJL et est renforcé par un comité de gestion par programme. **L'existence du dispositif de suivi-évaluation est une force pour la mise en œuvre du budget de programmes du MJL.**

Ce système présente plusieurs composantes :

- le comité de pilotage de la réforme budgétaire (CPRB): c'est le niveau décisionnel. Régi par l'arrêté n° 2007-167/MJLDH/CAB/SG/DPP du 21 septembre 2007, il procède à l'examen, à l'analyse des rapports de suivi-évaluation en collaboration avec la cellule de suivi-évaluation et procède à la validation des rapports d'exécution des différents programmes.

- la cellule de suivi-évaluation (CSE) : c'est le niveau de centralisation des informations. Elle veille à la définition des indicateurs de performance et assure leur suivi-évaluation. Elle assiste aussi les gestionnaires de crédits en matière d'élaboration et de suivi-évaluation du budget de programmes, assure la centralisation des informations puis élabore les bilans mensuels et trimestriels d'exécution des programmes du ministère.

Pour la préparation des rapports, la cellule envoie des demandes d'information à chaque structure chargée de la gestion des programmes. Les dirigeants de ces structures

établissent, les différents niveaux d'exécution des programmes gérés par la structure puis envoient les informations vers la Cellule de suivi-évaluation.

Sur la base de ces informations, la Cellule effectue sous la supervision du CPRB, des revues trimestrielles et annuelles du plan d'opérationnalisation. Dans la tenue de ces revues, nous avons remarqué des irrégularités. Celles-ci s'expliquent par le manque de moyen pour le déroulement des activités de la cellule.

- les points focaux du suivi-évaluation : ce sont des agents désignés dans les structures du Ministère pour servir de relais à la cellule de suivi évaluation. Ils assurent la remontée de l'information (relative aux indicateurs) des structures vers la cellule de suivi-évaluation à travers la production des rapports d'exécution du budget de programmes. Remarquons que parfois les gestionnaires de crédits n'associent pas leurs points focaux qui sont les répondants de la CSE.

Par ailleurs, il découle de l'ensemble et après lecture des rapports d'exécution, que, de 2011 à 2015, **un mécanisme de suivi-évaluation peu fonctionnel**. Il se caractérise entre autres par la non tenue régulière des réunions du comité de pilotage, l'inaptitude des points focaux et de certains gestionnaires de crédits à réaliser la mission qui leur est assignée. **Ce mécanisme de suivi-évaluation peu fonctionnel est une faiblesse.**

Cependant, notons qu'un manuel de procédure d'exécution et de suivi-évaluation est élaboré l'année passée mais non encore mis en œuvre. **L'existence d'un manuel de procédure d'exécution et de suivi-évaluation du budget de programmes représente une force**

Suite à l'état des lieux ainsi réalisé par rapport aux différentes activités d'élaboration, d'exécution et du suivi-évaluation du budget de programmes du MJL, procédons à présent à l'inventaire de tous les atouts en terme de forces et d'opportunités et de tous les problèmes en terme de faiblesses et de menaces.

### **III-Identification des groupes possibles de problèmes à résoudre**

Ici, Il est question de faire l'inventaire des éléments issus de l'état des lieux et de regrouper, par centre d'intérêts, les groupes possibles de problèmes à résoudre décelés lors de notre stage.

#### **A-Inventaire des éléments de l'état des lieux de base**

Les constats faits, lors de l'état des lieux, concernent les atouts et les problèmes ci-après :

**1) Inventaire des atouts (forces et opportunités)**

Nous avons identifié six (06) atouts:

- ❖ l'allocation rationnelle des crédits au niveau du MJL ;
- ❖ la responsabilisation des gestionnaires dans la mise en œuvre du budget de programmes au MJL ;
- ❖ l'utilisation des documents nécessaires ;
- ❖ l'existence du dispositif de suivi-évaluation ;
- ❖ le respect des procédures d'exécution des dépenses publiques ;
- ❖ l'existence d'un manuel de procédure d'exécution et de suivi-évaluation.

**2) Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces)**

Dix (10) problèmes sont identifiés à savoir :

- ❖ le retard dans la transmission à la DPP des fiches de collecte de données adressées aux différents gestionnaires de crédits et coordonnateurs de projets ;
- ❖ le mauvais remplissage des fiches d'expression des besoins et de projets ;
- ❖ le manque de sincérité dans la prévision ;
- ❖ le retard de la part des gestionnaires de crédits dans le délai de production des informations ;
- ❖ la régulation budgétaire contraignante;
- ❖ l'évolution en dent de scie avec une tendance baissière du taux d'ordonnancement des crédits budgétaires ;
- ❖ le retard dans l'élaboration des rapports de performance et leur non validation;
- ❖ la non atteinte des objectifs fixés du budget de programmes ;
- ❖ le détournement des crédits de leur objet initial;
- ❖ le mécanisme de suivi-évaluation peu fonctionnel.

**B-Regroupement des problèmes spécifique par centre d'intérêts**

Il consiste à regrouper dans une même catégorie les problèmes qui ont un centre d'intérêt commun. La synthèse de ce regroupement est retracée dans le tableau n°2.

**Tableau 2 : Regroupement des problèmes spécifiques par centres d'intérêt.**

<b>Niveau d'analyse</b>	<b>Centres d'intérêt</b>	<b>Problèmes spécifiques</b>	<b>Problèmes généraux</b>	<b>Problématique</b>
<b>1</b>	Elaboration du budget de programmes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- le retard dans la transmission à la DPP des fiches de collecte de données adressées aux différents gestionnaires de crédits et coordonnateurs de projets lors de l'élaboration ;</li> <li>- le mauvais remplissage des fiches d'expression des besoins, et de projets ;</li> <li>- le manque de sincérité dans la prévision</li> </ul>	Caractère non performant du processus d'élaboration du budget de programmes du MJL	Problématique de l'amélioration du processus d'élaboration du budget de programmes
<b>2</b>	Exécution et suivi-évaluation du budget de programmes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la régulation budgétaire contraignante;</li> <li>- l'évolution en dent de scie avec une tendance baissière du taux d'ordonnancement des crédits budgétaires</li> <li>- le retard de la part des gestionnaires de crédits dans le délai de production des informations nécessaires à l'élaboration du PTA ;</li> <li>- la non atteinte des objectifs fixés du budget de programmes ;</li> <li>- le détournement des crédits de leur objet initial ;</li> <li>- le retard dans l'élaboration des rapports de performance et leur non validation ;</li> <li>- le mécanisme de suivi-évaluation peu fonctionnel;</li> </ul>	Non optimisation de l'exécution et du suivi-évaluation du budget de programmes	Problématique de l'analyse de l'exécution et du suivi-évaluation du budget de programmes

Source : Elaboré par nous sur la base de l'état des lieux.

## **Section II : Problématique de l'étude.**

Dans cette section, nous avons essentiellement opéré le choix du groupe de problème à résoudre, puis avons dégagé la perspective théorique y relative.

### **Paragraphe 1 : Choix du problème à résoudre et thème de l'étude**

#### **I- Choix et spécification du groupe de problèmes à résoudre**

Il s'agit de choisir le groupe de problèmes à résoudre et de procéder à sa spécification.

##### **A-Choix du groupe de problèmes à résoudre**

La réforme budgétaire introduite au début des années 2000 avait pour objectif de développer la Gestion Axée sur les Résultats (GAR). Près de seize (16) ans après sa mise en œuvre, des leçons tirées de l'expérience béninoise en matière de budget de programmes permettent d'identifier certaines bonnes pratiques dans la conduite de la réforme, mais également des obstacles importants et des défis à relever dans la mise en œuvre de cette approche.

L'état des lieux réalisé nous a conduit à identifier deux (2) problématiques à savoir :

- ✚ Problématique de l'amélioration du processus d'élaboration du budget de programmes ;
- ✚ Problématique de l'analyse de l'exécution et du suivi-évaluation du budget de programmes.

Ainsi, une analyse des différents problèmes identifiés au cours de notre stage nous laisse percevoir que tous les centres d'intérêts représentent des problématiques importantes pour l'atteinte des objectifs du MJL en la matière. Cependant, notre étude ne peut porter que sur une seule.

En prenant la problématique du processus d'élaboration du budget de programmes, il suffit de prendre les dispositions nécessaires pour amener les différents acteurs concernés dans ledit processus à commencer à temps la définition de leurs besoins doublée d'une bonne volonté de l'exécutif.

Quant à la problématique de l'analyse de l'exécution et du suivi-évaluation du budget de programmes elle nous paraît prioritaire tout simplement parce qu'elle a un caractère

transversal. De plus, il ne suffit pas d'élaborer un budget de programmes et prétendre que les objectifs visés seront atteints. Alors, c'est dans le souci de trouver des approches de solutions à la problématique retenue à travers un diagnostic devant permettre la résolution de cet ensemble de problèmes général et spécifiques qui y sont liés pour une meilleure exécution assortie d'un bon suivi-évaluation du budget de programmes du MJL.

Aussi, avouons-nous que, jusqu'à ce jour, aucune étude n'a pour le moment abordé cette problématique particulièrement au MJL.

Rappelons que cette problématique se libelle à travers le problème général de non optimisation de l'exécution et du suivi-évaluation du budget de programmes au MJL et les sept (07) problèmes spécifiques suivants :

- ❖ la régulation budgétaire contraignante ;
- ❖ l'évolution en dent de scie avec une tendance baissière du taux d'ordonnement des crédits budgétaires ;
- ❖ le retard de la part des gestionnaires de crédits dans le délai de production des informations nécessaires à l'élaboration du PTA ;
- ❖ la non atteinte des objectifs fixés du budget de programmes ;
- ❖ le détournement des crédits de leur objet initial ;
- ❖ le retard dans l'élaboration des rapports de performance et leur non validation ;
- ❖ le mécanisme de suivi-évaluation peu fonctionnel

Le budget de programmes étant une approche budgétaire adoptée par le Bénin et mise en œuvre dans l'Administration publique toute entière, nous avons choisi d'intituler notre étude **«problématique de l'analyse de l'exécution et du suivi-évaluation du budget de programmes du MJL»**.

### **B- Spécification du Problème à résoudre**

La spécification consiste à préciser les contours du groupe de problèmes choisi en vue d'une meilleure compréhension, tout en se débarrassant des problèmes spécifiques qui ne méritent plus ou pas d'être résolus.

Comme nous l'avons énoncé ci-dessus, la problématique choisie est celle **de l'analyse de l'exécution et du suivi-évaluation du budget de programmes du MJL**. Elle se traduit par le problème général et les sept (07) problèmes spécifiques ci-après :

- ❖ la régulation budgétaire contraignante (problème spécifique n°1) ;
- ❖ l'évolution en dent de scie avec une tendance baissière du taux de

- consommation des crédits budgétaires (problème spécifique n°2) ;
- ❖ le retard de la part des gestionnaires de crédits dans le délai de production des informations nécessaires à l'élaboration du PTA (problème spécifique n°3) ;
- ❖ la non atteinte des objectifs fixés du budget de programmes (problème spécifique n°4) ;
- ❖ le détournement des crédits de leur objet initial (problème spécifique n°5) ;
- ❖ retard dans l'élaboration des rapports de performance et leur non validation (problème spécifique n°6);
- ❖ le mécanisme de suivi-évaluation peu fonctionnel (problème spécifique n°7).

Une bonne résolution de cette problématique rendra performants l'exécution et le suivi-évaluation du budget-programme au MJL.

Cependant, nous n'envisageons pas d'étudier tous les six problèmes spécifiques, mais plutôt les plus pertinents et les plus significatifs avec comme outil de sélection la référence au domaine de recherche.

En effet, en ce qui concerne le problème lié à la régulation budgétaire contraignante, il est à noter que sa résolution dépend de l'exécutif. Car lui seul détient ce pouvoir et peut prendre des mesures nécessaires pour y remédier. Ce problème sera donc écarté de notre étude.

Aussi voudrions-nous noter qu'en résolvant le premier problème spécifique n°1 nous trouvons également solution au problème lié à l'évolution en dent de scie avec une tendance baissière du taux d'ordonnement des crédits budgétaires.

Quant au problème spécifique n°3 lié au retard de la part des gestionnaires de crédits dans le délai de production des informations nécessaires à l'élaboration du PTA, une sensibilisation des différents acteurs sur l'importance de la production à temps du PTA qui est un outil d'exécution du budget de programmes permettra de résoudre ce problème.

De ce fait, une étude minutieuse et approfondie du problème général sera faite et ce, à travers les quatre (04) autres problèmes spécifiques qui sont :

- ❖ la non atteinte des objectifs fixés du budget de programmes;
- ❖ le détournement des crédits de leur objet initial;
- ❖ le retard considérable dans l'élaboration des rapports de performance et leur non validation ;
- ❖ le mécanisme de suivi-évaluation peu fonctionnel.

## **II-Choix du thème de l'étude**

Le groupe de problèmes choisi est celui relatif à l'analyse de l'exécution et du suivi-évaluation du budget de programmes. Il se présente comme suit :

### **Problème général :**

Non optimisation de l'exécution et du suivi-évaluation du budget de programmes.

### **Problèmes spécifiques :**

- la non atteinte des objectifs fixés du budget de programmes ;
- le détournement des crédits de leur objet initial ;
- le retard dans l'élaboration des rapports de performance et leur non validation ;
- le mécanisme de suivi-évaluation peu fonctionnel.

L'atteinte des objectifs fixés dans le budget de programmes dépend d'une meilleure exécution assortie d'un suivi-évaluation performant. C'est donc dans le souci d'apporter notre modeste contribution à la résolution de ces problèmes spécifiques, retraçant la non optimisation de l'exécution et du suivi-évaluation du budget de programmes, que nous avons décidé de mener notre réflexion sur le thème «*problématique de l'analyse de l'exécution et du suivi-évaluation du budget de programmes du MJL*».

## **Paragraphe 2 : Perspective théorique de réflexions sur le problème à résoudre et formulation de la problématique de l'étude**

Une fois le thème de l'étude choisi, il importe de préciser la perspective théorique pouvant nous permettre d'identifier les angles de réflexions sur les problèmes spécifiques retenus et de formuler la problématique.

### **I- Perspective théorique de réflexions sur la problématique de l'étude**

Cette perspective sera présentée par rapport au problème général et au regard des problèmes spécifiques.

#### **A-Perspective théorique de réflexions sur le problème général**

Rappelons que le problème général met l'accent sur la non optimisation de

l'exécution et du suivi-évaluation du budget de programmes du MJL. A ce sujet, retenons qu'il n'est nullement question d'élaborer un bon budget de programmes et prétendre que les objectifs qui y sont programmés seront atteints. Seule une bonne exécution assortie d'un bon suivi-évaluation permet d'y arriver. Nous sommes donc au cœur d'une perspective théorique générale basée sur l'optimisation de la mise en œuvre du budget de programmes. Celle-ci sera abordée dans ses compartiments au regard des quatre (04) problèmes spécifiques retenus plus haut.

## **B- Perspectives théoriques de réflexions sur les problèmes**

Elles s'articulent autour de quatre problèmes spécifiques et consistent à identifier pour chacun d'eux, l'approche générique autour de laquelle se fera la revue de littérature.

### **1- Perspective théorique liée au problème spécifique N°1**

Pour ce qui est du problème spécifique n°1 relatif à la non atteinte des objectifs fixés du budget de programmes, l'approche théorique retenue est celle d'Emmanuel BOR qui préconise que la réforme budgétaire axée sur les résultats ne pourra produire tous ses effets que si les gestionnaires de programmes sont véritablement responsabilisés.

### **2- Perspective théorique liée au problème spécifique N°2**

Concernant le problème spécifique n°2 lié au détournement des crédits de leur objet initial, l'approche théorique qui est retenue est celle de l'utilisation des crédits basée sur le principe de spécialité de crédit qui signifie que les crédits ne peuvent être utilisés que pour l'objet pour lequel ils ont été autorisés.

### **3- Perspective théorique liée au problème spécifique N°3**

Quant au problème spécifique n°3, du **retard dans l'élaboration des rapports de performance et leur non validation**, retenons que tout ce qui est tardif a rapport avec la lenteur, le manque de rapidité, de vivacité. En effet, l'élaboration des rapports de performance se fait normalement dans un certain délai (généralement avant le mois de juillet de l'année suivante sous revue). La dynamisation et la célérité du processus d'élaboration de ce document permettraient de gagner du temps et d'avoir les informations nécessaires pour l'exécution du budget de programmes futurs. Il en découle donc l'utilisation d'une théorie générique basée sur la dynamisation du processus d'élaboration des rapports de performance en vue de la résolution de ce problème spécifique.

**4- Perspective théorique liée au problème spécifique N°4**

Au sujet du mécanisme de suivi-évaluation peu fonctionnel, retenons que la fonction de suivi-évaluation tient une place essentielle dans un système de GAR. Elle doit permettre entre autre de vérifier d'une part, au fur et à mesure les avancées enregistrées dans le secteur, les conditions d'exécution des activités conformément aux programmations prévues dans le budget de programmes et les PTA puis dans quelle mesure les résultats prévus sont atteints. En un mot, elle permet non seulement, de maintenir la veille permanente autour des actions stratégiques à mener mais aussi de s'arrêter pour mesurer les progrès et/ou les lacunes afin de prendre des décisions subséquentes. Ainsi, la théorie retenue et qui nous oriente dans la recherche des contributions antérieures est celle du suivi-évaluation aux fins de la résolution dudit problème.

**II- Formulation et démarche générale de résolution de la problématique de l'étude**

**A- Formulation de la problématique de l'étude**

L'analyse du processus d'exécution et de suivi-évaluation du budget de programmes au sein du MJL paraît non optimale au regard des difficultés rencontrées en termes de non atteinte des objectifs fixés, de détournement des crédits de leurs objectifs, de retard considérable dans l'élaboration des rapports de performance et leur non validation et du mauvais fonctionnement du mécanisme de suivi-évaluation

Pour parvenir à l'optimisation de l'exécution et de suivi-évaluation du budget de programmes au sein du MJL, il faut réussir à mettre en interaction les options d'amélioration liées aux différents problèmes spécifiques en résolution. Cela revient donc à optimiser l'exécution du budget de programmes du MJL en vue de l'atteinte des objectifs fixés, de l'utilisation réelle des crédits que pour l'objet pour lequel ils ont été autorisés, produire à temps les rapports de performance et de veiller au fur et à mesure à leur validation puis dynamiser le mécanisme de suivi-évaluation du ministère. Or la problématique est l'ensemble constitué par le problème à résoudre et les perspectives théoriques de résolution. Ainsi, nous libellons la problématique de la manière suivante : *«problématique de l'analyse de l'exécution et du suivi-évaluation du budget de programmes du Ministère de la Justice et de la Législation »*. La synthèse de cette problématique est retracée dans le tableau n°3.

**Tableau 3 : Eléments de la problématique choisie**

Niveaux		Eléments de la problématique		Libellé de la problématique choisie
		Groupe de problèmes à résoudre		
Niveau général		Non optimisation de l'exécution et du suivi-évaluation du budget de programmes du MJL		Analyse de l'exécution et du suivi-évaluation du budget de programmes du MJL
Niveaux spécifiques	1	la non atteinte des objectifs fixés du budget de programmes		
	2	le détournement des crédits de leur objet initial		
	3	le retard considérable dans l'élaboration des rapports de performance et leur non validation		
	4	le mécanisme de suivi-évaluation peu fonctionnel		

**Source :** Réalisé à partir de la synthèse du processus de ciblage de la problématique

### **B- Démarche générale de résolution de la problématique**

Elle s'inscrit dans la logique de recherche diagnostique qui n'est rien d'autre qu'une étude permettant d'établir un diagnostic sur l'analyse de l'exécution et du suivi-évaluation du budget de programmes du MJL en vue de son amélioration. Celle-ci se fera par le biais de quelques propositions de solutions dans une logique d'éradication des causes réelles se trouvant à la base des problèmes spécifiques dont découle la problématique.

L'établissement de ce diagnostic s'inscrit en trois étapes :

- la première étape porte sur la fixation des objectifs et des hypothèses de l'étude ;
- la deuxième étape est consacrée d'une part, à la revue de la littérature pouvant nous permettre d'avoir une idée des réflexions menées par les auteurs, puis d'autre part, au choix de la méthodologie pour la mobilisation, et l'analyse des données.
- la troisième étape quant à elle, a consisté à proposer des solutions dans une logique d'éradication des causes réelles se trouvant à la base des problèmes spécifiques relatifs à la non optimisation d'optimisation du processus d'exécution et du suivi-évaluation du budget de programmes du MJL.

### **Conclusion partielle**

Une fois les forces et les faiblesses inventoriées, la problématique de l'étude ciblée puis formulée et la démarche générale de résolution définie, il devient opportun d'orienter nos réflexions sur les cadres théorique et méthodologique de résolution de la problématique et proposer des suggestions pour une optimisation de l'exécution et du suivi-évaluation du budget de programmes du Ministère de la Justice et de la Législation.

.

**CHAPITRE DEUXIEME : Du cadre théorique et méthodologique de l'étude aux conditions de mise en œuvre.**

Ce chapitre fait ressortir les objectifs de l'étude, la formulation des hypothèses, la revue de littérature et le choix de la méthodologie de recherche aux fins de proposer des solutions et les conditions de leur mise en œuvre.

## **Section I : Cadre théorique et méthodologique de l'étude**

Nous abordons dans cette section, les objectifs liés à l'optimisation de l'exécution et du suivi-évaluation du budget programmes du MJL, la formulation des hypothèses et le choix de la méthodologie nécessaire à la résolution des problèmes identifiés.

### **Paragraphe 1 : Des objectifs à la revue de littérature**

Ce paragraphe est consacré à la fixation des objectifs de l'étude, au rappel de la problématique choisie, à la formulation des hypothèses et à la présentation de la revue de littérature.

#### **I- Objectifs et hypothèses de l'étude**

Il convient de rappeler la problématique de l'étude. Celle-ci se libelle à travers le problème général de la non optimisation de l'exécution et du suivi-évaluation du budget de programmes du MJL. Les problèmes spécifiques liés sont :

- la non atteinte des objectifs fixés ou programmés ;
- le détournement des crédits de leur objet initial;
- le retard dans l'élaboration des rapports de performance et leur non validation ;
- le mécanisme de suivi-évaluation peu fonctionnel.

#### **A- Objectif général et spécifiques de recherche**

##### **1- Objectif général**

L'objectif général est de déterminer les conditions d'optimisation de l'exécution et du suivi-évaluation du budget de programmes au MJL.

##### **2- Objectifs Spécifiques**

La détermination des conditions d'optimisation de l'exécution et du suivi-

évaluation du budget de programmes au MJL consiste pour nous à :

**Objectif spécifique n°1:** identifier des mesures permettant l'atteinte des objectifs fixés du budget de programmes.

**Objectif spécifique n°2:** définir les conditions permettant l'utilisation des crédits conformément à leur objet initial.

**Objectif spécifique n°3 :** déterminer les actions permettant l'élaboration et la validation à bonne date des rapports de performance.

**Objectif spécifique n°4 :** identifier des mesures pour la dynamisation du mécanisme de suivi-évaluation du budget de programmes du MJL.

## **B-Formulation des hypothèses et tableau de bord de l'étude**

Les hypothèses sont formulées à partir des problèmes spécifiques.

### **1- Hypothèse de l'étude**

#### **a) Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°1**

Le problème spécifique n°1 est relatif à la non atteinte des objectifs fixés du budget de programmes. L'analyse de ce problème a conduit à déterminer trois causes qui sont supposées être à la base de cette situation. Elles sont classées par ordre croissant d'importance. Il s'agit de :

- ✚ la lourdeur des procédures d'exécution des dépenses et de passation des marchés ;
- ✚ l'insuffisance des ressources financières ;
- ✚ l'absence d'une règle de responsabilité des différents acteurs.

La lourdeur des procédures d'exécution des dépenses et de passation des marchés semble justifier le problème mais nous ne pouvons la retenir car lesdites procédures concourent à une gestion saine des finances publiques.

L'insuffisance des ressources financières pourrait expliquer ce problème. Mais nous ne pourrions la retenir en ce sens qu'elle est d'ordre général dans tous les ministères. De plus l'Etat évalue ses ressources par rapport aux dépenses et ce, sur la base des différentes orientations économiques. Aussi, voudrions-nous préciser que les ressources sont allouées en tenant compte des CDMT.

En ce qui concerne l'absence d'une règle de responsabilité des gestionnaires de

crédits, nous estimons qu'il explique mieux le problème car s'il était mis en place un mécanisme de responsabilité permettant de récompenser et de sanctionner les gestionnaires de programmes, ces derniers mettront tout en œuvre pour atteindre les objectifs de leur programme respectif ; ce qui va concourir à l'atteinte des objectifs du budget de programmes.

Ainsi, nous formulons l'hypothèse liée au problème spécifique n°1 de la façon suivante :

**Hypothèse n°1 :**

**L'absence d'une règle de responsabilité des gestionnaires de programme explique la non atteinte des objectifs du budget de programmes.**

**b) Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°2**

Concernant le problème de détournement des crédits de leur objet initial nous avons trois causes susceptibles d'être à l'origine de problème. Celles-ci sont énumérées par ordre d'importance. Il s'agit de :

- ✚ le manque de contrôle lors de l'exécution ;
- ✚ la non maîtrise des différentes procédures d'exécution des dépenses de la part des différents acteurs ;
- ✚ le manque de rigueur dans la gestion.

Quand nous considérons le manque de contrôle lors de l'exécution, cette cause semble expliquer le problème, cependant pas pour autant ; car nous avons la présence d'organe de contrôle comme par exemple la délégation du contrôle financier qui joue un rôle de contrôle a priori.

Quant à la non maîtrise des différentes procédures d'exécution des dépenses de la part des différents acteurs, elle a un pouvoir explicatif faible ; parce que les différents acteurs de la chaîne de dépense maîtrisent et veillent au respect des procédures.

S'il est vrai que toutes les causes susmentionnées semblent expliquer le problème spécifique n°2, il est tout aussi vrai que le manque de rigueur dans la gestion apparaît comme la cause la plus plausible parmi les causes supposées. Car elle traduit un manque d'objectivité dans la gestion. Elle apparaît comme la cause la plus plausible en ce sens que ce facteur conduit vers la mauvaise gestion des crédits qui sont normalement affectés par nature de dépenses en vue de rendre efficaces les dépenses effectuées et par conséquent la gestion. Aussi, ces crédits sont-ils destinés à des objectifs précis.

De ce fait, l'hypothèse est formulée comme suit :

**Hypothèse n°2 :**

**Le manque de rigueur dans la gestion est à l'origine du détournement des crédits de leur objet initial.**

**c) Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°3**

En prélude à la résolution du problème de retard considérable dans l'élaboration tardive des rapports de performance et de leur non validation, nous avons déterminé trois causes susceptibles d'être à l'origine de ce problème. Celles-ci sont énumérées par ordre croissant d'importance. Il s'agit de :

- ✚ la non maîtrise de la reddition des comptes ;
- ✚ l'insuffisance des ressources financières et matérielles (roulants) ;
- ✚ l'insuffisance de réalisation des missions de suivi-évaluation.

La non maîtrise de la reddition de comptes peut expliquer ce problème. Mais il est à notifier que les différents acteurs savent ce qu'est la reddition de comptes. D'où, cette cause n'explique pas le problème.

Quant à l'insuffisance des ressources financières, elle semble expliquer le problème. Cependant, elle ne nous paraît pas comme la plus plausible car elle devrait engendrer un faible taux de consommation des crédits ; ce qui n'est pas le cas. De plus a-t-on vraiment besoin de ressource pour valider un rapport de performance élaboré avec la participation de tous les acteurs?

Par contre, l'insuffisance de réalisation des missions de suivi-évaluation traduit beaucoup plus la source du problème ; en ceci qu'elle retarde d'une part le processus de collecte des données surtout celle en provenance des structures déconcentrées et d'autre part biaise le résultat issu de la collecte des données. Mieux, force est de constater que sur trois missions par exemple, une seule est faite et en fin de compte la cellule de suivi-évaluation ne tient compte que des renseignements envoyés par les points focaux et coordonnateurs de projets sans les vérifier. Or, la mise en œuvre d'un budget de programmes implique une évaluation rétroactive. Cette évaluation qui se fait à travers les revues annuelles et les rapports de performance doit permettre de prendre des décisions stratégiques quant à la poursuite ou non des programmes, la réorientation des objectifs, la reformulation des résultats attendus et le réajustement des indicateurs.

Ainsi, formulons l'hypothèse de la manière suivante :

**Hypothèse n°3 :**

**L'insuffisance de réalisation des missions de suivi-évaluation justifie le retard considérable dans l'élaboration tardive des rapports de performance et de leur non validation.**

**d) Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°4**

Au sujet du problème spécifique n°4 relatif au mécanisme de suivi-évaluation peu fonctionnel, il peut être dû à plusieurs causes identifiées et rangées par ordre croissant comme suit :

- ✚ le non respect de la tenue à bonne date des monitorings ;
- ✚ la non tenue des réunions du comité de pilotage ;
- ✚ la faible capacité des acteurs principalement des points focaux et gestionnaires de crédits à réaliser leur mission.

Le non respect de la tenue à bonne date des monitorings ne pourrait expliquer le problème. Car il ne suffit pas seulement que les monitorings se tiennent à bonne date et dire que le mécanisme de suivi-évaluation fonctionne normalement.

De même, la non tenue des réunions du comité de pilotage nous paraît moins convaincante pour expliquer le problème de mécanisme de suivi-évaluation peu fonctionnel.

Quant à la faible capacité des acteurs principalement des points focaux et gestionnaires de crédits à réaliser leur mission, elle explique mieux le problème ; car, si ces différents acteurs ne sont pas bien outillés en la matière, cela engendrerait comme conséquence la production tardive des rapports d'activités trimestriels, mensuels et annuels. Aussi, ne sont-ils pas aptes à assumer la mission à eux assignée en vue de rendre plus fonctionnel et dynamique le dispositif de suivi-évaluation du MJL.

En conséquence, l'hypothèse y relative peut être formulée de la façon suivante :

**Hypothèse n°4 :**

**La faible capacité des acteurs principalement des points focaux et gestionnaires de crédits à réaliser leur mission explique le mécanisme de suivi-évaluation peu fonctionnel.**

**2- Tableau de bord de l'étude**

Le tableau de bord est un outil récapitulatif des principaux repères de la recherche effectuée. Il est constitué de la problématique choisie, des objectifs retenus, des causes

supposées être à la base des problèmes et des hypothèses de l'étude. Le récapitulatif de tous ces éléments se retrouve dans le tableau en annexe n°5.

## **II- La Revue de littérature**

La revue de littérature est un exercice qui permet dans le cadre de toute recherche de s'assurer au préalable de l'état des connaissances acquises à partir de la documentation mobilisée sur les problèmes identifiés. Cet exercice se fera donc en prenant pour principaux repères les approches génériques retenues. Il sera donc question d'identifier les théories spécifiques liées à ces approches afin de faire le point des connaissances sur le problème général qui est la non optimisation de l'exécution et du suivi-évaluation du budget de programmes du MJL et sur celle relatives aux problèmes spécifiques qui sont :

- la non atteinte des objectifs fixés ou programmés ;
- le détournement des crédits de leur objet initial;
- le retard considérable dans l'élaboration des rapports de performance et leur non validation ;
- le mécanisme de suivi-évaluation peu fonctionnel.

Le point des connaissances relatives aux problèmes spécifiques étant basé sur le problème général, seuls les points relatifs aux problèmes spécifiques seront exposés.

### **A- Revue de littérature sur le problème de la non atteinte des objectifs du budget de programmes**

La fixation d'objectifs consiste à établir le seuil de succès en terme de résultat, ce qui clarifie l'orientation des efforts qui est attendue de l'équipe. Ainsi, les objectifs se rapportent généralement aux indicateurs de performance privilégiés par la direction de l'organisation. Plus spécifiquement, les objectifs portent sur la quantité de travail et/ou la qualité de travail à réaliser à l'intérieur d'une période donnée (Saint-Onge, 2007, p 221). Le choix d'objectifs effectué doit permettre de traduire, de manière équilibrée, trois dimensions de la performance.

#### **➤ 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).

➤ **Les objectifs de qualité de service intéressant l'utilisateur**

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

➤ **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 ou, pour un même niveau d'activité, à nécessiter moins de moyens. 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, alors que 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 utilisateurs 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 (**Ministère français délégué au budget et à la réforme de l'Etat, 2010**).

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. 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 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 également de susciter la manifestation des comportements souhaités. L'attribution de récompenses est donc très utile pour favoriser l'atteinte des objectifs (**Saint-Onge**, 2007, p 225-273-274-276).

L'Etat passe d'une logique de moyens à une logique de résultats. On passe du "toujours plus", au "toujours mieux", au moins dans l'intention. 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 (**François**, 2004, p116-117).

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 (cité par Nicole SEMONDE, 2009).

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. 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, en particulier la non fongibilité des crédits. 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 ([www.reseau-resonance.org](http://www.reseau-resonance.org), la lettre du réseau n°30 parution du mois d'avril 2009, p4).

### **B- Revue de littérature sur le problème de détournement des crédits de leur objet initial.**

La thématique retenue ici et qui nous orientera dans la recherche des théories antérieurement développées est celle de l'utilisation des crédits. Les crédits mis à la disposition des services, groupes de services, programmes ou projets d'investissement à l'intérieur d'un même ministère sont classés par nature des dépenses selon la nomenclature budgétaire. Et l'utilisation de ces crédits suit une procédure bien définie.

La nomenclature budgétaire est l'instrument qui, en classant les ressources et les charges de l'Etat dans un ordre logique, cohérent et clair, permet l'élaboration, l'exécution et le contrôle du budget, ainsi que la mise à disposition des autorités d'une information fiable, facilitant l'analyse et la prise de décision. Son application exige le respect des différents principes budgétaires. Le principe de spécialité qui est à la fois une règle de présentation des crédits et une règle de vote signifie que les crédits ne peuvent être utilisés que pour l'objet pour lequel ils ont été autorisés.

En outre, une ligne budgétaire est une autorisation donnée à un service ou à un groupe de services d'effectuer tel type d'opérations à concurrence d'un certain montant et en respectant certaines règles. En principe, il est interdit d'effectuer une opération différente de celle autorisée, d'engager des opérations au-delà du montant de l'autorisation accordée, et de violer les règles établies.

### **C- Revue de littérature sur le problème de retard considérable dans l'élaboration tardive des rapports de performance et leur non validation**

Nous nous évertuerons ici, conformément à la théorie générique liée à ce problème, à développer les théories des auteurs qui portent sur les rapports de performance.

Entendons par performance, le degré auquel un programme atteint ses objectifs. Les objectifs sont les résultats escomptés ou rendement d'un programme représentant les changements de connaissances, d'attitudes et de comportement des clients du programme ; toutes choses décrites d'une façon qualifiable et indiquant une période pendant laquelle on peut atteindre ces résultats.

Selon la communication portant sur les documents de mise en œuvre du budget de programmes et dispositif de suivi-évaluation, le rapport de performance est un document

qui permet au gestionnaire d'apporter la preuve de l'efficacité et de la transparence dans la gestion des crédits pour atteindre les résultats attendus.

La communication portant sur les outils d'opérationnalisation et du suivi-évaluation de la mise en œuvre du budget de programmes abonde dans le même sens en nous informant que le rapport de performance est un document qui présente les missions assignées au gestionnaire, le niveau d'exécution physique et financière des projets et activités, l'analyse des écarts et la justification des niveaux d'exécution, l'appréciation des effets et la mesure de la performance enregistrée (efficacité – efficience – qualité des résultats) à travers les indicateurs, les difficultés rencontrées, les suggestions et recommandations nécessaires.

Quant à **Bauro BAGOUDOU (2004)** qui a soutenu sur le thème « Contribution à l'opérationnalisation de la cellule de suivi-évaluation du budget-programme au MEPS », il nous apprend que le rapport de performance est un document dont le but est de fournir d'informations fiables sur l'atteinte des résultats contenus dans les différents programmes, suite à une utilisation des ressources mises à la disposition d'une structure. Ainsi, pour permettre d'apprécier la performance continue t-il, la présentation des résultats doit annoncer ce qui était prévu, ce qui a été réalisé et faire le lien entre les résultats atteints et les ressources utilisées. Le rapport de performance se distingue du rapport d'activités et du rapport d'exécution financière qui ne rendent compte respectivement que du point des activités menées et de l'utilisation des moyens. La Chambre des Comptes de la Cour Suprême a reçu pour mission d'attester la fiabilité des informations contenues dans les rapports de performance élaborés par les ministères dotés de budget.

#### **D-Revue de littérature sur le problème au mécanisme de suivi-évaluation peu fonctionnel**

La thématique retenue ici et qui nous orientera dans la recherche des théories antérieurement développées est celle du Suivi-évaluation du budget de programmes.

Le suivi, autant que l'évaluation, offrent la possibilité, à des moments réguliers et prédéterminés, de confirmer la logique d'un programme, de ses activités et leur mise en œuvre et, de les réajuster si nécessaire

Le suivi est une fonction continue visant essentiellement à assurer à la direction et aux principales parties prenantes, une intervention permanente assortie d'indicateurs rapides de progrès ou d'absence de progrès dans la réalisation des résultats. Il vise à apprécier le déroulement des activités du programme, à vérifier si les ressources prévues

sont suffisantes et utile. Une intervention permanente peut consister en projets, programmes ou autres types d'appui à un effet.

Quant à l'évaluation, c'est une démarche rigoureuse qui vise à porter un jugement de valeur sur un projet, un programme ou sur une politique pour aider à la prise de décision concernant les orientations à privilégier dans l'avenir. Cette démarche permet d'apprécier à la fois la pertinence d'un projet ou d'un programme, l'efficacité avec laquelle ses objectifs sont poursuivis, l'efficience des moyens d'exécution ainsi que les résultats obtenus par le programme ou le projet. C'est également une opération qui n'est pas ponctuelle, mais elle suppose une série d'évaluations différentes quant à l'évolution des besoins en connaissances critiques et en apprentissage leur objet et le degré de détail effectué à plusieurs moments pour répondre tout au long de la réalisation d'un effet (**Zéphirin Diabré, 2006**).

Dans le cadre du budget de performance, il est difficile aujourd'hui, de dissocier le suivi de l'évaluation. Les deux fonctions sont si complémentaires qu'on parle de nos jours de suivi-évaluation. L'une des caractéristiques de la réforme PERAC est de mettre en place un dispositif de suivi et d'évaluation dans les ministères sectoriels impliqués. Le suivi et l'évaluation jouent un rôle important dans un contexte de démarche de performance, parce qu'ils permettent de procurer une information opportune, fiable et crédible sur un programme et de porter également un jugement éclairé sur la pertinence d'un programme en vue de guider le gouvernement dans sa décision.

Par ailleurs, **Emile MONLANDJO (2004)** propose que la conception de système de suivi et d'évaluation se concrétise dans les ministères par la mise en place de pratiques de base, afin d'identifier de façon opérationnelle les composantes clés d'un dispositif de suivi et d'évaluation, communes à tous les ministères, et de doter ces derniers d'un outil pratique qui permette de systématiser et de suivre le progrès du développement de la capacité.

## **Paragraphe 2 : Choix de la méthodologie**

La méthodologie de recherche permet de mieux identifier l'outil d'analyse des données et de produire des informations utiles à des analyses subséquentes. Elle comporte l'approche théorique et l'approche empirique.

## **I- Approche théorique**

Il s'agit de partir des théories retenues et fixer pour la résolution de chaque problème spécifique, les conditions de vérification des hypothèses, afin de déterminer les causes réelles qui sont à la base de ces problèmes.

### **A- Choix théorique lié à la non atteinte des objectifs programmés**

Nous passerons en revue la théorie retenue, les normes d'amélioration et le seuil de décision pour l'analyse des résultats, qui nous permettront le traitement et l'interprétation des données collectées lors des entretiens, des enquêtes et des revues documentaires.

#### **1- Présentation de la théorie retenue**

L'approche théorique que nous avons retenue dans le cadre de la résolution du problème de la non atteinte des objectifs du budget de programmes est celle d'Emmanuel BOR dans la lettre du réseau. Elle préconise que la réforme budgétaire axée sur les résultats ne pourra produire tous ses effets que si les gestionnaires de programme sont véritablement responsabilisés.

#### **2- Normes et repères d'amélioration du problème lié la non atteinte des objectifs programmés**

Il s'agit des mesures à prendre pour l'atteinte des objectifs du budget de programmes. Le problème de la non atteinte des objectifs disparaîtrait si les gestionnaires de programmes sont réellement responsabilisés.

#### **3- Seuil de décision pour l'analyse des données liées au problème de la non atteinte des objectifs du budget de programmes**

Vu l'importance du problème de la non atteinte des objectifs dans la réalisation des projets/programmes et surtout dans un contexte de Gestion Axée sur les Résultats, nous retiendrons comme cause réelle toute cause ayant un poids supérieur à 50%. Au cas où le poids d'aucune n'atteindrait 50%, nous retiendrons la cause ayant le poids le plus élevé.

### **B- Choix théorique lié au détournement des crédits de leur objet initial**

La théorie retenue, les normes d'amélioration et le seuil de décision nous permettront d'analyser les données relatives au détournement des crédits de leur objet initial.

#### **1- Présentation de la théorie retenue**

Concernant le problème spécifique n°2 lié au détournement des crédits de leur objet initial, l'approche théorique qui est retenue est celle de l'utilisation des crédits basés sur le

principe de spécialité des crédits qui veut que les crédits soient utilisés que pour l'objet pour lequel ils ont été autorisés.

**2- Normes et repères d'amélioration du problème lié au détournement des crédits de leur objet initial**

Il faut proposer les conditions d'utilisation des crédits que pour l'objet pour lequel ils sont destinés.

**3- Seuil de décision pour l'analyse des données liées au détournement des crédits de leur objet initial**

Nous retiendrons pour ce problème la cause qui réunira plus de 50% des avis des enquêtés. Néanmoins, nous retiendrons la cause ayant le poids le plus élevé, si le poids d'aucune cause n'atteint 50%.

**C- Choix théorique lié au retard considérable dans l'élaboration tardive des rapports de performance et leur non validation**

Nous rappellerons l'approche théorique retenue et donnerons les normes d'amélioration et le seuil de décision.

**1- Présentation de la théorie retenue**

Dans la perspective de l'analyse et de la détermination de la cause se trouvant à la base de l'élaboration tardive des rapports de performance, nous utiliserons l'approche théorique retenue dans la communication portant sur les outils d'opérationnalisation et de mise en œuvre du budget de programmes. Cette approche prône l'établissement du rapport de performance, semestriellement et annuellement.

**2- Normes et repères d'amélioration de la situation liée au problème en résolution**

Il s'agit des mesures à prendre pour éviter désormais la lenteur dans le processus d'élaboration des rapports de performance et leur non validation. Le problème de retard considérable dans l'élaboration tardive des rapports de performance et leur non validation serait résolu, si les missions de suivi-évaluation prévues dans le PTA se réalisent convenablement.

**3- Seuil de décision pour l'analyse des données liées au retard considérable dans l'élaboration des rapports de performance et leur non validation**

La cause réelle se trouvant à la base de ce problème sera celle qui se révèle conforme aux opinions émises par la majorité absolue des enquêtés, soit plus de 50% des avis.

**D- Choix théorique lié au mécanisme de suivi-évaluation peu fonctionnel**

**1- Présentation de la théorie retenue**

L'approche théorique retenue est celle de Emile C. MONLANDJO qui propose que «la conception d'un dispositif de suivi et d'évaluation se concrétise dans les ministères par la mise en place de pratiques de base afin d'identifier de façon opérationnelle les composantes clés d'un système de suivi et d'évaluation communes à tous les ministères et de doter ces derniers d'un outil pratique qui permette de systématiser et de suivre le progrès du développement de la capacité».

**2- Normes et repères d'amélioration de la situation liée au problème de mécanisme de suivi-évaluation peu fonctionnel**

Le caractère peu fonctionnel du mécanisme de suivi-évaluation du budget de programmes du MJL serait corrigé si des mesures sont prises pour dynamiser le système.

**3- Seuil de décision pour l'analyse des données liées au problème en résolution**

La cause à retenir sera celle qui se révélera conforme aux opinions émises par la majorité des enquêtés après nos investigations.

**II- Approche empirique**

Cette approche nous permet de montrer la technique d'enquête à utiliser, à travers les outils de mobilisation de données, ceux relatifs à leur dépouillement et leur présentation. Elle s'effectuera à travers :

- la fixation des objectifs de la collecte des données ;
- la détermination de la population mère;
- la détermination de la nature de l'enquête ;

- les techniques de dépouillement et les outils de présentation des données

### **A- Objectifs de l'enquête**

Notre enquête a pour objectif général de mobiliser les données auprès de la population cible retenue pouvant nous permettre de réfuter ou de retenir les causes réelles qui fondent les problèmes identifiés afin de procéder à la vérification des hypothèses de base formulées antérieurement.

### **B- Détermination de la population mère**

Le cadre de notre étude est le Ministère de la Justice et de la Législation, en l'occurrence la Direction de la Programmation et de la Prospective et l'ex-DRFM (actuellement intégrée dans la DAF). La population mère sera composée :

- des cadres de la DPP (32 individus) ;
- des points focaux de la cellule de suivi-évaluation (10 individus) ;
- des coordonnateurs de projet (05 individus) ;
- des agents de l'ex-DRFM (03 individus) ;
- du Secrétaire Général du Ministère (01).

Au total, nous avons une population mère de cinquante et un (51) individus

### **C- Nature de l'enquête**

Pour vérifier les hypothèses émises, nous utiliserons la technique du sondage comme procédé de collecte des données. Ce sondage sera réalisé au moyen d'un questionnaire (Voir annexe n°6).

Aussi ferons-nous des entretiens directs. Le questionnaire s'articulera autour des grands axes de nos préoccupations que sont les variables à expliquer notamment :

- la non atteinte des objectifs fixés du budget de programmes ;
- le détournement des crédits de leur objet initial ;
- le retard considérable dans l'élaboration tardive des rapports de performance et leur non validation ;
- le mécanisme de suivi-évaluation peu fonctionnel.

Quant aux entretiens, réalisés avec quelques gestionnaires de crédits, quelques agents tant de la DPP que de l'ex-DRFM, ils nous permettront de recueillir des informations complémentaires et d'échanger des idées sur le processus d'élaboration et surtout d'exécution et du suivi-évaluation du budget de programmes.

Pour ce sondage, nous avons enregistré au total trente (30) individus. Cet entretien est fait à partir d'un guide d'entretien (voir annexe n°6).

### **D- Techniques de dépouillement et les outils de présentation des données**

Les différentes opinions et réflexions qui se dégagent des réponses données par les personnes et autorités rencontrées ont été traitées de façon manuelle.

## **Section II : Enquêtes de vérification des hypothèses et approches de solutions**

Cette section aborde l'analyse des données collectées et les approches de solutions pour une meilleure exécution et d'un bon fonctionnement de son mécanisme de suivi-évaluation du budget de programmes du MJL.

### **Paragraphe1 : Enquêtes de vérification des hypothèses et établissement du diagnostic**

Avant de vérifier nos hypothèses préalablement formulées, nous ferons dans un premier temps, la préparation et la réalisation de l'enquête, puis dans un second temps, la présentation et l'analyse des données.

### **I- Préparation et réalisation de l'enquête**

Rappelons que l'échantillon sur lequel portera la mobilisation des données est constitué de trente (30) individus représentatifs de la population mère.

**Tableau 4 : Présentation de l'échantillon**

<b>Acteurs</b>	<b>Nombre total</b>	<b>Nombre réalisé</b>	<b>Pourcentage</b>
DPP et ses collaborateurs	32	17	53,12%
Collaborateurs ex-DRFM	3	3	100%
Points focaux cellule de suivi-évaluation	10	7	70,00%
Coordonnateurs de projet	5	3	60%
Secrétaire Général du Ministère	1	0	0%
<b>Total</b>	<b>51</b>	<b>30</b>	<b>58,82%</b>

Source : Réalisé par nous

### **A- Préparation de l'enquête**

Lors d'une recherche, l'obtention des données complète exige l'utilisation d'outils fiables pour la collecte des informations dont on a besoin. Ainsi, dans le souci d'une compréhension des questions, le questionnaire a été conçu exclusivement par rapport aux problèmes spécifiques identifiés au cours de notre étude. A cet effet, des questions fondamentales sont formulées et les réponses y afférentes ont permis de vérifier les hypothèses. Ainsi, ces questions sont libellées dans le questionnaire à l'annexe n °7.

### **B- Réalisation de l'enquête**

L'enquête s'est déroulée au cours du mois d'août 2016, soit environ un mois. Les données recueillies à la suite de cette enquête ont été manuellement dépouillées. Quant à leur traitement, nous avons eu recours en ce qui concerne les données numériques au tableur Excel pour déterminer les pourcentages afin de les comparer à nos seuils décision et en tirer les conclusions qui s'imposent. Cependant, l'enquête ne s'est pas déroulée sans difficulté.

### **C- Difficultés rencontrées et limites des données**

Ici, il est question de présenter les difficultés rencontrées et les limites des données obtenues.

#### **1- Difficultés rencontrées**

Les difficultés rencontrées n'affectent pas les données recueillies. Elles n'expliquent que les limites des informations. Elles sont liées au retard observé par les enquêtés pour le remplissage des questionnaires à cause de leur emploi du temps très chargé. Néanmoins, nous avons su mettre à profit notre chronogramme et faire tout ce qui nous est possible afin de recueillir les données nécessaires à notre étude.

#### **2- Limites des données**

Elles sont liées à la qualité et à la fiabilité des informations recueillies. D'autres limites sont également liées au peu de temps que les enquêtés nous ont consacré pour les réponses aux questions.

## **II- Présentation et analyse des données recueillies**

Les données d'enquêtes, relatives à l'échantillon de la population mère, sont traitées manuellement et présentées à base de tris à plat et se présentent comme suit :

**A- Présentation et analyse des données relatives à la non atteinte des objectifs fixés du budget de programmes**

**1- Présentation des données**

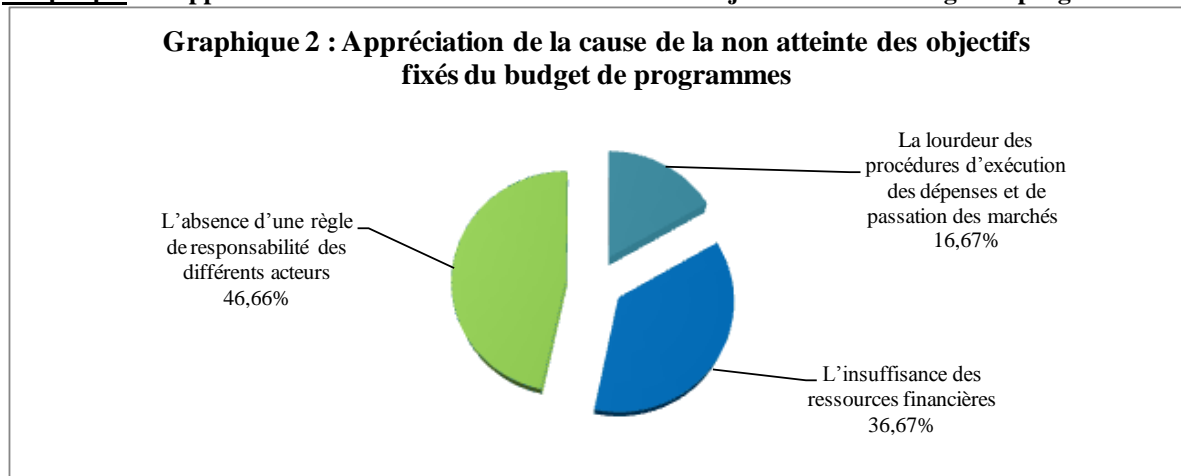
La présentation des données relatives au problème spécifique n°1 se trouve dans le tableau n°6 et le graphique n°2 ci-après.

**Tableau 5 : Appréciation de la cause de la non atteinte des objectifs fixés du budget de programmes**

Items / Enquêtés	Personnes enquêtées	
	Nombre	Fréquence
La lourdeur des procédures d'exécution des dépenses et de passation des marchés	5	16,67%
L'insuffisance des ressources financières	11	36,67%
L'absence d'une règle de responsabilité des différents acteurs	14	46,66%
Total	30	100%

**Source :** Résultats de nos investigations

**Graphique 2 : Appréciation de la cause de la non atteinte des objectifs fixés du budget de programmes**



**Source :** Réalisé par nous à partir des données de l'enquête.

**2- Analyse des données**

Les informations contenues dans le tableau n°6 et le graphique n°2 montrent que :

- 16,67% des enquêtés reconnaissent la lourdeur des procédures d'exécution des dépenses et de passation des marchés comme facteur déterminant de ce problème ;

- 36,67% d'entre eux affirment que l'insuffisance des ressources financières est la cause de la non atteinte des objectifs fixés du budget de programmes ;
- 46,66% estiment que cette non atteinte des objectifs fixés du budget de programmes est due à l'absence de responsabilité des différents acteurs de la chaîne.

**B-Présentation et analyse des données relatives au détournement des crédits de leur objet initial**

**1- Présentation des données**

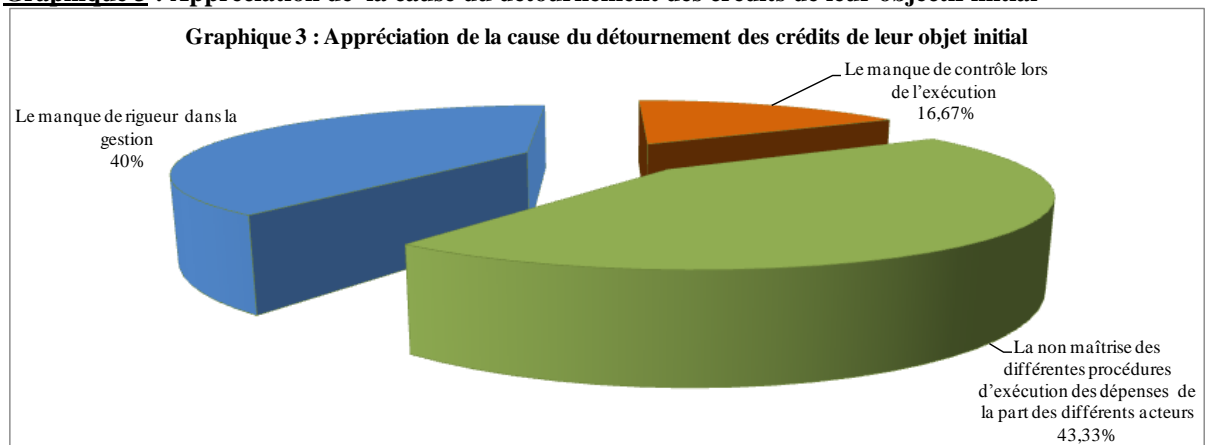
Le tableau n°7 et le graphique n°3 ci-dessous retracent les informations recueillies sur le problème spécifique n°2.

**Tableau 6 : Appréciation de la cause du détournement des crédits de leur objet initial**

Items	Enquêtés	Nombre	Fréquence
La non maîtrise des différentes procédures d'exécution des dépenses de la part des différents acteurs		5	16,67%
Le manque de contrôle lors de l'exécution		13	43,33%
Le manque de rigueur dans la gestion		12	40,00%
Total		30	100%

**Source** : Résultats de nos investigations

**Graphique 3 : Appréciation de la cause du détournement des crédits de leur objectif initial**



**Source** : Réalisé par nous à partir de données de l'enquête

**2- Analyse des données**

Les données contenues dans le tableau n°7 et le graphique n°3 ci-dessus traduisent ce qui suit :

## Analyse de l'exécution et du suivi-évaluation du budget de programmes du MJL

- 16,67% des personnes interrogées considèrent la non maîtrise des différentes procédures d'exécution des dépenses de la part des différents acteurs comme cause liée au détournement des crédits de leur objet initial ;
- 43,33% pour le manque d'organe de contrôle lors de l'exécution comme cause liée au détournement des crédits de leur objet initial ;
- 40% d'entre eux considèrent le manque de rigueur dans la gestion comme cause supposée être la base du problème en résolution.

### **C-Présentation et analyse des données relatives au retard considérable dans l'élaboration des rapports de performance et leur non validation**

#### **1- Présentation des données**

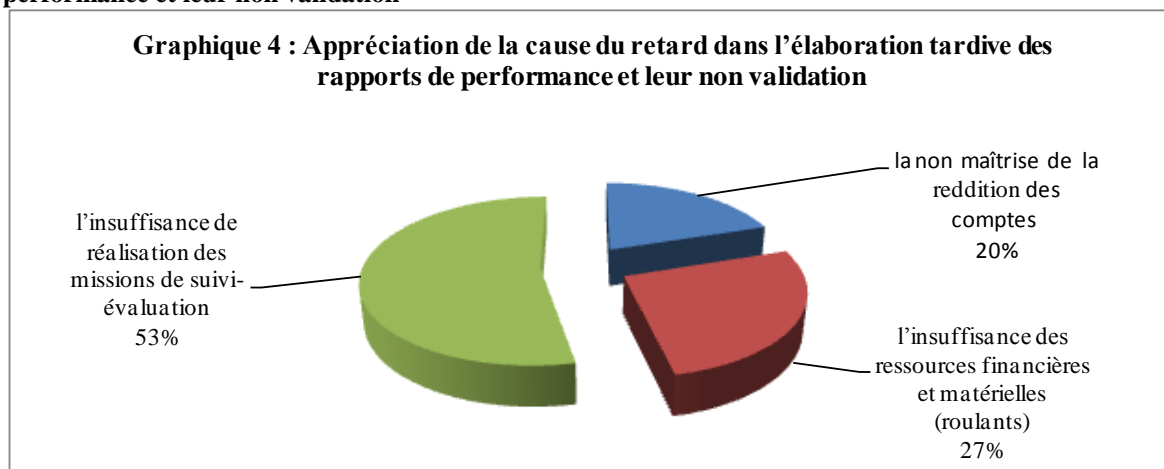
Les données du problème spécifique n°3 se présentent comme suit :

**Tableau 7 : Appréciation de la cause du retard dans l'élaboration des rapports de performance et leur non validation**

Items	Enquêtés	Nombre	Fréquence
la non maîtrise de la reddition des comptes		6	20%
l'insuffisance des ressources financières et matérielles (roulants)		8	26,67%
l'insuffisance de réalisation des missions de suivi-évaluation		16	53,33%
Total		30	100%

**Source** : Résultats de nos investigations

**Graphique 4 : Appréciation de la cause du retard dans l'élaboration tardive des rapports de performance et leur non validation**



**Source** : Réalisé par nous à partir de données de l'enquête

**2- Analyse des données**

De l'analyse des données du tableau n°7 et du graphique n°4, il ressort que respectivement 20%, 26,67% et 53,33% des enquêtés pensent que la non maîtrise de la reddition des comptes, l'insuffisance des ressources financières et matérielles (roulants) et l'insuffisance de réalisation des missions de suivi-évaluation sont des causes liées au retard considérable dans l'élaboration des rapports de performance et leur non validation.

**D-Présentation et analyse des données relatives au mécanisme du suivi-évaluation peu fonctionnel**

**1- Présentation des données**

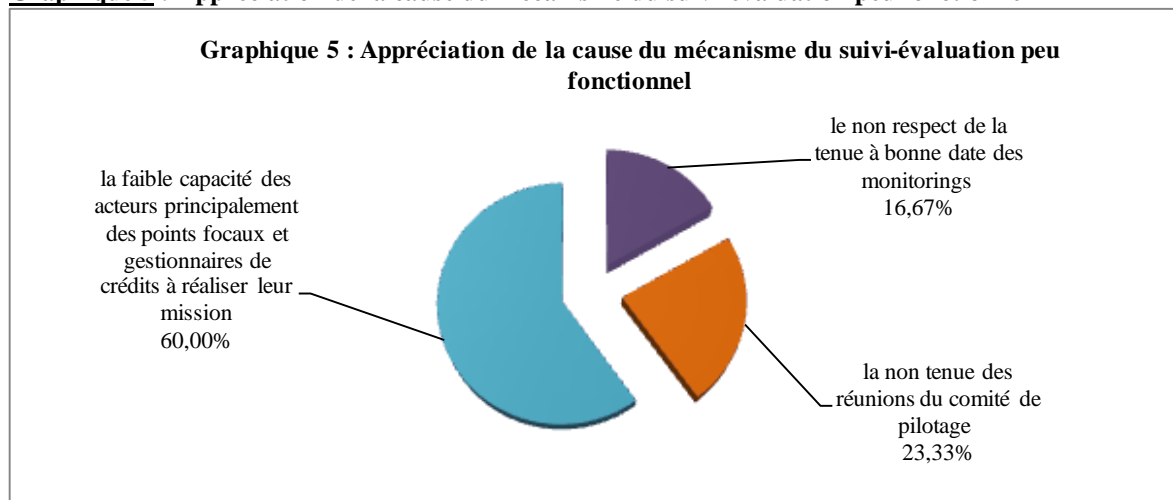
La présentation des données liées au problème spécifique n°4 sont consignées dans le tableau n°8 et le graphique n°5 ci-après

**Tableau 8 : Appréciation de la cause du mécanisme du suivi-évaluation peu fonctionnel**

Items	Enquêtés	Nombre	Fréquence
le non respect de la tenue à bonne date des monitorings		5	16,67%
la non tenue des réunions du comité de pilotage		7	23,33%
la faible capacité des acteurs principalement des points focaux et gestionnaires de crédits à réaliser leur mission		18	60,00%
Total		30	100%

**Source :** Résultats de nos investigations

**Graphique 5 : Appréciation de la cause du mécanisme du suivi-évaluation peu fonctionnel**



**Source :** Réalisé par nous à partir de données de l'enquête

## **2- Analyse des données**

Les données contenues dans le tableau n°8 et le graphique n°5 ci-dessus traduisent ce qui suit :

- 16,67% des personnes interrogées considèrent non respect de la tenue à bonne date des monitorings comme cause liée au caractère peu fonctionnel du mécanisme du suivi-évaluation ;
- 23,33% pour la non tenue des réunions du comité de pilotage;
- 60% d'entre eux considèrent la faible capacité des acteurs principalement des points focaux et gestionnaires de crédits à réaliser leur mission comme cause supposée être la base du problème en résolution ;

## **III- Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic**

Des hypothèses énoncées et des enquêtes effectuées, nous procédons à la vérification des hypothèses émises pour aboutir à la formulation du diagnostic.

### **A-Vérification des hypothèses**

La vérification d'une hypothèse consiste à apprécier le degré de validation des hypothèses à partir de l'analyse des données enquêtées. Pour ce faire, nous procéderons hypothèse par hypothèse, conformément aux seuils de décision préalablement retenus.

#### **1) Degré de vérification de l'hypothèse n°1**

Le seuil de décision fixé pour la détermination des causes réelles du problème prévoit de retenir la cause ayant reçue le poids le plus élevé au cas où aucun des avis recueillis n'atteindrait 50%. Ainsi, l'analyse des données issues de nos investigations atteste que 36,67% des enquêtés pensent que la cause de ce problème est l'insuffisance des ressources financières et 46,66% estiment que ce même problème a pour cause l'absence d'une règle de responsabilité des différents acteurs. Nous en déduisons que l'hypothèse n°1 selon laquelle l'absence d'une règle de responsabilité des différents acteurs explique la non atteinte des objectifs fixés du budget de programmes n'est pas confirmée.

#### **2) Degré de vérification de l'hypothèse n°2**

Rappelons qu'ici, le seuil de décision est tel que toute cause qui aura obtenu un poids supérieur à 50% sera retenue. Les résultats des enquêtes ont révélé que la cause retenue dans l'hypothèse a réuni un poids total de 40% contre celui de 43,43% à la cause

relative au manque de contrôle lors de l'exécution. De ce fait, l'hypothèse n°2 dont la cause est le manque de rigueur dans la gestion n'est pas confirmée. Elle est donc infirmée.

### **3) Degré de vérification de l'hypothèse n°3**

Le tableau n°8 et le graphique n°4 qui récapitulent les divers résultats relatifs au problème spécifique n°3 montrent que 53,33% des enquêtés certifient l'insuffisance de réalisation des missions de suivi-évaluation comme cause liée au retard considérable dans l'élaboration tardive des rapports de performance et leur non validation. Conformément au seuil de décision, seule la cause qui réunira plus de 51% sera retenue comme cause réelle. Ainsi, l'hypothèse spécifique n°3 dont la cause est l'insuffisance de réalisation des missions de suivi-évaluation est confirmée.

### **4) Degré de vérification de l'hypothèse n°4**

Le seuil de décision fixé pour la détermination des causes réelles du problème prévoit que toute cause ayant reçu la majorité des opinions recueillies sera retenue comme cause réelle. De ce fait, les résultats issus de nos investigations dévoilent que 60% des enquêtés affirment que le caractère peu fonctionnel du mécanisme du suivi-évaluation est lié à la faible capacité des acteurs, principalement des points focaux et gestionnaires de crédits, à réaliser leur mission. D'où l'hypothèse spécifique n°4 dont la cause est la faible capacité des acteurs notamment des points focaux et gestionnaires de crédits à réaliser leur mission est confirmée.

## **B- Synthèse du diagnostic**

L'analyse des données de l'enquête a permis de connaître les causes réelles des problèmes identifiés. De facto, nous pouvons formuler des éléments de diagnostic.

### **1) Élément de diagnostic lié au problème spécifique n°1**

Compte tenu du fait que les données des enquêtes ont révélé une autre cause en plus de celle retenue par l'hypothèse formulée, il ressort que la non atteinte des objectifs du budget de programmes est due à l'insuffisance des ressources financières et à l'absence d'une règle de responsabilité des gestionnaires de programmes.

**2) Elément de diagnostic lié au problème spécifique n°2**

L'hypothèse n°2 ayant été infirmée, nous présentons l'élément de diagnostic comme suit : le détournement des crédits de leur objet initial est dû au manque de contrôle lors de l'exécution

**3) Elément de diagnostic lié au problème spécifique n°3**

Suite à la confirmation de l'hypothèse n°1, nous retenons que le retard considérable dans l'élaboration des rapports de performance et leur non validation est lié à l'insuffisance de réalisation des missions de suivi-évaluation.

**4) Elément de diagnostic lié au problème spécifique n°4**

Le caractère peu fonctionnel du dispositif de suivi-évaluation du budget de programmes est dû à la faible capacité des acteurs, principalement des points focaux et gestionnaires de crédits, à réaliser leur mission.

Une fois le diagnostic établi, il est nécessaire d'apporter des solutions aux différents problèmes identifiés et de fixer les conditions de leur mise en œuvre.

**Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre**

Ce paragraphe nous permet de déterminer les approches et les conditions de leur mise en œuvre en vue de l'optimisation de l'exécution et du suivi-évaluation du budget de programmes du MJL.

**I- Approches de solutions**

Apporter des solutions à un problème consiste à proposer les conditions d'éradication des causes se trouvant à la base de ce problème, tout en tenant compte des objectifs préalablement fixés.

**A-Approches de solutions au problème de la non atteinte des objectifs fixés du budget de programmes**

Les objectifs du budget de programmes sont l'expression de la rationalité scientifique étant donné qu'ils mesurent les rapports coûts/bénéfices optimisés pour

l'atteinte desdits objectifs fixés.

Rappelons que le diagnostic établi révèle que la non atteinte des objectifs du budget de programmes est due à l'insuffisance des ressources financières allouées et à l'absence d'une règle de responsabilité des gestionnaires de crédits. Résoudre ce problème revient à proposer des solutions en fonction de chaque cause.

Pour éradiquer la cause que constitue l'insuffisance des ressources financières allouées, il est indispensable que des ressources financières suffisantes et adéquates soient allouées au secteur de la justice en tenant compte de ses besoins réels. Aussi, faut-il veiller à l'usage à bon escient des ressources disponibles en vue d'atteindre des résultats de qualité et performants sur le court et le moyen terme.

Quant à l'absence d'une règle de responsabilité des gestionnaires de crédits, il importe de responsabiliser davantage les différents acteurs de la chaîne de dépense à travers les lettres de mission et contrats d'objectifs tout en y introduisant la logique "un acteur responsable de ses moyens et de ses résultats".

#### **B- Approches de solutions au problème de détournement des crédits de leur objet initial**

La résolution de ce problème passe par la mise en place d'un système de contrôle rigoureux dans la gestion lors de l'exécution du budget de programmes. Et ce, par l'intermédiaire des services de l'Inspection qui doit procéder constamment à des contrôles lors de l'exécution du budget de programmes tout en vérifiant si les crédits sont conformément utilisés que pour leur objet initial. Aussi doit-il veiller au respect des modalités d'exécution du budget.

#### **C- Approches de solutions au problème de retard considérable dans l'élaboration des rapports de performance et leur non validation**

Proposer des solutions en vue de l'éradication de la cause se trouvant à la base de ce problème revient à ce que d'une part, la cellule du suivi-évaluation élabore courant le mois de janvier un plan de réalisation des missions de suivi-évaluation du budget de programmes auquel veilleront rigoureusement tous ses membres et réalise conformément à son PTA le nombre de mission nécessaire en vue de la collecte des données nécessaires pour l'élaboration à bonne date des rapports de performances d'autre part.

De même, la cellule de suivi-évaluation doit, en collaboration avec les services compétents de la DAF prendre toutes les dispositions pour réaliser dans le temps les missions de suivi-évaluation. La DPP veille à procéder à la validation des rapports de

performances se fasse au fur et à mesure qu'ils sont élaborés aux fins de l'amélioration de la performance du ministère.

### **D-Approches de solutions au mécanisme peu fonctionnel de suivi-évaluation**

La cause liée à ce problème est la faible capacité des acteurs, principalement des points focaux et gestionnaires de crédits, à réaliser leur mission. Ainsi, il urge d'établir un plan de renforcement des capacités de ses acteurs ; de sensibiliser et former les points focaux et gestionnaires de crédits sur les méandres du suivi-évaluation ainsi que la mission qui leur est assignée. Aussi faut-il que les gestionnaires de crédits nomment comme point focal les agents qui ont le minimum requis en la matière puis procéder à un suivi rigoureux et régulier des programmes et à des évaluations à mi-parcours en vue de la dynamisation du mécanisme.

## **II- Conditions de mise en œuvre des solutions proposées :**

Les diverses solutions proposées ne seront effectives, voire efficaces dans leur mise en œuvre, qu'après la mise en place de certaines conditions susceptibles de rendre efficaces, efficaces et économiques l'exécution et le suivi-évaluation du budget de programmes du MJL.

### **A-Suggestion à l'endroit de la DPP et de la DAF du MJL**

La dynamisation de la cellule de suivi-évaluation et de tout le dispositif de suivi-évaluation nécessite certaines conditions. Ainsi, il est indispensable de :

- doter la cellule du suivi-évaluation de moyens financiers et matériels adéquats pour la réalisation de ses tâches ;
- renforcer périodiquement et de façon effective les capacités des points focaux, gestionnaires de crédits et par conséquent renforcer les capacités des acteurs de la chaîne PPBS ;
- veiller à l'élaboration à bonne date des rapports d'exécution et de performance ;
- élaborer et conduire les politiques conséquentes en vue de l'atteinte des objectifs ;
- mettre en place un mécanisme de suivi-évaluation susceptible d'anticiper les difficultés et de procéder aux éventuels ajustements stratégiques
- définir de manière stricte l'objet des crédits au moment de leur affectation et veiller rigoureusement qu'ils ne soient utilisés que pour leur objet initial ;

## **Analyse de l'exécution et du suivi-évaluation du budget de programmes du MJL**

- prévoir des sanctions à l'endroit des auteurs de détournement de crédits de leur objet initial ;
- coupler pour les années à venir la validation du/des rapport(s) de performance avec l'atelier d'évaluation des PTA, vu la rareté des ressources ;
- vulgariser et veiller au respect du manuel de procédure d'exécution et de suivi-évaluation ;
- dynamiser le mécanisme d'exécution et de suivi-évaluation des actions ;
- tenir à bonne date et régulièrement les monitorings.

### **B-Suggestion à l'endroit des autorités/structures**

Le budget de programme ayant pour objectif les résultats et non les moyens et vu la rareté des ressources nationales, il est souhaitable pour son optimisation et son suivi-évaluation de :

- stabiliser par une meilleure gestion ce qui est ou devrait être et que toutes les structures procèdent à une synergie dans la réalisation des actions/activités pour permettre l'utilisation rationnelle des ressources disponibles ;
- rendre opérationnel le comité de pilotage en tenant de façon réglementaire les réunions ;
- veiller à l'atteinte des objectifs du budget de programmes ainsi qu'à l'usage des crédits conformément à leur objet initial ;
- promouvoir la reddition de comptes
- mettre en place un contrôle rigoureux dans la gestion et le suivi-évaluation ;
- insister davantage dans les lettres de missions et contrats d'objectif sur le sens de la responsabilité et l'obligation de résultats.

### **C- Suggestion à l'endroit du Gouvernement**

La mise en œuvre des solutions proposées nécessite certaines conditions. Il s'agit entre autres :

- de doter le MJL de ressources matérielles et financières adéquates au regard de l'importance du secteur de la justice dans la croissance de l'économie et du développement de la nation ;
- d'introduire dans les réformes budgétaires la logique "un acteur responsable de ses moyens et de ses résultats" ;

## **Analyse de l'exécution et du suivi-évaluation du budget de programmes du MJL**

---

- doter la chambre des comptes des moyens nécessaires afin qu'elle puisse accomplir sa mission d'audit surtout sur les budgets de programmes pour la gestion efficace et efficiente des finances publiques ;
- dépolitiser le service public en nommant l'homme qu'il faut à la place qu'il faut en vue de l'atteinte des objectifs fixés.

## Analyse de l'exécution et du suivi-évaluation du budget de programmes du MJL

**Tableau 9 : Tableau de Synthèse de l'étude sur « Analyse de l'exécution et suivi-évaluation du budget de programmes du MJL ».**

Niveau d'analyse		Problèmes	Objectifs de recherche	Causes supposées	Hypothèses	Causes réelles	Diagnostics	Approches de solution
Niveau général		<b>Problème général :</b> Non optimisation de l'exécution et du suivi-évaluation du budget programme du MJL.	<b>Objectif général :</b> déterminer les conditions d'optimisation de l'exécution et du suivi-évaluation du budget de programmes au MJL.	-	-	-	-	-
Niveaux spécifiques	1	<b>Problème spécifique n°1 :</b> la non atteinte des objectifs fixés ou programmés,	<b>Objectif spécifique n°1 :</b> identifier des mesures permettant l'atteinte des objectifs fixés du budget de programme ;	<b>Cause spécifique N°1 :</b> l'absence d'une règle de responsabilité é des gestionnaires de crédits	<b>Hypothèse n°1 :</b> L'absence d'une règle de responsabilité des gestionnaires de programme explique la non atteinte des objectifs du budget-programme.	L'insuffisance des ressources financières et l'absence d'une règle de responsabilité des gestionnaires de programmes	L'insuffisance des ressources financières et l'absence d'une règle de responsabilité des gestionnaires de programmes expliquent la non atteinte des objectifs fixés	Responsabiliser davantage les différents acteurs de la chaîne des dépenses tout en veillant à la mise n œuvre de la logique « acteurs responsables des ses moyens et de ses résultats »
	2	<b>Problème spécifique n°2</b> le détournement des crédits de leur objet initial	<b>Objectif spécifique n°2 :</b> suggérer les conditions permettant l'utilisation des crédits conformément à leur objet initial ;	<b>Cause spécifique N°2 :</b> le manque de rigueur dans la gestion	<b>Hypothèse n°2 :</b> le manque de rigueur dans la gestion est à l'origine du détournement des crédits de leurs objectifs	Le manque de contrôle lors de l'exécution du budget de programmes	Le détournement des crédits est dû au manque de contrôle lors de l'exécution	Mettre en place un système de contrôle rigoureux dans l'exécution et ce, tout en veillant au respect des modalités d'exécution du budget
	3	<b>Problème spécifique n°3 :</b> le retard considérable dans l'élaboration tardive des rapports de performance et leur non validation	<b>Objectif spécifique n°3 :</b> déterminer les actions permettant l'élaboration et la validation à bonne date des rapports de performance	<b>Cause spécifique N°3 :</b> l'insuffisance de réalisation des missions de suivi-évaluation	<b>Hypothèse n°3 :</b> l'insuffisance de réalisation des missions de suivi-évaluation justifie le retard considérable dans l'élaboration tardive des rapports de performance et de leur non validation	L'insuffisance de réalisation des missions de suivi-évaluation	Le retard considérable dans l'élaboration tardive des rapports de performance et de leur non validation est lié à l'insuffisance de réalisation des missions de suivi-évaluation	Veiller au respect du chronogramme des missions de suivi-évaluation ainsi qu'à la validation des rapports de performance au fur et à mesures qu'ils sont élaborés puis doter la CSE des ressources adéquates
	4	<b>Problème spécifique n°4 :</b> le mécanisme de suivi-évaluation peu fonctionnel	<b>Objectif spécifique n°4 :</b> proposer des mesures pour la dynamisation du mécanisme de suivi-évaluation du budget de programmes au MJL	<b>Cause spécifique N°4 :</b> la faible capacité des acteurs principalement des points focaux et gestionnaires de crédits à réaliser leur mission	<b>Hypothèse n°4 :</b> la faible capacité des acteurs principalement des points focaux et gestionnaires de crédits à réaliser leur mission explique le mécanisme de suivi-évaluation peu fonctionnel	La faible capacité des acteurs principalement des points focaux et gestionnaires de crédits à réaliser leur mission	Le caractère peu fonctionnel du dispositif de suivi-évaluation est dû à la faible capacité des acteurs principalement des points focaux et gestionnaires de crédits à réaliser leur mission	Renforcer périodiquement les capacités de tous les acteurs de la chaîne PPBS et surtout celles des points focaux de la CSE et des gestionnaires de crédits.

**Source :** Réalisé par nous même.

## **CONCLUSION GENERALE**

Le budget de programmes est un outil qui vise à rendre plus efficace la gestion des dépenses publiques. Il s'agit d'accroître la transparence des processus de décision en matière de gestion des finances publiques, d'établir des liens entre les objectifs de politiques économiques poursuivis et les dépenses publiques prévues et réalisées, et de tenter de rendre plus responsables les gestionnaires des budgets publics et les fournisseurs de services publics dans la réalisation des politiques souhaitées.

Cette étude réalisée nous a permis d'analyser le processus d'exécution et de suivi-évaluation du budget de programmes du Ministère de la Justice et de la Législation (MJL) duquel, découlent des problèmes spécifiques qui ont le plus retenu notre attention. Il s'agit de la non atteinte des objectifs du budget de programmes, le détournement des crédits de leur objet initial, le retard considérable dans l'élaboration des rapports de performance et leur non validation et le caractère peu fonctionnel du dispositif de suivi-évaluation.

En vue de résoudre ces problèmes, nos enquêtes nous ont permis d'identifier les causes et d'établir les diagnostics suivants : la non atteinte des objectifs du budget de programmes est due à l'insuffisance des ressources financières et à l'absence d'une règle de responsabilité des gestionnaires de programmes ; le détournement des crédits de leur objet initial est dû au manque de contrôle lors de l'exécution; le retard considérable dans l'élaboration des rapports de performance et leur non validation est lié à l'insuffisance de réalisation des missions de suivi-évaluation ; le caractère peu fonctionnel du dispositif de suivi-évaluation du budget de programmes est dû à la faible capacité des acteurs, principalement des points focaux et gestionnaires de crédits, à réaliser leur mission.

Par ailleurs, des approches de solutions sont proposées et relativement à chaque problème identifié puis des conditions de leur mise en œuvre formulées.

Les différentes suggestions apportées pour favoriser la résolution de ces problèmes ne peuvent être pratiquées que par une réelle volonté des agents et surtout des autorités administratives et politiques.



*REFERENCES  
BIBLIOGRAPHIQUES*

**DOCUMENTS**

**AHOUMENOU, F. (2013)** « Condition pour une optimisation du processus d'élaboration et présentation du budget programme du MESRS ». Mémoire.

**BAGOUDOU, B. (2004)** : « Contribution à l'opérationnalisation de la cellule de suivi-évaluation du budget-programme au MEPS ». Mémoire.

**DIABRE, Z. (2006)** : « Guide de suivi et de l'évaluation axés1 sur le résultat »

**MEDE, N. (2004)** : « La nouvelle gestion budgétaire ».

**Ministère délégué au budget et à la réforme de l'Etat, (2010)** : « Débat démocratique sur la performance et le coût des politique », France, [www.performance-publique.gouv.fr](http://www.performance-publique.gouv.fr)

**Ministère de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme, (Juin 2014)** : « Politique et Stratégies Nationales de Développement du Secteur de la Justice 2015-2025 (PSN-DSJ) ».

**Ministère de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme, (2015)** : « Aide Mémoire de la revue du secteur de la justice) ».

**Ministère de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme, (2016)** : « Rapport d'exécution 2011-2015) ».

**MONLANDJO, E. (2004)** : « Evaluation à mi-parcours de la réforme budgétaire PERAC au Bénin : cas du MEPS ». Mémoire.

**SEMONDE, N. (2009)** : « Contribution à l'amélioration du système d'élaboration et de suivi-évaluation du budget programme au MJSL ». Mémoire.

**TONOUKOUEN, J. A. (2008)** « Contribution à l'amélioration du système de suivi-évaluation du budget-programme au Ministère de l'Economie et des Finances ». Mémoire.

## **DECRET ET DISPOSITION REGLEMENTAIRES**

**Présidence de la République, (septembre 1986)** : «Loi organique n° 86-021 du -26 septembre 1986 relative aux lois de finances», Présidence de la République.

**Présidence de la République, (septembre 2013)** : «Loi organique n° 2013-014 du -27 septembre 2013 relative aux lois de finances», Présidence de la République.

**Décret n° 425 du 20 Juillet 2016**, portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de la Justice et de la Législation.

**Arrêté n° 2004-0350 du 1.. Avril 2004**, portant nomination disposition d'exécution et suivi-évaluation du budget programme du Ministère de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme.

**Arrêté n° 2014-108 du 1<sup>er</sup> septembre 2014**, portant nomination des membres de la cellule de suivi-évaluation des Budget-Programmes du Ministère de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme.

**Arrêté n° 2014-107 du 1er septembre 2014**, portant nomination des points focaux des structures du Ministère de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme.

**Arrêté n° 2006 335MFE/DC/CF/DGB/ du 5 avril 2006**, portant composition et allocation de primes aux acteurs de la réforme budgétaire au sein des ministères sectoriels.

## **DOCUMENTS TIRÉS SUR INTERNET**

**BOR, E. (2008)** « l'expérience des budgets programmes au BENIN », <http://www.bj.undp.org>

**DEDEGNON, B. (2009)** : « Problématique du système de suivi-évaluation axé sur les résultats au sein des ministères sectoriels : cas du Ministère de la décentralisation, de la gouvernance locale, de l'administration et de l'aménagement du territoire » , [www.memoireonline.com](http://www.memoireonline.com)

**MEDE, N. (2004)** « la nouvelle gestion budgétaire », <http://www.afrilex.ubordeaux.4.fr>

La lettre du réseau n°30 parution du mois d'avril 2009, p4) [www.reseau-resonance.org](http://www.reseau-resonance.org)



**Annexe n°2: CANEVAS DE PRESENTATION DU PLAN PREVISIONNEL DE CONSOMMATION DES CREDITS, GESTION (ANNEE)**

**MINISTERE DE LA JUSTICE, DE LA LEGISLATION ET DES DROITS DE L'HOMME (MJLDH)**

**STRUCTURE** :.....

**RUBRIQUE** :.....

**IMPUTATION** :.....

**DOTATION (ANNEE)** :.....

Nature des dépenses	Procédure	1 <sup>er</sup> Trimestre	2 <sup>e</sup> Trimestre	3 <sup>e</sup> Trimestre	4 <sup>e</sup> Trimestre	TOTAL

**Source** : DPP/MJL

**Annexe n°3 : CANEVAS DE PRESENTATION D'UN PLAN DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS**

PLAN DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS

Période du .....

Autorité Contractante : Ministère .....

Date de préparation : .....

Date d'approbation par la CCMP

Date de mise à jour : .....

Date d'approbation par la CCMP

<b>ILLUSTRATION PLAN DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS</b>										
<b>IDENTIFICATION DU MARCHÉ</b>					<b>PHASE 1</b>	<b>PHASE 2</b>		<b>PHASE 3</b>	<b>PHASE 4</b>	
<b>DONNES DE BASE</b>					<b>PERIODE PREPARATION DAO</b>	<b>PERIODE DE SOUMISSION</b>		<b>DELAI ATTRIBUTION DU MARCHÉ</b>	<b>PERIODE APPROBATION ET NOTIFICATION DU MARCHÉ</b>	
					<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>
N°	Description	Montant estimatif en FCFA	Mode/méthode de passation de marchés	Nombre/Numéro lot	Préparation DAO	Publication DAO	Ouverture des plis et évaluation des offres	Publication du PV d'attribution provisoire	Signature et approbation du marché	Notification

**Source : Formation sur élaboration des PPMP**

**Annexe n°4 : CANEVAS DE PRESENTATION DU TABLEAU DES INDICATEURS**

Indicateurs	Unité/Mesure	Valeurs réalisées			Valeurs cibles			Structure responsable	Observations
		N-3	N-2	N-1	N	N+1	N+2		

**Source** : DPP/MJL

**Annexe n°5: TABLEAU DE BORD DE L'ETUDE**

Niveau d'analyse	Problèmes	Objectifs de recherche	Causes supposées	Hypothèses	
<b>Niveau général</b>	<b>Problème général :</b> Non optimisation de l'exécution et du suivi-évaluation du budget programme du MJL.	<b>Objectif général :</b> déterminer les conditions d'optimisation de l'exécution et du suivi-évaluation du budget de programmes au MJL.	-	-	
<b>Niveaux spécifiques</b>	<b>1</b>	<b>Problème spécifique n°1 :</b> la non atteinte des objectifs fixés ou programmés,	<b>Objectif spécifique n°1 :</b> identifier des mesures permettant l'atteinte des objectifs du budget de programme ;	<b>Cause spécifique N°1 ;</b> l'absence d'une règle de responsabilité é des gestionnaires de crédits	<b>Hypothèse n°1 :</b> L'absence d'une règle de responsabilité des gestionnaires de programme explique la non atteinte des objectifs du budget-programme.
	<b>2</b>	<b>Problème spécifique n°2 :</b> le détournement des crédits de leur objet initial	<b>Objectif spécifique n°2 :</b> suggérer les conditions permettant l'utilisation des crédits conformément à leur objet initial ;	<b>Cause spécifique N°2 :</b> le manque de rigueur dans la gestion	<b>Hypothèse n°2 :</b> le manque de rigueur dans la gestion est à l'origine du détournement des crédits de leurs objectifs
	<b>3</b>	<b>Problème spécifique n°3 :</b> le retard considérable dans l'élaboration tardive des rapports de performance et leur non validation	<b>Objectif spécifique n°3 :</b> déterminer les actions permettant l'élaboration et la validation à bonne date des rapports de performance	<b>Cause spécifique N°3 :</b> l'insuffisance de réalisation des missions de suivi-évaluation	<b>Hypothèse n°3 :</b> l'insuffisance de réalisation des missions de suivi-évaluation justifie le retard considérable dans l'élaboration tardive des rapports de performance et de leur non validation
	<b>4</b>	<b>Problème spécifique n°4 :</b> le mécanisme de suivi-évaluation peu fonctionnel	<b>Objectif spécifique n°4 :</b> proposer des mesures pour la dynamisation du mécanisme de suivi-évaluation du budget de programmes au MJL	<b>Cause spécifique N°4 :</b> la faible capacité des acteurs principalement des points focaux et gestionnaires de crédits à réaliser leur mission	<b>Hypothèse n°4 :</b> la faible capacité des acteurs principalement des points focaux et gestionnaires de crédits à réaliser leur mission explique le mécanisme de suivi-évaluation peu fonctionnel

**Source :** Réalisé par nous même.

**ANNEXE N° 6 : GUIDE D'ENTRETIEN**

Dans le cadre de la réalisation de notre mémoire de fin de formation au cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, en Administration des Finances et du Trésor, nous avons décidé de réfléchir sur le thème suivant : « Analyse de l'exécution et du suivi-évaluation du budget de programme du Ministère de la Justice et de la Législation ».

A ce titre, nous venons solliciter votre apport pour mieux comprendre interrogations que soulève le thème de notre étude à savoir :

- 1) Que pensez-vous de la mise en œuvre de l'approche de budget de programmes au MJL ?
  
- 2) Quelles sont les difficultés que vous rencontrez lors de :
  - a- l'élaboration du budget de programmes ;
  - b- la budgétisation des actions ;
  - c- l'exécution du budget de programmes ;
  - d- du suivi-évaluation budget de programmes.
  
- 3) Quels sont les facteurs clés de succès du processus d'exécution et de suivi-évaluation du budget de programmes ?
  
- 4) Quelles sont les risques d'échec dudit processus ?

**ANNEXE N° 7 : Questionnaires adressées aux acteurs impliqués dans le processus d'exécution et de suivi-évaluation du budget de programmes du MJL.**

Madame/Monsieur

Nous venons respectueusement vous adresser le présent questionnaire qui se veut anonyme et qui s'inscrit dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation au cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, en Administration des Finances et du Trésor. Cette recherche porte sur « **l'Analyse de l'exécution et du suivi-évaluation du budget de programmes du Ministère de la Justice et de la Législation** » aux fins de mieux comprendre les causes qui sont à la base des problèmes retenus pour notre étude.

Nous vous remercions d'ores et déjà pour votre franche collaboration.

Question n°1 : qu'est-ce qui explique selon vous la cause lié au problème de la non atteinte des objectifs fixés du budget de programmes du MJL ?

- La lourdeur des procédures d'exécution des dépenses et de passation des marchés ;
- L'insuffisance des ressources financières ;
- L'absence d'une règle de responsabilité des différents acteurs.

Question n°2 : Quelle est la cause liée au détournement des crédits de leur objectif initial ?

- La non maîtrise des différentes procédures d'exécution des dépenses de la part des différents acteurs ;
- Le manque de contrôle lors de l'exécution ;
- Le manque de rigueur dans la gestion.

Question n°3 : Qu'est-ce qui explique selon vous le retard considérable observé dans l'élaboration des rapports de performance et leur non validation ?

- la non maîtrise de la reddition des comptes ;
- l'insuffisance des ressources financières et matérielles (roulants) ;
- l'insuffisance de réalisation des missions de suivi-évaluation.

Question n°2 : Quelle est selon vous la cause liée au caractère peu fonctionnel du mécanisme de suivi-évaluation du budget de programme du MJL ?

- le non respect de la tenue à bonne date des monitorings ;
- la non tenue des réunions du comité de pilotage ;
- la faible capacité des acteurs principalement des points focaux et gestionnaires de crédits à réaliser leur mission.

*TABLE DES MATIERES*

<b>JURY D'EVALUATION DU MEMOIRE</b> .....	ii
<b>AVERTISSEMENT</b> .....	iii
<b>DEDICACES</b> .....	iv
<b>REMERCIEMENTS</b> .....	v
<b>LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS</b> .....	vi
<b>LISTE DES TABLEAUX</b> .....	viii
<b>LISTE DES GRAPHIQUES</b> .....	ix
<b>GLOSSAIRE DE L'ETUDE</b> .....	x
<b>RESUME</b> .....	xii
<b>SOMMAIRE</b> .....	xiii
<b>INTRODUCTION GENERALE</b> .....	1
<b>CHAPITRE PREMIER</b> : Cadre Général de Réalisation de l'Etude, Observations de Stage et Choix de la Problématique de l'étude. ....	4
<b>Section I</b> : Cadre général de réalisation de l'étude et observations de stage.....	5
<b>Paragraphe 1</b> : Présentation du cadre contextuel de l'étude.....	5
I- Cadre institutionnel de l'étude : le Ministère de la Justice et de la Législation..	5
II- Cadre physique et environnemental de l'étude : .....	8
<b>Paragraphe 2</b> : Etat des lieux sur les activités relatives à l'élaboration, l'exécution et au suivi-évaluation du budget de programmes au MJL.....	12
I- Observations de stage sur les activités liées au processus d'élaboration et de présentation du budget de programmes (facteurs internes et externes) .....	12
II- Etat des lieux sur l'exécution et le suivi-évaluation du budget de programmes au MJL (facteurs internes et externes) .....	17
III- Identification des groupes possibles de problèmes à résoudre .....	23
<b>Section II</b> : Problématique de l'étude. ....	26
<b>Paragraphe 1</b> : Choix du problème à résoudre et thème de l'étude.....	26
I- Choix et spécification du groupe de problèmes à résoudre .....	26
II- Choix du thème de l'étude .....	29

<b>Paragraphe 2</b> : Perspective théorique de réflexions sur le problème à résoudre et formulation de la problématique de l'étude.....	29
I- Perspective théorique de réflexions sur la problématique de l'étude .....	29
<b>CHAPITRE DEUXIEME</b> : Du cadre théorique et méthodologique de l'étude aux conditions de mise en œuvre.....	34
<b>Section I</b> : Cadre théorique et méthodologique de l'étude .....	35
<b>Paragraphe 1</b> : Des objectifs à la revue de littérature .....	35
I- Objectifs et hypothèses de l'étude .....	35
II- La Revue de littérature.....	40
<b>Paragraphe 2</b> : Choix de la méthodologie .....	45
I- Approche théorique.....	46
II- Approche empirique.....	48
<b>Section II</b> : Enquêtes de vérification des hypothèses et approches de solutions.....	50
<b>Paragraphe 1</b> : Enquêtes de vérification des hypothèses et établissement du diagnostic .....	50
I- Préparation et réalisation de l'enquête .....	50
II- Présentation et analyse des données recueillies .....	51
III- Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic .....	56
<b>Paragraphe 2</b> : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre.....	58
I- Approches de solutions .....	58
II- Conditions de mise en œuvre des solutions proposées : .....	60
<b>CONCLUSION GENERALE</b> .....	64
<b>REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES</b> .....	64
<b>ANNEXES</b> .....	lxiv
<b>TABLE DES MATIERES</b> .....	lxiv