REPUBLIQUE DU BENIN
&&&&&&&&
MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE
&&&&&&&&
UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI
&&&&&&&&
ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION
ET DE MAGISTRATURE (ENAM)
&&&&&&&&

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION DU CYCLE 2

OPTION : ADMINISTRATION DES FINANCES

FILIERE : ADMINISTRATION DES FINANCES ET DU TRESOR

CONTRIBUTION A LA GESTION PERFORMANTE DU BUDGET DE L'UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI DANS LE CONTEXTE DE LA GESTION BUDGETAIRE AXEE SUR LES RESULTATS (GBAR)

Sherrifatou ABRAHIMA

SOUS LA DIRECTION DE :

MAÎTRE DE STAGE :

Grégoire G. GOHOUNTI
Chef Service Comptabilité/Rectorat-UAC

MAÎTRE DE MEMOIRE

Dr Edouard AHO
Enseignant à l'ENAM /UAC

Novembre 2015

La République du Bénin, depuis 1999 s'est en effet engagé dans une réforme Budgétaire avec l'appui des partenaires techniques et financiers notamment la Banque mondiale à travers le Crédit d'Ajustement pour la Réforme des Dépenses Publiques (Public Expéditeur Reforme Ajustement Crédit, PERAC). Cette réforme vise à faire passer l'Etat d'un budget de moyen à un budget de résultat. Le principal outil de mise en œuvre de la réforme est le budget-programme.

Cette nouvelle approche d'élaboration du budget de l'Etat vise à promouvoir l'utilisation stratégique, efficace et équitable de toutes les ressources publiques. La méthode retenue par le Bénin pour la mise en place des budgets-programmes a suivi une logique d'introduction progressive. Cinq ministères pilotes ont été identifiés en 1999 pour expérimenter la réforme budgétaire. A la suite de l'expérience de ces cinq ministères, les autres ministères se sont lancés dans la mise en œuvre de cette nouvelle approche budgétaire. A l'UAC ; la mise en œuvre de cette réforme connaît néanmoins encore quelques difficultés.

L'Université d'Abomey-Calavi, sous le coup des ajustements structurels, est confronté à un défi majeur : améliorer la qualité de la gestion malgré l'augmentation des effectifs et la diminution du budget qui lui est alloué[1]. Le personnel d'encadrement et administratif est débordé. Le corps professoral est insuffisant en nombre et en qualité, le personnel administratif pas toujours compétent pour les tâches qui lui sont dévolues ; de plus, les étudiants et les administrateurs travaillent dans des conditions souvent infrahumaines. Il ne s'agit plus d'une exception marginale mais presque de la règle. Du point de vue de l'efficacité externe, elle est marquée par le développement du chômage des diplômés et la baisse de la Recherche. Le chômage des diplômés tient surtout à la faible croissance de la demande globale de main-d'œuvre hautement qualifiée et à l'absence de construction négociée des diplômes avec le secteur privé. Qu'en est- il aujourd'hui de la gestion financière effective de l'UAC et, aujourd'hui dans le contexte de la GBAR ? Quelle en est la source de financement ? Quel est le mode de gestion comptable de l'UAC?

C'est à ce problème de mode de gestion du système éducatif en général et en particulier celui de la gestion du budget de l'université d'Abomey-Calavi que ce travail ambitionne de contribuer en abordant **la gestion performante du budget de l'UAC dans le contexte de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats (GBAR).**

[1] On notera l'ouverture dès la rentrée prochaine des Universités de Porto-Novo et de Lokossa qui viennent s'ajouter aux différents Centres Universitaires déjà existants.

CHAPITRE I

CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE, ETAT DES LIEUX ET CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE DE LA GESTION PERFORMANTE DU BUDGET DE L'UAC DANS LE CONTEXTE DE LA GESTION BUDGETAIRE AXEE SUR LES RESULTATS (GBAR).

Ce chapitre décrit l'organisation de l'Université d'Abomey-Calavi et restitue les observations relatives à l'état des lieux des activités liées à la tenue de son budget. Les divers constats obtenus ont conduit à établir l'inventaire des forces et faiblesses.

Section 1: Cadre institutionnel de l'étude: l'Université d'Abomey-Calavi

L'Université d'Abomey-Calavi est un établissement public à caractère scientifique, technique et culturel, doté d'une personnalité juridique et d'une autonomie administrative et financière. Elle est créée par le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (MESRS)[2]. Elle sera présentée comme cadre institutionnel de notre étude (I) ; le cadre physique étant son Rectorat (II).

Paragraphe 1 : Présentation de l'Université d'Abomey-Calavi

Il est utile avant de décrire la structure de l'Université (II), de rappeler l'histoire ayant conduit à son institution (I).

I- Historique et mission de l'Université d'Abomey-Calavi

Après avoir parcouru son historique (A), nous présenterons ses missions (B).

A- Historique

L'histoire de l'Enseignement Supérieur en République du Bénin en général et la création de l'Université d'Abomey-Calavi en particulier, est un long processus marqué par des évènements majeurs. Au nombre de ces faits, on peut retenir ceux présentés comme suit :

- 24 avril 1961 : Accord de coopération en matière d'enseignement supérieur entre la République du Dahomey et la république française ;
- 27 Novembre 1962 : Création de la propédeutique littéraire à PORTO-NOVO :
- 14 Juillet 1965 : Création de l'Institut d'Enseignement Supérieur du Bénin (IESB) avec transfert des études littéraires à LOME et démarrage des études scientifiques à PORTO-NOVO ;
- Mai 1968 : Création d'une commission Nationale pour la promotion de l'Université au Dahomey ;
- Novembre 1968 : Première mission UNESCO chargée d'étudier la création du Centre Universitaire au Dahomey ;
- Novembre 1969 : Mission Française pour l'organisation et le développement de l'Enseignement Universitaire au Dahomey ;

[2] Régi par le décret *N°2006-107 du 16 mars 2006* portant création et organisation de deux universités nationales en République du Bénin

- Décembre 1969 : Première Mission canadienne pour la création de l'Université ;
- 8 et 9 Juillet 1970: Dernière Commission Mixte tripartite Franco-Daho-Togolaise à PARIS ayant abouti à la séparation de l'IESB en deux Universités Nationales, celle du Dahomey et celle du Togo ;
- Juillet-août 1970 : 2e Mission UNESCO et 2e Mission Canadienne (Mission intégrée) ;
- 21 Août 1970 : Création de l'Université Dahoméenne ;
- 28 Août 1970 : Nomination du 1er Recteur : Edouard ADJANOHOUN ;
- 7 Septembre 1970 : Signature du protocole additionnel à l'accord de Coopération en matière d'Enseignement Supérieur entre la France et le Dahomey ;
- 6 Novembre 1970 : Pose de la première pierre de l'Université Dahoméenne à ABOMEY-CALAVI ;
- 5 Mars 1971: Première Commission Mixte Franco-Dahoméenne ayant consacré le développement appréciable du Département des Etudes Scientifiques et Techniques (DEST) et la création du Département des Etudes Littéraires et Linguistiques (DELL), de l'Institut Nationale de Formation des Cadres d'Administration Publique et Privée (INFCAPP) ;
- Février 1972 : Installation des Enseignements dans les nouveaux bâtiments du 1er cycle à dominante scientifique à COTONOU (Champ de foire) ;
- Octobre 1972 : Deux autres Départements ont vu le jour, ce sont le Département de l'Education (D.E) et le Département des Etudes Agronomiques et Agro techniques (DEAA) ;
- Octobre 1973 : Une réorganisation des structures initiales conduit à la création du Département des Sciences Juridiques et Economiques (DSJE) qui prend la place de l'INFCAPP ;
- 8 Décembre 1973 : Première Rentrée solennelle de l'Université Dahoméenne présidée par le Président de la République, le Lieutenant-colonel Mathieu KEREKOU, Chef de l'Etat, Chef du Gouvernement ;
- Décembre 1975 : L'Université du Dahomey devient l'UNIVERSITE NATIONALE DU BENIN (UNB) ;
- 2001 : Création de l'Université de Parakou : L'UNB devient l'Université d'Abomey-Calavi (UAC) ;
- Juillet 2006 : 1ères élections démocratiques des Recteurs et Vice Recteurs des universités nationales ;
- 14 décembre 2011 : 2èmes élections démocratiques des Recteurs et Vice Recteurs des universités nationales ;

Décembre 2014 : 3èmes élections démocratiques des Recteurs et Vice Recteurs des universités nationales.

Ces faits majeurs ont conduit à l'établissement de l'actuel Université d'Abomey-Calavi qui possède des missions précises.

B- Missions de l'université d'Abomey-Calavi

L'Université d'Abomey-Calavi se veut désormais une université citoyenne, tournée vers le développement social, économique et culturel du Bénin, des béninois et de la sous-région et également une université du troisième millénaire ouverte sur le monde et résolument au service du développement du Bénin. Ainsi, elle a pour objectifs :

- ✓ une gouvernance académique démocratique et enviable ;
- ✓ des offres de formation novatrices ;
- ✓ une amélioration notoire de l'accueil et la gestion des flux d'étudiants ;
- ✓ la formation des cadres pour les besoins du développement économique social, intellectuel et culturel du Bénin, de l'Afrique et du Monde ;
- ✓ la participation au développement de la recherche scientifique fondamentale et appliquée ;
- ✓ la contribution à donner l'impulsion nécessaire à l'économie nationale.

Pour atteindre ces objectifs, l'Université d'Abomey-Calavi est chargée :

- ➢ d'élaborer des stratégies de mise en œuvre de la politique académique en adéquation avec les besoins du monde de travail, du secteur de l'éducation et de la recherche ;
- ➢ d'assurer le lien entre la théorie et la pratique ;
- ➢ d'assurer le lien de l'enseignement et de la recherche au travail productif ;
- ➢ d'assurer la formation initiale et continue dans les domaines scientifiques professionnel, social et culturel ;
- ➢ de réaliser des études générales et spécifiques pour éclairer les mesures de politiques, économiques et social dans le secteur académique ;
- ➢ d'organiser l'appui aux entreprises en création initiées par les produits de l'université.

Il sera abordé à présent l'organisation de l'UAC.

II- Organisation et fonctionnement de l'Université d'Abomey-Calavi

L'Université Abomey-Calavi est l'une des institutions publiques d'enseignement supérieur et de recherche placée sous la tutelle du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de

la Recherche Scientifique (MESRS) du Bénin[3]. L'enseignement y est dispensé dans deux types d'entités que sont : *les facultés* qui s'occupent de la formation classique et *les écoles, institutions, centres et facultés de la formation professionnelle.* L'Université d'Abomey-Calavi est placée sous la tutelle du Ministre en charge de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique et est dotée :

- **d'organes délibérants :**

  - le Conseil d'Université (CU) ;
  - le Conseil Scientifique de l'Université (CSU) ;

- **d'organes consultatifs :**

  - le Comité de Direction (CODIR) ;
  - le Conseil Rectoral (CR) ;
  - le Conseil des Chefs d'Etablissement (CCE) ;

- **d'un organe exécutif : le Rectorat**

Le Conseil d'Université est chargé de :

- contrôler l'action du Recteur qui lui rend compte annuellement. A mi-mandat, le Conseil de l'Université peut voter une motion de confiance ou de défiance. En tout état de cause, le vote de défiance ne peut être acquis qu'à la majorité qualifiée des deux tiers des membres du Conseil ;
- approuver les projets relatifs au développement de l'Université ;
- approuver la création de diplômes de l'enseignement supérieur proposés par le Conseil Scientifique ;
- arrêter la politique des ressources humaines et mettre au point un plan de recrutement sur proposition de Conseil Scientifique ;
- proposer le plan d'équipement en matériel et d'infrastructures conforme au développement de l'enseignement et de la recherche ;
- approuver les rapports d'activités et les rapports financiers de l'Université présentés par le Recteur en vue de leur transmission au ministère de tutelle ;
- adopter chaque année le programme d'activités et le budget de l'Université avant sa transmission au ministère de tutelle.

[3] A l'instar de l'Université de Parakou et des Centres Universitaires

Le Conseil Scientifique de l'UAC

Il est présidé par le Recteur. Le Vice-recteur, chargé de la Recherche universitaire en est le Vice-président et le Secrétaire permanent.

Pour son fonctionnement, le conseil scientifique dispose d'un secrétariat permanent, de commissions permanentes et de comités scientifiques sectoriels selon les domaines de formation.

Le Conseil Scientifique de l'Université est l'organe de délibérant sur les questions relatives à l'enseignement, à la recherche et à la promotion scientifique de l'Université d'Abomey-Calavi.

A ce titre, il est chargé :

- d'apprécier les dossiers scientifiques des enseignants en vue d'une promotion académique, d'un reclassement ou d'une distinction honorifique ;
- d'étudier toutes questions relatives à l'équivalence académique des diplômes de l'enseignement supérieur ;
- de contribuer à l'élaboration des programmes nationaux de recherche en tenant compte des impératifs du développement socio-économique et culturel du Bénin ;
- de valider l'agrément donné par la commission des experts sur les dossiers des projets et programmes de recherche ;
- d'adopter les projets de budget de recherche de l'Université d'Abomey-Calavi à intégrer au budget général de l'Université ;
- de répartir le budget de recherche de l'Université d'Abomey-Calavi sur la base des projets et programmes de recherche ;
- d'apprécier les rapports d'activité des comités scientifiques sectoriels ;
- d'examiner et de valider les propositions de nouvelles offres de formation à l'Université d'Abomey-Calavi ainsi que les dénominations des diplômes sanctionnant lesdites formations ;
- de promouvoir la production et la publication des travaux scientifiques ;
- d'étudier les dossiers d'habilitation des laboratoires universitaires de recherche ou des structures assimilées ;
- d'étudier et d'approuver les demandes de départ en formation dans le cadre de la formation des formateurs.

Le Comité de direction

Il assiste le Recteur. Il prépare les sessions du conseil d'Université et assure le suivi de l'exécution des décisions dudit conseil. Il est présidé par le Recteur, le Secrétaire général en assure le secrétariat. Il se réunit une fois par trimestre en session ordinaire. Il peut se réunir en session extraordinaire en cas de besoin. Le comité de direction peut faire appel à toute personne dont la compétence est jugée utile.

Le Conseil rectoral

Il est l'organe de gestion de l'UAC. Il appuie le Recteur dans la gestion au quotidien. Il donne son avis sur toute question à lui soumise par le Recteur. Il se réunit sur convocation de son président une fois par semaine et toutes les fois en cas de nécessité.

Le Conseil des chefs d'établissement

Le Recteur préside le conseil des chefs d'établissement. Le conseil des chefs d'établissement assiste le Recteur dans la gestion quotidienne de l'UAC.

A ce titre :

- il constitue un cadre d'échange et de considération sur les problèmes généraux de l'Université d'Abomey-Calavi et sur ceux spécifiques qui la composent ;
- il formule des propositions sur les grandes orientations à donner aux secteurs importants et sensibles du monde universitaire à savoir :

- Les infrastructures et leur gestion ;
- Les équipements ;
- Le flux des étudiants ;
- Les domaines académique et pédagogique ;
- La recherche et son organisation ;
- La coopération interuniversitaire et les relations avec le monde du travail ;
- Le domaine socio-culturel, sportif, de la sécurité et de la protection du travail ;
- La gestion de la carrière du personnel enseignant et du personnel administratif, technique et de service, etc.

Il connaît des problèmes spécifiques à chaque établissement dont la résolution appelle une solution concertée et harmonisée, en synergie avec d'autres composantes de l'Université

Le conseil des chefs d'établissements se réunit une fois par mois sur convocation de son président, ou en cas de besoin, en session extraordinaire d'établissement. La composition des membres de l'organe de de direction et de gestion de l'UAC fait objet du tableau N°1 de la page 8

Tableau 1 : Composition des membres de l'organe de direction et de gestion de l'UAC

COMPOSITION DES MEMBRES DES ORGANES DE DIRECTION ET DE GESTION DE L'UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI	
Conseil de l'Université (CU)	Le Représentant du Ministre de l'Enseignement Supérieur, le Représentant du Ministre en charge des affaires étrangères, Représentant du Ministre de la fonction publique, Directeur en charge de l'enseignement supérieur, Directeur en charge de la recherche scientifique et technique, les Maires des localités abritant un centre universitaire, les membres du comité de direction (CODIR) de l'université, un représentant des anciens recteurs, un représentant des parents d'étudiants, un représentant par chambre professionnelle
Conseil Scientifique Universitaire	Le Recteur, les Vice-recteurs, les Doyens et Directeurs des Facultés, d'Ecoles, Instituts et Centres, les Directeurs nationaux de la Recherche Scientifique et Technique, le Directeur général du Centre Béninois de la Recherche Scientifique et Technique, les Présidents des comités scientifiques et sectoriels, les représentants élus des enseignants
Comité de Direction (CODIR)	Recteur, vice-recteurs, le secrétaire général, les doyens et directeurs d'écoles, instituts et centres, l'agent comptable, directeurs des établissements et unités de production et de service, un représentant par syndicat des enseignants et du supérieur, représentants par syndicats du personnel administratif, technique et de service (PATS)
Conseil rectoral (CR)	Recteur, Vice-recteurs, Secrétaire Général et Agent Comptable
Conseil des Chefs d'Etablissement (CCE)	Recteur, Vice-recteurs, Secrétaire Général et des chefs d'établissement de formation et de recherche de l'UAC.

Source : décret N°2006-107 du 16 mars 2006

La présentation de l'UAC dans le cadre de notre étude sera complétée par celle de notre cadre physique de stage.

Paragraphe 2 : **La présentation du cadre physique du stage**

Le Rectorat est la structure qui nous a accueilli durant nos trois mois de stage académique. Il convient de le décrire brièvement (I) avant toute présentation de l'Agence Comptable et le Service des Affaires Financières qui détiennent une place déterminant en matière budgétaire (II).

I- Présentation du Rectorat

Elle sera faite sur deux volets : organisation et fonctionnement.

A- Organisation du Rectorat

Le Rectorat est l'organe exécutif de l'Université ; il est animé par une équipe composée du Recteur, de deux Vice-recteurs, du Secrétaire Général et de l'Agent Comptable.

Le Recteur assure la direction, la coordination et le contrôle des établissements de formation et de recherche, des centres universitaires et des services administratifs placés sous son autorité. Il est l'ordonnateur du budget de l'Université d'Abomey-Calavi.

Le Recteur et les Vice-recteurs sont élus par la communauté universitaire. Toutefois ils sont nommés après leur élection par décret pris en Conseil des Ministres ;

Chacun des Vice- Recteurs est chargé d'un domaine spécifique, à savoir :

- ✓ Affaires Académiques et Recherche Universitaire ;
- ✓ Coopération Inter Universitaire, des Relations Extérieures et de l'Insertion Professionnelle.

Le Secrétaire Général est le chef de l'Administration Universitaire. Il est nommé par décret pris en Conseil des Ministres pour une durée de cinq (05) ans renouvelable sur proposition du Ministre en charge de l'Enseignement Supérieur ;

L'Agent Comptable est le comptable principal du budget de l'UAC. Il est nommé par arrêté interministériel sur proposition conjointe du Ministre en charge de l'Enseignement Supérieur et du Ministre en Charge des Finances.

B- Fonctionnement du Rectorat

Les activités de formation, de recherche, de service et de production de l'UAC sont dirigées par le Rectorat dont le fonctionnement est assuré par les divers services qui le composent.

Le Vice-Rectorat Chargé des Affaires Académiques et de la Recherche Universitaire (VRAA-RU) s'occupe des questions techniques relatives à la scolarité, l'orientation des étudiants, l'ouverture de nouvelles offres de formation, le stage de formation, la pédagogie universitaire, la délivrance des diplômes, coordonne la contribution de l'UAC à la mise en œuvre de la politique nationale de recherche scientifique et technique. Il comprend :

- ✓ un Secrétariat Administratif ;
- ✓ un Service de la Scolarité et de la Statistique ;
- ✓ un Service Des Etudes et de l'Orientation Universitaire ;
- ✓ un Service des Programmes de troisième cycle ;
- ✓ un Service de la Planification, de la Statistique de la Prospective ;
- ✓ un Service de la Pédagogie Universitaire ;
- ✓ un Service de Gestion des Emplois du temps et de Programmation de l'occupation des Infrastructures Pédagogiques
- ✓ un Service des Programmes de Recherche et du Suivi des Projets ;
- ✓ un Service de la Commission Scientifique,
- ✓ un Service de la Comptabilité.

Le Vice-Rectorat chargé de la Coopération Interuniversitaire, des Relations Extérieures et de l'Insertion Professionnelle (VR-CIREIP) assure l'élaboration et de la gestion de la politique générale de l'UAC en matière de coopération interuniversitaire, des relations extérieures et la synergie entre l'Université et le patronat en vue de favoriser l'insertion des diplômés. Il comprend :

- ✓ un Secrétariat Administratif ;
- ✓ un Service de la Coopération Internationale ;
- ✓ un Service de la Promotion des Technologies de l'information et de la Communication ;
- ✓ un Service chargé des Relations avec les Universités et Organismes Nationaux du Bénin ;
- ✓ un Service du Volontariat ;
- ✓ un Service des Relations Publiques et du Protocole.

Le Secrétariat Général est chargé de la gestion des ressources humaines et des archives de l'UAC. Il comprend :

- ✓ un Assistant du Secrétaire Général ;
- ✓ un Secrétariat Administratif ;
- ✓ un Service de Pré archivage et de la Documentation ;
- ✓ un Service des Ressources Humaines ;
- ✓ la Cellule de Passation des Marchés Publics.

L'Agence Comptable assure le bon fonctionnement et la bonne gestion des services de la comptabilité des établissements de l'Université d'Abomey-Calavi. Elle comprend :

- ✓ un Secrétariat Administratif ;
- ✓ un Service du Contrôle Budgétaire ;
- ✓ un Service de la Comptabilité ;
- ✓ un Service de la Trésorerie.

En outre il existe des structures et services rattachés au Recteur.

Les structures rattachées au Recteur sont :

- ✓ Le Cabinet du Recteur ;
- ✓ Les Commissions Spécialisées.

Les services rattachés au Recteur sont :

- ✓ le Service des Affaires Financières ;
- ✓ Le Service du Matériel et de la Maintenance.

II- Les structures intervenant en matière budgétaire

Ce sont le SAF (A) et l'Agence Comptable (B).

A- Le Service des Affaires financières

Le SAF est un service directement rattaché au cabinet du Recteur. Il comprend deux divisions à savoir la division budget et la division dépense. Le Service des Affaires Financières est chargé de :

- la centralisation des avant-projets de budget des établissements et du Rectorat en vue de les soumettre aux délibérations et au vote du conseil d'Université (session budgétaire);
- l'élaboration du projet de budget du Rectorat de l'Université d'Abomey-Calavi ;
- la préparation des documents relatifs à l'engagement, la liquidation et à l'ordonnancement des dépenses ;
- la gestion des titres.

Qu'en est-il de l'Agence Comptable ?

B- L'Agence comptable

L'Université d'Abomey-Calavi dispose d'un Agent Comptable qui en sa qualité de comptable public est chargé entre autres, de :

- Prendre en charge et recouvrir des ordres de recettes qui lui sont remis par l'ordonnateur et ses délégués, des créances constatées par un contrat, un titre de propriété ou autre titre dont il assure la conservation ainsi que l'encaissement des droits au comptant et des recettes de toutes nature que l'université est habileté percevoir ;

- Garder et concevoir les fonds et les valeurs appartenant ou confiés à l'université ;
- Veiller à la mise en œuvre de la procédure d'exécution des dépenses publique notamment la régularité, la sincérité et la légalité des textes ;
- Payer des dépenses soit sur ordre émanant de l'ordonnateur accrédité, soit au vu des titres présentés par les créanciers ;
- Donner suite aux oppositions et autres significations ;
- Conserver des pièces justificatives des opérations et des documents comptables ;
- Tenir la comptabilité du poste comptable qu'il dirige ;
- Contrôler en matière de recettes, l'autorisation de percevoir la recette, de la mise en recouvrement des créances de l'organisme public ainsi que de la régularité des réductions et des annulations des ordres de recettes ;
- Contrôler en matière de dépenses, de la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué, de la disponibilité de crédit, l'exacte imputation des dépenses aux chapitres qu'elles concernent, la validité de la créance, le caractère libératoire du règlement.

Section 2 : De l'état des lieux aux séquences de résolution de la Problématique

Il s'agit de restituer les observations de stages relatives aux activités budgétaires de l'UAC (Paragraphe 1) afin d'en dégager la problématique (Paragraphe 2)

Paragraphe 1 : Etat des lieux des activités de l'UAC

Nos observations de stage ont porté sur deux centres d'intérêt principaux : la gestion des ressources à l'UAC et la gestion du Budget de l'UAC (II). La restitution a été faite en trois points :

- l'état des lieux sur l'élaboration du budget de l'UAC (I) ;
- l'état des lieux sur l'exécution du budget de l'UAC ;
- l'état des lieux sur le suivi de l'exécution du budget de l'UAC.

I- Restitution des observations de stage relatives à l'élaboration du budget de l'UAC

Le pilotage des performances au sein de l'Administration publique exige la mise en place en début d'année des outils de gestion tels que le Plan de Travail Annuel (PTA), le Plan de Consommation des Crédits (PCC), le Plan de Passation des Marchés Publics (PPMP) et le budget.

Le budget est un outil qui s'inscrit dans le cadre de la gestion stratégique[4]. Bien avant son élaboration, et en amont, est élaboré un plan stratégique pour un horizon de cinq à dix ans, les objectifs du plan stratégique sont ensuite traduits en objectifs à moyen terme dans le cadre de plan opérationnel. A partir du plan opérationnel sont élaborés les budgets à court terme.

L'Université d'Abomey-Calavi est soumise aux règles de gestion publique car appartenant au giron des finances publiques[5] et l'élaboration de son budget respecte les conditions et les phases d'élaboration du budget d'un organisme public.

La procédure d'élaboration du budget à l'Université d'Abomey-Calavi est l'œuvre des directions techniques à savoir le Cabinet du Recteur, du Vice Rectorat chargé de la Coopération Universitaire, du Vice Rectorat chargé des Affaires Académiques, du Secrétariat général et de l'Agence Comptable à travers leurs différents services.

[4] Il s'agit d'une série de décisions et d'actions qui déterminent la performance à long terme d'une institution, lui permettant de fonctionner dans un environnement complexe et dynamique de manière réussie

[5] Bien qu'étant un établissement investi d'une mission d'enseignement, l'UAC gère les deniers publics et appartient au domaine des finances publiques autant selon Paul Marie Gaudemet (définition matérielle des finances publiques) que selon Loïc Philip (définition organique des finances publiques)

L'élaboration proprement dite du budget commence par la définition de la stratégie et des objectifs par le Recteur des grandes réalisations pour l'année ; ces objectifs étant traduits dans le Plan de travail Annuel (PTA).

En réponse à la ligne directrice globale définie par l'ordonnateur principal du budget rectoral ; chaque direction (à travers leurs chefs de services respectifs), suite à la correspondance à eux envoyée, élabore son plan de travail annuel chiffré, en fonction des objectifs poursuivis. Suite à la confection des PTA des divers services du Rectorat, une centralisation est faite par le Service des Affaires Financières. Les résultats de cette centralisation sont discutés en séance plénière où un arbitrage est fait par l'équipe rectorale. Les conclusions de cette centralisation seront alors consolidées par programme d'activités, ce qui conduit à l'élaboration du projet de budget du Rectorat.

Cette méthode d'élaboration du budget de l'UAC est restée mécanique depuis plusieurs années, se limitant à reconduire d'année en année les prévisions de recettes et de dépenses des années précédentes. Nous pouvons ainsi déplorer **la non actualisation de la procédure d'élaboration du budget de l'UAC (faiblesse)**.

De plus, cette procédure ne fait référence, ni à la réalité de l'exécution des budgets antérieurs ni aux évolutions des activités de l'université. Dans le même sens, aucun document (manuel de procédure) ne sous-tend l'élaboration du budget**.** Nous pouvons aussi mettre en exergue**, l'absence d'une règlementation et d'un encadrement officiel de la procédure d'élaboration du budget de l'UAC (faiblesse).**

Par ailleurs, les travaux relatifs à l'attribution des crédits sont laissés aux comptables souvent chargés de faire les prévisions budgétaires qui seront appréciées par le Doyen ou le Directeur, sans qu'aucune lettre de cadrage[6] ne précise les grandes orientations de la politique de l'établissement, n'instaure et ne décrive en particulier les modalités d'attribution des crédits. Cette situation appelle l'attention sur **l'inexistence d'une lettre de cadrage précisant les modalités d'attribution des crédits lors de l'élaboration du budget de l'UAC (faiblesse).**

En outre, la nouvelle conception budgétaire de gestion axée sur les résultats suppose le respect :

- de la pluri annualité qui veut que le budget programme soit voté pour une période de trois ou cinq ans ;
- du principe de la spécialité des crédits en budget programmes qui veut que les crédits soient spécialisés par programme ou par dotation ;

[6] Pour les entités

- dans l'établissement du budget programmes qui en un budget unifié : il n'y a pas d'un côté un budget de fonctionnement et de l'autre un budget d'investissement.

Mais force a été de constater que le budget de l'UAC évolue toujours selon un rythme annuel, scindé en section d'investissement et de fonctionnement. Nous déplorons ainsi **la non élaboration du budget programme à l'UAC (faiblesse)**.

II- Restitution des observations de stage relatives à l'exécution du budget de l'UAC

La mise en œuvre du budget de l'UAC nécessite la tenue d'un certain nombre de documents (A) et respecte une procédure déterminée (B).

A- Les documents nécessaires à l'exécution budgétaire

Ces outils sont au nombre de trois à savoir:

- le Plan de Travail Annuel (PTA);
- le Plan de Consommation des Crédits (PCC);
- le Plan de Passation des Marchés Publics (PPMP).

1- Le Plan de Travail Annuel

C'est la déclinaison annuelle du Plan d'actions. Il est explicite et exhaustif sur la période d'une année et détermine les différentes actions à mener par une organisation. Le Plan de Travail Annuel (PTA) est un outil de programmation. Il peut être appelé Plan de Travail et de Budgétisation Annuel (PTBA) ou encore Plan de Travail Trimestriel (PTT) selon l'horizon temporel visé. 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 programme 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. Il convient de relever **l'élaboration régulière du PTA à l'UAC (force).**

Mais, remarquons que les PTA élaborés jusqu'en 2014 à l'UAC ne sont pas une déclinaison du plan d'actions car elle ne dispose pas d'un plan de développement stratégique à cette époque.

2- Le Plan de Consommation des Crédits et le Plan de Passation des Marchés Publics

Le plan de consommation des crédits (PCC) découle du PTA. La période à considérer sera fonction du temps de la mobilisation des ressources. Si par exemple les fonds sont mobilisés par trimestre, les activités seront sélectionnées par trimestre. Les activités du PTA

sont donc désormais réparties par compartiment. Chaque compartiment correspondant à une période de l'année. La somme des coûts par compartiment représente le montant total des crédits à consommer au cours de la période considérée. 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.

Tout comme le PTA et le PCC, le plan de passation des marchés publics est un outil de programmation dans l'atteinte des résultats. Une fois le plan de consommation disponible, il est question d'identifier par période toutes activités qui, sur la base de leur coût et selon la réglementation en vigueur, méritent de passer par la procédure des marchés publics pour l'acquisition de matériels ou d'équipements de même que pour la contractualisation, la sous-traitance de tout ou partie de l'activité pour sa réalisation. 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.

Remarquons cependant, **la non élaboration du Plan de Consommation des Crédits et du Plan de Passation des Marchés Publics à l'UAC (faiblesse).**

B- La procédure d'exécution du budget de l'UAC

L'exécution du budget se fait en recettes et en dépenses et nécessite la tenue de la comptabilité et une gestion de la trésorerie.

1- Exécution des recettes

L'essentiel des ressources de l'UAC est constitué des droits d'inscription et de formation des étudiants. Ces droits se versent dès l'ouverture des inscriptions et durant l'année universitaire. Un compte est ouvert à ECOBANK pour recevoir directement ces recettes. Nous avons remarqué qu'au fur et à mesure que les étudiants versent dans le compte sus indiqué, leurs droits d'inscription et de formation, l'agence comptable procède aux rétrocessions desdites recettes suivant une clé de répartition fixée par un arrêté[7] mais sans aucune programmation. Les rétrocessions sont des allocations de recettes aux entités de formation.

Nous relevons ainsi, **la non programmation des rétrocessions aux établissements de l'UAC (faiblesse).**

Aussi les droits de formation des écoles doctorales sont-ils directement versés sur les comptes individuels des établissements possédant ces formations. Il s'agit des recettes non déclarées par les établissements concernés. Nous notons donc à ce niveau, **le non-respect du principe de l'unité de caisse (faiblesse).**

[7] Arrêté n°088-04-2004 /UAC/SG/DAAF du 30/04/2004 portant répartition des droits d'inscription et de formations

2- Exécution des dépenses

L'exécution des dépenses à l'UAC obéit aux règles et principes des finances publiques. Elle comporte 4 phases essentielles : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement.

a- L'engagement

L'engagement est l'acte initial de la procédure d'exécution des dépenses publiques. Il se décompose en deux opérations : l'engagement juridique et l'engagement comptable.

L'engagement juridique est l'acte par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge[8], l'organisme public mis en évidence ici étant l'Université d'Abomey-Calavi. Il peut s'agir de la commande des fournitures ou mobiliers de bureau, de consommables informatiques, de réalisation de travaux, de prestations intellectuelles au profit de l'UAC, du recrutement ou de la nomination d'un agent. Il s'en suit l'engagement comptable.

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

L'engagement procède d'une succession d'opérations effectuées par des agents publics administratifs que sont : les différents chefs de service ou responsables, le comptable, l'ordonnateur (le Recteur pour le budget rectoral) et l'ordonnateur délégué (les doyens ou directeurs pour les entités) et le Contrôle budgétaire.

Le processus d'engagement de la dépense sera élucidé à travers le rôle joué par chacun des intervenants

- **les différents chefs de service ou responsables des unités administratives**

Ils sont les responsables des unités administratives. Ils sont les initiateurs de la dépense de leurs unités. A ce titre ils déterminent eux-mêmes leurs besoins et déclenchent le processus d'exécution de la dépense en adressant au Comptable une demande d'engagement accompagnée de la liste de leurs besoins.

- **Le comptable**

Le comptable procède à la consultation[9] d'au moins trois fournisseurs différents préalablement inscrits sur le fichier des fournisseurs agréés, ce qui lui permet d'obtenir trois

[8]Article 61 de la directive n°6/97/CM/UEMOA du 16 Décembre 1997, portant règlement général sur la Comptabilité Publique
[9] Par l'envoi des lettres de cotation

factures pro forma ou trois devis reçus. Une commission présidée par le comptable siège alors pour procéder au dépouillement des offres qui parviennent sous plis au Comptable.

Après le choix d'un fournisseur, le procès-verbal de dépouillement est rédigé et le bon de commande est établi par le comptable.

- **L'ordonnateur délégué**

Une fois établi le bon de commande est envoyé à l'ordonnateur délégué[10] accompagné de toutes les pièces justificatives (factures pro forma ou devis, lettres de cotation). Celui-ci vérifie la cohérence des données et signe le bon qui est acheminé vers le Contrôleur budgétaire pour signature par l'Agent Comptable[11]. **La vérification de la cohérence des données est une force** pour l'exécution budgétaire.

- **Le Contrôleur Budgétaire**

Il se fait aider de ses agents qui réceptionnent les dossiers en vérifiant la présence effective de toutes les pièces justificatives requises**.** Ils effectuent les contrôles réglementaires. Les dossiers acceptés font l'objet de validation et ceux rejetés sont accompagnés d'une fiche de notification expliquant les motifs. Ils sont ensuite soumis à l'approbation du Contrôleur Budgétaire. Après cette phase intervient celle de la liquidation, mais avant, mettons l'accent sur **l'existence de contrôles réglementaires effectués par le Contrôleur budgétaire (force).**

b- La liquidation

La liquidation a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant exact de la dépense. Elle ne peut être faite qu'au vu des titres et pièces offrant la preuve des droits acquis par les créanciers[12]. Elle se décompose en deux opérations distinctes : la constatation du service fait et la liquidation proprement dite.

- La constatation du service fait a pour but de vérifier que la dette de l'Université, consécutive à l'engagement, est effectivement née à la suite de l'accomplissement régulier de cette obligation par la personne cocontractante à l'égard de laquelle elle se trouve juridiquement engagée.

Le constat du service fait se matérialise par la réception de la commande et est effectué par un comité composé du Comptable, du représentant de l'entité, du représentant de l'Agent Comptable, de toute autre structure technique qui a compétence à cet effet, en présence du

[10] Il est le responsable chargé de la gestion financière de l'entité
[11] Après la signature du comptable
[12] Article 62 de la Directive n°06/97/CM/UEMOA du 16 Décembre 1997

prestataire ou de son représentant. Il s'agit pour ce comité de constater que le service réalisé est conforme à l'engagement préalablement pris. La validation du service fait se traduit par la signature du bordereau de livraison ou du procès-verbal de réception. Toutefois, il existe certaines prestations dont la validation du service fait se traduit par la délivrance d'une attestation de service fait, délivrée par le bénéficiaire de la prestation. C'est le cas des travaux, entretiens, maintenance et réparation, etc. Nous apprécions ici, **l'existence d'un comité de réception pour constater la réalisation du service conformément à l'engagement pris (force).**

- La liquidation proprement dite consiste à déterminer, de façon précise, par calcul et au vu des pièces justificatives, le montant de la dette et à vérifier qu'elle est bien exigible (bordereau de livraison, le procès-verbal de réception, signature des personnes habilitées, certification du service fait, etc.). A ce stade, l'Ordonnateur Délégué liquide la dépense en signant au verso des factures (pièces justificatives) après apposition du cachet « liquidation » et après avoir vérifié les calculs. Le comptable joint les pièces justificatives avant de les transmettre au Contrôleur Budgétaire. Ce dernier peut obtenir communication de toutes les pièces justificatives et dispose à cet effet de tout pouvoir d'enquête le plus étendu notamment en ce qui concerne la sincérité du « service fait **».** Nous avons observé au cours de notre stage et à ce niveau, **des imputations budgétaires inappropriées et des dépenses dépassant les crédits ouverts (faiblesse).**

Le contrôleur budgétaire procède également aux vérifications d'usage (qualité de l'ordonnateur délégué, la réalité du service fait, la validité de la certification du service fait, etc.) avant d'introduire le dossier à l'Agent Comptable pour son dénouement.

Après étude de l'Agent Comptable, les ordres de paiements et chèques sont soit signés, soit rejetés.

c- L'ordonnancement

C'est la dernière étape de la phase administrative de la procédure d'exécution des dépenses publiques. La dépense ayant été engagée, la dette de l'Université est reconnue et son montant déterminé, il reste à décider que le créancier pourra percevoir les sommes qui lui sont dues. C'est le but de l'ordonnancement qui se traduit par l'ordre donné au comptable par l'ordonnateur d'effectuer le règlement de la dépense[13]. Il se matérialise par la validation (signature) de l'Agent comptable des dossiers mandatés.

[13]Article 64 de la Directive n°06/97/CM/UEMOA du 16 Décembre 1997

Le paiement

Phase comptable de la procédure d'exécution des dépenses publiques, le paiement est l'acte par lequel l'UAC se libère de sa dette. Il est donc le stade terminal de la procédure d'exécution des dépenses. A ce stade, le comptable de l'entité (rectorat ou établissement de formation), à l'issue des contrôles réglementaires prend en charge les OP réguliers qui sont mis en paiement et la dépense est réglée, soit à vue, soit par chèque, soit par virement bancaire, soit par transfert.

3- La tenue de la comptabilité et la gestion de la trésorerie

La tenue de la comptabilité est l'œuvre du Chef Service Comptabilité. La logique du système d'information comptable exige la collecte exhaustive des informations, le traitement selon un mode procédural et normatif, la publication des états financiers. Il nous a été donné de constater **la non tenue à l'UAC, de la comptabilité générale ni de la comptabilité matière (faiblesse).**

Par ailleurs, l'enregistrement est manuel et se fait dans un registre dépassé. L'UAC ne dispose pas non plus d'un logiciel de gestion. Tout ceci atteste de **l'inexistence d'un système d'information comptable approprié (faiblesse).**

La gestion de la trésorerie de l'UAC quant à elle peut s'apprécier à travers la planification des encaissements et des décaissements d'une part, puis, le placement des encaisses d'autre part.

- **La planification des encaissements et des décaissements**

Une gestion adéquate de la trésorerie conduit à prévoir mois par mois les encaissements et les décaissements de l'établissement.

A l'UAC nous avons constaté, dans toutes les entités, que les encaissements de recettes comme les règlements des dépenses ne suivent aucun calendrier préétabli. Seule la rétrocession de la subvention de l'Etat suit le rythme de chargement trimestriel de crédit sur SIGFIP à la DGB. Aussi, courant le dernier trimestre de l'année, des établissements adressent-ils au Rectorat, des demandes de concours financiers pour faire face aux dépenses de fonctionnement. Ils se retrouvent avec des dettes impayées pour faute d'impasse de trésorerie. Nous déplorons ainsi, **l'inexistence d'un plan de trésorerie à l'UAC (faiblesse)**.

- **Le placement des encaisses**

La gestion de la trésorerie est aussi la prise des décisions financières à court terme : financement, placement, règlements et couverture de risques. Il est judicieux de prévoir le placement des excédents.

L'UAC dispose d'un compte courant à l'ECOBANK dans lequel sont versés les droits d'inscription et de formation. Ces fonds ne produisent donc pas d'intérêts.

Nous pouvons ainsi relever**, le manque d'efficacité dans le placement des encaisses de l'UAC (faiblesse)**.

III- La restitution des observations de stage relatives au suivi du budget de l'UAC

Le contrôle de la dépense publique est l'un des aspects du contrôle des finances publiques. Ce dernier, selon Jean-Francis FABRE, renvoie à l'idée de « vérification, c'est-à-dire le fait de s'assurer qu'une chose est bien telle qu'on l'a déclarée ou telle qu'elle doit être par rapport à une norme donnée »[14].

Le suivi de la mise en œuvre du budget programmes se fait de façon périodique. C'est un examen continuel qui est assuré par le responsable du programme afin de déterminer l'état d'avancement du programme, d'identifier les difficultés, de repérer les problèmes et/ou recommandations et de prendre des dispositions pour les résoudre. L'évaluation détermine les effets et l'impact du programme sur la population cible à partir de l'analyse des progrès vers l'accomplissement des objectifs.

Pour un meilleur suivi-évaluation du budget programmes, il est nécessaire d'instituer un dispositif charpenté de la manière suivante :

- le comité de pilotage: qui procède à l'analyse et à l'évaluation des rapports de suivi-évaluation et veille au respect des techniques et méthodes en matière de suivi-évaluation;

- la Cellule Suivi-Evaluation(CSE): qui veille à la définition des indicateurs de performance et assure leur suivi-évaluation ;

- les Points Focaux(PF):ce sont des agents désignés dans les structures 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.

L'existence de ce dispositif de suivi-évaluation constitue un atout pour une gestion performante du budget programmes. Cependant, il faut souligner qu'aucune de ces structures n'est opérationnelle à l'UAC.

Le seul élément de suivi de l'exécution du budget dont dispose l'UAC est le point trimestriel d'exécution du budget qui n'est que la somme des dépenses engagées et payées par la rubrique budgétaire fait trimestriellement par les entités de même que le Rectorat. Cette

[14]J. F. FABRE, *Le contrôle des finances publiques*, Paris, PUF, 1968, p. 8.

situation fait ressortir **le caractère non performant du dispositif de suivi-évaluation (faiblesse).**

Le suivi-évaluation du budget se fait également à travers plusieurs outils dont les plus importants sont:

- le Plan de Travail Annuel (PTA) qui indique ce qui est prévu;
- le Rapport d'Avancement (RA) qui rend compte du travail exécuté;
- le Rapport de Performance (RP) 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.

L'élaboration du PTA est régulière au début de chaque exercice budgétaire mais nous ne pouvons pas en dire autant du rapport d'avancement et du rapport de performance qui doivent être rédigés à la fin de chaque exercice budgétaire. Cette situation ne permet pas de mettre en exergue les performances réalisées au titre d'une année et d'améliorer la gestion budgétaire du budget de l'UAC. Nous déplorons ainsi, **l'élaboration tardive du Rapport d'Avancement et du Rapport de Performance (faiblesse).**

Par ailleurs, en plus du dispositif et des outils mis en place, le suivi- évaluation nécessite un certain nombre de ressources et le suivi des activités prévues dans les différents programmes nécessite des descentes sur le terrain. Mais force est de constater **le caractère non performant du dispositif de suivi-évaluation et l'insuffisance de ressources humaines pour l'accomplissement des tâches relatives au suivi-évaluation (faiblesses).**

Le tableau suivant récapitule les constats dégagés lors de l'état des lieux.

Tableau n°2 : Récapitulatif des forces et faiblesses de la gestion budgétaire à l'UAC

Forces	Faiblesses
▪ Elaboration régulière du PTA à l'UAC ; ▪ Vérification de la cohérence des données ; ▪ Existence de contrôles règlementaires effectués par le Contrôleur Budgétaire ; ▪ Existence d'un comité de réception pour constater la réalisation du service conformément l'engagement pris.	▪ Non actualisation de la procédure d'élaboration du budget de l'UAC ; ▪ Absence d'une règlementation et d'un encadrement officiel de la procédure d'élaboration du budget de l'UAC ; ▪ Non élaboration du budget programme à l'UAC ; ▪ Non élaboration du Plan de Consommation des Crédits et du Plan de passation des Marchés Publics à l'UAC ; ▪ Non programmation des rétrocessions aux établissements de l'UAC ; ▪ Non-respect du principe de l'unité de caisse ; ▪ Imputations budgétaires inappropriées et des dépenses dépassant les crédits ouverts ; ▪ Non tenue à l'UAC de la comptabilité générale ni de la comptabilité matière ; ▪ Inexistence d'un système d'information comptable approprié ; ▪ Inexistence d'un plan de trésorerie ; ▪ Manque d'efficacité dans le placement des encaisses de l'UAC ; ▪ Elaboration tardive du Rapport d'Avancement et du Rapport de Performance ; le caractère non performant du dispositif de suivi-évaluation ; ▪ Insuffisance de ressources humaines pour l'accomplissement des tâches relatives au suivi-évaluation

Source : Réalisé par nos soins

Paragraphe 2 : **Bilan des observations de stage et choix de la problématique de l'étude**

L'état des lieux sur les activités de l'UAC nous a permis de faire divers constats qui sont classés en deux catégories : les uns sont des atouts pour la structure et les autres constituent par contre des problèmes pour l'UAC.

I- Bilan des observations de stage

Les observations de stage nous ont permis de dégager des atouts et des problèmes.

A- Inventaire des atouts

Les atouts relevés sont au nombre de quatre et se libellent ainsi qu'il suit :

- l'élaboration régulière du PTA à l'UAC ;
- la vérification de la cohérence des données ;
- l'existence de contrôles réglementaires effectués par le Contrôleur budgétaire ;
- l'existence d'un comité de réception pour constater la réalisation du service conformément à l'engagement pris.

B- Inventaire des problèmes

Les problèmes identifiés sont au nombre de quinze et se présentent comme ci-après :

- la non actualisation de la procédure d'élaboration du budget de l'UAC ;
- l'absence d'une règlementation et d'un encadrement officiel de la procédure d'élaboration du budget de l'UAC ;
- l'inexistence d'une lettre de cadrage précisant les modalités d'attribution des crédits lors de l'élaboration du budget de l'UAC ;
- la non élaboration du budget programme à l'UAC ;
- la non élaboration du Plan de Consommation des Crédits et du Plan de Passation des Marchés Publics à l'UAC ;
- la non programmation des rétrocessions aux établissements de l'UAC ;
- le non-respect du principe de l'unité de caisse ;
- imputations budgétaires inappropriées et des dépenses dépassant les crédits ouverts ;
- la non tenue à l'UAC, de la comptabilité générale ni de la comptabilité matière ;
- l'inexistence d'un système d'information comptable approprié ;
- l'inexistence d'un plan de trésorerie à l'UAC ;

- le manque d'efficacité dans le placement des encaisses de l'UAC ;
- l'élaboration tardive du Rapport d'Avancement et du Rapport de Performance ;
- le caractère non performant du dispositif de suivi-évaluation;
- insuffisance de ressources humaines pour l'accomplissement des tâches relatives au suivi-évaluation.

Les problèmes sus identifiés sont relatifs à deux centres d'intérêt principaux :

- la gestion des ressources à l'UAC
- la gestion du budget de l'UAC.

Nous les avons regroupés par centre d'intérêt dans le tableau n°3 de la page 26.

TABLEAU N°3 : Possibilités de PAR

N°	CENTRES D'INTERET	ANGLES D'OBSERVATION	PROBLEMES A RESOUDRE		LIBELLES DES PAR
			PROBLEMES SPECIFIQUES	PROBLEMES GENERAUX	
1	**Gestion des ressources à l'UAC (CI 1)**	Efficacité	- la non programmation des rétrocessions aux établissements de l'UAC ; - le non-respect du principe de l'unité de caisse ; - l'inexistence d'un plan de trésorerie à l'UAC ; - le manque d'efficacité dans le placement des encaisses de l'UAC ; - insuffisance de ressources humaines pour l'accomplissement des tâches relatives au suivi-évaluation.	Gestion non efficace des ressources à l'UAC (PG1)	Problème de la gestion efficace des ressources à l'UAC (PAR1)
2	**Gestion du budget de l'UAC (CI 2)**	Performance	- la non actualisation de la procédure d'élaboration du budget de l'UAC ; - l'absence d'une règlementation et d'un encadrement officiel de la procédure d'élaboration du budget de l'UAC ;		

			- l'inexistence d'une lettre de cadrage précisant les modalités d'attribution des crédits lors de l'élaboration du budget de l'UAC ; - la non élaboration du budget programme à l'UAC ; - la non élaboration du Plan de Consommation des Crédits et du Plan de Passation des Marchés Publics à l'UAC ; - imputations budgétaires inappropriées et des dépenses dépassant les crédits ouverts ; - la non tenue à l'UAC, de la comptabilité générale ni de la comptabilité matière ; - l'inexistence d'un système d'information comptable approprié ; - l'élaboration tardive du Rapport d'Avancement et du Rapport de Performance ; - le caractère non performant du dispositif de suivi-évaluation.	Gestion non performante du budget de l'UAC dans le contexte de la GBAR (PG2)	Problème de la gestion performante du budget de l'UAC (PAR2)

SOURCE : Inventaire des problèmes issus de nos observations de stage

II- Choix de la problématique de l'étude

A- Précision des contours du PAR choisi

L'examen des différents problèmes identifiés lors de l'état des lieux nous a permis de dégager les deux Problèmes A Résoudre (PAR) que sont :

- le problème de gestion non efficace des ressources de l'UAC (PAR 1)
- le problème de gestion non performante du budget de l'UAC dans le contexte de la GBAR (PAR 2).

La résolution de chacun de ces problèmes est indispensable pour l'atteinte des objectifs de l'UAC. Cependant, notre étude ne peut porter que sur un seul centre d'intérêt.

Après examen du PAR relatif à la gestion efficace des ressources, nous avons constaté qu'il a déjà fait l'objet d'une étude. En ce qui concerne le PAR lié à la gestion performante du budget de l'UAC dans le contexte de la GBAR, il nous paraît très important dans la mesure où la mise en œuvre du budget programmes est confrontée à d'énormes difficultés à l'UAC. C'est face à cette situation que **nous avons décidé de réfléchir sur le PAR 2 relatif à la gestion non performante du budget de l'UAC dans le contexte de la GBAR**.

Rappelons que le problème à résoudre ainsi retenu comporte comme problème général et problèmes spécifiques, les éléments ci-après :

Problème général (PG) : gestion non performante du budget de l'UAC dans le contexte de la GBAR

Problèmes spécifiques (PS) :

- la non actualisation de la procédure d'élaboration du budget de l'UAC ;
- l'absence d'une règlementation et d'un encadrement officiel de la procédure d'élaboration du budget de l'UAC ;
- l'inexistence d'une lettre de cadrage précisant les modalités d'attribution des crédits lors de l'élaboration du budget de l'UAC ;
- la non élaboration du budget programme à l'UAC ;
- la non élaboration du Plan de Consommation des Crédits et du Plan de Passation des Marchés Publics à l'UAC ;
- imputations budgétaires inappropriées et des dépenses dépassant les crédits ouverts ;
- la non tenue à l'UAC, de la comptabilité générale ni de la comptabilité matière ;
- l'inexistence d'un système d'information comptable approprié ;
- l'élaboration tardive du Rapport d'Avancement et du Rapport de Performance ;
- le caractère non performant du dispositif de suivi-évaluation.

B- Spécification du PAR choisi

Dans le cadre de réalisation de notre travail, il ne nous est pas paru pertinent de faire une étude exhaustive et mécanique de tous les problèmes spécifiques liés au PAR choisi. Nous avons ainsi procéder à l'élimination des problèmes spécifiques qui ne méritent pas ou ne méritent plus d'être résolus par la présente étude. L'outil d'analyse utilisé pour élaguer ces problèmes spécifiques non désirés tient compte des principes ci-après :

- on ne résout pas plusieurs fois le même problème spécifique dans une étude ;
- on ne résout pas un problème spécifique ne présentant aucune complexité ;
- on ne résout pas un problème spécifique ne relevant pas de son domaine de formation ;
- on ne résout pas un problème spécifique déjà résolu de façon satisfaisante par une étude antérieure.

Au regard de ces quatre principes, nous avons retenu dans le cadre de notre étude les problèmes spécifiques (**PS)** ci-après :

- la non élaboration du budget programme à l'UAC ;
- la non élaboration du Plan de Consommation des Crédits et du Plan de Passation des Marchés Publics à l'UAC ;
- le caractère non performant du dispositif de suivi-évaluation.

C- Choix de la perspective théorique de traitement du problème à résoudre et formulation de la problématique de l'étude

La perspective théorique a été présentée par rapport au problème général et en tenant compte des problèmes spécifiques.

1- Perspective théorique de traitement du problème général

Rappelons que le problème général en résolution est la gestion non performante du budget de l'UAC dans le contexte de la GBAR, et concernant ce problème, nous pouvons retenir que la performance de toute organisation repose sur la réalisation effective des objectifs fixés. C'est pourquoi, la vision globale de résolution du problème général de notre étude sera fondée sur une **approche basée sur les conditions de performance de la gestion du budget de l'UAC**. Au fond, cette approche théorique sera identifiée par rapport à des dimensions spécifiques et sera subdivisée en approche de résolution spécifique.

2- Approches génériques de résolution du problème spécifique n°1

Quant au problème spécifique n°1, relatif à la non élaboration d'un budget programme à l'UAC, nous estimons que cette situation a pour conséquence la navigation à vue car des

objectifs et des résultats ne sont pas attachés à l'élaboration du budget. Pour régler ce problème il faut se référer à une approche théorique basée sur **les principes de la gestion axée sur les résultats**.

3- Approches génériques de résolution du problème spécifiquen°2

En ce qui concerne le problème spécifique n°2 relatif à la non élaboration du Plan de consommation des crédits et du plan de passation des marchés publics à l'UAC, nous soulignerons que cet état de choses pose le problème de la disponibilité des outils de gestion que sont le PTA, le PCC et le PPMP. La résolution de ce problème passera par **la perspective théorique basée sur la méthode d'élaboration des outils de gestion (PTA, PCC et PPMP).**

4- Approches génériques de résolution du problème spécifique n°3

Pour ce qui est du problème spécifique n°3 qui est le caractère non performant du dispositif de suivi-évaluation, précisons qu'il constitue une entrave au suivi et l'évaluation des actions ou activités qui sont menées. En effet, le suivi-évaluation permet de mieux comprendre dans quelle mesure et comment une politique publique ou un projet ou une activité atteignent les résultats escomptés, notamment en apportant des informations clés sur chaque composante de cette politique ou de ce projet ou de cette activité. La résolution de ce problème passe par **l'approche théorique basée sur les mécanismes de suivi-évaluation.**

D- Formulation de la problématique de l'étude

Prenant en compte la double réalité de la notion de problématique (problème à résoudre et perspective théorique), nous pouvons formuler la problématique de l'étude de la manière suivante : **Problématique de la gestion non performante du budget de l'UAC dans le contexte de la GBAR**. Cette problématique a pour problèmes spécifiques :

- la non élaboration du budget programme à l'UAC ;
- la non élaboration du Plan de Consommation des Crédits et du Plan de Passation des Marchés Publics à l'UAC ;
- le caractère non performant du dispositif de suivi-évaluation.

Le tableau n° 4 de la page 31 illustre la synthèse du problème à résoudre et des approches théoriques retenues.

Tableau n°4: Synthèse des approches théoriques retenues

PROBLEMES			PERSPECTIVE THEORIQUE RETENUE	LIBELLE DE LA PROBLEMATIQUE
NIVEAU GENERAL		Gestion non performante du budget de l'UAC dans le contexte de la GBAR	Approche théorique basée sur **les conditions d'optimisation de la gestion du budget de l'UAC**.	**Problématique de la gestion performante du budget de l'UAC dans le contexte de la GBAR**
Niveaux SPECIFIQUES	**1**	Non élaboration du budget programme à l'UAC	Approche théorique de résolution basée sur **les principes de la gestion axée sur les résultats**.	
	2	Non élaboration du Plan de Consommation des Crédits et du Plan de Passation des Marchés Publics à l'UAC	Approche théorique basée sur **la méthode d'élaboration des outils de gestion (PTA, PCC, PPMP)**	
	3	Caractère non performant du dispositif de suivi-évaluation	Approche théorique basée sur **les mécanismes de suivi-évaluation**	

Source: Nos investigations

CHAPITRE 2 :

CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE LA PROBLEMATIQUE DE LA GESTION PERFORMANTE DU BUDGET DE L'UAC DANS LE CONTEXTE DE LA GESTION BUDGETAIRE AXEE SUR LES RESULTATS (GBAR)

Nous avons procédé, dans un premier temps à la fixation des objectifs, à la formulation des hypothèses de l'étude, et à l'élaboration du tableau de bord de l'étude. Dans un second temps, nous avons fait la revue de littérature et choisi la méthodologie de recherche à adopter pour cette étude.

Section 1: Objectifs, hypothèses et revue de littérature de l'étude

Paragraphe 1: Objectifs et hypothèses de l'étude

I- Les objectifs de l'étude

Il convient, avant de formuler les objectifs, de rappeler la problématique de l'étude qui s'énonce à travers le problème général qui est la gestion non performante du budget de l'UAC dans le contexte de la GBAR dans le contexte de la GBAR et les problèmes spécifiques ci-après:

- la non élaboration du budget programme à l'UAC ;
- la non élaboration du Plan de Consommation des Crédits et du Plan de Passation des Marchés Publics à l'UAC ;
- le caractère non performant du dispositif de suivi-évaluation.

A- Objectifs de développement

Les objectifs sont libellés en termes de déclaration d'intention de résolution de la problématique suivant les niveaux généraux et spécifiques.

Objectif général de développement

Proposer les conditions d'une gestion performante du budget de l'UAC dans le contexte de la GBAR.

Objectifs spécifiques de développement

- **Suggérer** les conditions d'élaboration du budget programme de l'UAC ;
- **Envisager** les conditions d'élaboration du Plan de Consommation de crédits et du Plan de Passation des Marchés Publics à l'UAC ;
- **Conseiller** les conditions de mise en place d'un dispositif performant de suivi-évaluation

B- Objectifs de recherche

Il s'agit pour nous de faire des déclarations d'intention de réalisation d'études aussi bien aux niveaux général que spécifiques.

O**bjectif général de recherche**

Déterminer les conditions d'une gestion performante du budget de l'UAC dans le contexte de la GBAR

Objectifs spécifiques de recherche

- **Identifier** les conditions d'élaboration du budget programme de l'UAC ;
- **Définir** les conditions d'élaboration du Plan de Consommation de crédits et du Plan de Passation des Marchés Publics à l'UAC ;
- **Rechercher** les conditions de mise en place d'un dispositif performant de suivi-évaluation.

C- Résultats attendus

Résultat général attendu

Au terme de l'étude, les conditions d'une gestion performante du budget de l'UAC dans le contexte de la GBAR sont déterminées et proposées.

Résultats spécifiques attendus

- A la fin de l'étude, les conditions d'élaboration du budget programme de l'UAC sont identifiées et suggérées.
- Au bout de l'étude, les conditions d'élaboration du Plan de Consommation de crédits et du Plan de Passation des Marchés Publics à l'UAC sont définies et envisagées.
- A l'issu de nos recherches, les conditions de mise en place d'un dispositif performant de suivi-évaluation sont recherchées et conseillées.

II- Hypothèses de l'étude

Les causes et hypothèses concernent essentiellement les niveaux d'analyses générales et spécifiques et sont donc formulées à partir du problème général et des problèmes spécifiques de leur rang. D'entrée, il convient de souligner que les causes que nous avons présenté à ce niveau sont des causes théoriques c'est-à-dire, des causes que nous soupçonnons comme étant à la base des différents problèmes. A cet effet, elles pourront être confirmées ou infirmées par nos enquêtes. Elles seront classées par ordre d'importance croissante au regard de chaque problème spécifique.

A- Causes et hypothèses du problème spécifique n°1

La non élaboration du budget programme à l'UAC, selon nous est dû à trois causes :

- la non adhésion des divers acteurs de la chaine publique au idéaux du budget programmes ;
- la non maitrise des concepts de budget programme ;

- l'inexistence de base juridique relative aux budgets programmes.

La non adhésion des divers acteurs de la chaine publique aux idéaux du budget programmes pourrait être la cause de la non élaboration du budget programme à l'UAC car, ceux-ci ne sont habitués à exécuter que les budgets classiques qui n'imposent pas un résultat. Alors qu'avec le budget programmes, il y a plus de contrainte, il y a un résultat qu'il faut nécessairement atteindre.

Nous dirons que **la non adhésion des divers acteurs de la chaine publique aux idéaux du budget programmes est la cause de la non élaboration du budget programme à l'UAC (hypothèse 1).**

B- Causes et hypothèse du problème spécifique n°2

La non élaboration du Plan de consommation des crédits et du plan de passation des marchés publics à l'UAC peut être due à trois (03) causes, à savoir:

- le manque de formation des cadres sur les techniques et méthodes d'élaboration des outils de gestion ;
- une mauvaise volonté de la tenue de ces documents ;
- la non adéquation de ces documents aux réalités universitaires.

La non adéquation de plan de consommation de crédits et de plan de passation des marchés publics aux réalités universitaires peut être source de leur absence. Exécuter un budget sans les outils de mise en œuvre adaptés, équivaut à une exécution à vue, ce qui peut contribuer à une insuffisance de résultats. Par conséquent la non adéquation de ces documents aux réalités universitaires justifierait leur absence. D'où **la non adéquation du plan de consommation de crédits et du plan de passation des marchés publics aux réalités universitaires est la cause de leur non élaboration à l'UAC (hypothèse 2).**

C- Causes et hypothèse du problème spécifique n°3

Le caractère non performant du dispositif de suivi-évaluation pourrait avoir trois (03) causes :

- l'inexistence de la cellule de suivi-évaluation;
- le manque de ressources humaines pour la réalisation du suivi;
- la nature classique du budget de l'UAC.

L'inexistence de la cellule de suivi-évaluation entrainerait le caractère non performant du dispositif de suivi-évaluation car, elle traduit l'absence d'un organe chargé dont la mission essentielle est de contrôler la mise en œuvre et l'exécution dans tous ses aspects du budget de l'Université. Cette cause sera donc retenue. C'est pourquoi nous retenons en somme que

l'inexistence de la cellule de suivi-évaluation est à la base du caractère non performant du dispositif de suivi-évaluation (hypothèse 3).

D- Tableau de Bord de l'Etude(TBE)

Ce tableau de bord constitue le résumé de tout ce qui suit à savoir: la problématique choisie, les problèmes spécifiques retenus, les objectifs poursuivis, les causes supposées être à la base des problèmes et les hypothèses de travail. Tous ces aspects ont été consignés dans le tableau N°4 de la page 36

Tableau n°4 : Tableau de Bord de l'Etude

NIVEAU D'ANALYSE	PROBLEMATIQUE	OBJECTIFS	CAUSES SUPPOSEES	HYPOTHESES
GENERAL	Gestion non performante du budget de l'UAC dans le contexte de la GBAR	Déterminer les conditions d'une gestion performante du budget de l'UAC dans le contexte de la GBAR	–-	-
SPECIFIQUES	Non élaboration du budget programme à l'UAC	Identifier les conditions d'élaboration du budget programme de l'UAC	La non adhésion des divers acteurs de la chaine publique aux idéaux du budget programmes	La non adhésion des divers acteurs de la chaine publique aux idéaux du budget programmes est la cause de la non élaboration du budget programme à l'UAC
	Non élaboration du Plan de Consommation des Crédits et du Plan de Passation des Marchés Publics à l'UAC	Définir les conditions d'élaboration du Plan de Consommation de crédits et du Plan de Passation des Marchés Publics à l'UAC	La non adéquation du plan de consommation de crédits et du plan de passation des marchés publics aux réalités universitaires	La non adéquation du plan de consommation de crédits et du plan de passation des marchés publics aux réalités universitaires est la cause de leur non élaboration à l'UAC
	Caractère non performant du dispositif de suivi-évaluation	Rechercher les conditions de mise en place d'un dispositif performant de suivi-évaluation	L'inexistence de la cellule de suivi-évaluation	L'inexistence de la cellule de suivi-évaluation est à la base du caractère non performant du dispositif de suivi-évaluation

* Source: résultats de nos investigations.

Paragraphe 2 : Revue de littérature

La revue de la littérature ici constitue le socle de notre recherche dans le cadre de la résolution de notre problématique et surtout les études similaires effectuées sur la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats (GBAR).

I- Notion de gestion budgétaire axée sur les résultats

Pour mieux appréhender le concept de « budget programmes », nous expliquerons d'abord les mots « budget » et « programme » qui le composent. Le budget est défini par le dictionnaire Larousse comme « l'ensemble des comptes décrivant les ressources et charges de l'Etat, des collectivités ou établissements publics, pour un exercice annuel ». Quant au programme, c'est « un ensemble d'objectifs, de stratégies de mise en œuvre de ces objectifs, qui sont traduits en résultats mesurables » TROSSA (2002). « Le programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions. Il permet de piloter la gestion des administrations en vue de l'atteinte des résultats identifiés pour chaque politique. Les programmes rassemblent tous les moyens d'une politique et comprennent notamment les personnels qui l'exécutent lorsque ces personnels sont dédiés à cette politique. Ils sont placés sous l'autorité d'un responsable de programme, désigné par son ministre» MORDACQ (2006).

De ces deux définitions, plusieurs explications du budget programmes peuvent être dégagées. De façon usuelle, le budget programmes est défini comme « un cadre de dépense sectorielle à court et à moyen terme liant les ressources aux résultats attendus des divers centres de responsabilité d'une organisation ou d'un ministère».

« La budgétisation par programme suppose une projection dans l'avenir et une analyse du passé» (TROSSA 2002). En plus de cette évolution dans le temps, la budgétisation par programme est une réforme budgétaire qui a évolué dans le temps et dans l'espace.

II- Historique et portée du budget programmes

L'avènement du budget programmes date du XXème siècle. Nicaise MEDE (2004) écrivait à cet effet que « la budgétisation par programme a d'abord été une expérience américaine dans les années 1960 à travers le Planning Programming Budgeting System (PPBS), puis française avec la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) des années 1970 et plus récemment avec l'adoption, en 2001, de la loi organique relative aux lois de finances. Dès

lors, « en Australie et aux Etats- Unis, toute proposition de dépense nouvelle fait l'objet d'une évaluation avec une projection des coûts et des bénéfices et une référence, si possible, à des évaluations de politiques semblables antérieures. L'objectif est d'obtenir le « développement durable » de politiques durables et d'utiliser des éléments d'expertise objectifs d'aide à la décision. La Commission européenne a adopté ces règles » (TROSSA, 2002).

Au Bénin, la réforme budgétaire qui a fait émerger le budget programmes est née des dysfonctionnements constatés dans le système budgétaire ancien consacré par la Loi Organique N° 86-021 du 26 septembre 1986 relative aux Lois de Finances.

L'esprit du « budget programmes », c'est de permettre de confectionner son budget en tenant compte des ambitions du département. Les ministères se soumettent alors au jeu de la sélection rigoureuse des dépenses à reconduire, des redéploiements ou des demandes des mesures nouvelles. Ce qui nécessite aux acteurs de la gestion budgétaire, de déterminer sur la base des politiques sectorielles, des objectifs à atteindre à une échéance donnée. Ainsi, le budget-programme permet-il d'allouer les ressources à l'intérieur des ministères sur la base des objectifs précis et selon des indicateurs de mise en œuvre des programmes et activités bien identifiés. Ainsi l'approche du budget-programme permet aux différents secteurs ministériels et institutions de proposer leurs dépenses en tenant compte du Cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) qui est une trajectoire permettant à chaque structure de planifier ses ambitions sur une période donnée (3 ans généralement) tout en tenant compte des recettes attendues durant cette période.

III- Exécution du budget programmes au Benin

Pour introduire le contexte dans lequel s'inscrit la mise en œuvre du budget programmes, le Professeur MEDE (2004) affirmait que « le budget programmes est devenu la manifestation d'un souci plus général, celui de la modernisation de la gestion publique, dans le contexte d'un Etat sous-développé qui doit mettre en balance ses besoins énormes et ses ressources limitées, avec cependant des contraintes méthodologiques non négligeables ». En effet, l'exécution du budget programmes est soumise à une pluralité d'exigences qui sont essentiellement liées aux principes d'exécution des dépenses publiques.

Au cours de l'exécution de ces dépenses publiques, quelques problèmes ont été identifiés. Il s'agit entre autres du détournement des crédits de leur objectif initial.

En dehors de ce problème, d'autres insuffisances liées à l'exécution du budget programmes ont été relevées et analysées par certains chercheurs. Dans une étude antérieure, il a été conclu que la faible consommation des crédits du secteur de la santé s'explique par la mise à disposition tardive des fonds par le MEF. (OSSENI, 2007).

Par contre, HOUNKANRIN (2007) a retenu à la fin de ses recherches, que « le faible taux d'exécution des dépenses en capital s'explique par la lenteur observée dans l'exécution des différentes phases de passations et d'exécution des marchés publics ».

Par ailleurs, d'autres études se sont intéressées à l'analyse du décalage entre le taux d'engagement et le taux d'ordonnancement des dépenses. Au terme de son étude, ce dernier a diagnostiqué comme causes réelles de ce problème, les livraisons non faites et le défaut de constatation du service fait (OLOUKOI, 2007).

Les problèmes liés à l'exécution du budget programmes méritent d'être éradiqués. Pour ce faire, SIDI (2007) propose pour améliorer l'exécution du budget dans le cadre de la réforme de la gestion budgétaire :

- de renforcer ou de rendre active la responsabilisation des ministères sectoriels à travers l'élaboration d'un contrat de performance entre le secrétaire général du ministère et le gestionnaire désigné du programme ou sous-programme. C'est un contrat dont l'une des caractéristiques est la négociation qui comporte des incitations à la performance (récompenses et pénalités liées aux résultats, performance basée sur l'utilisation d'indicateurs) ;
- d'accélérer ou de renforcer la mise en place d'un système de suivi-évaluation de délai, de gestion, de résultat et d'impact.

Section 2: Le choix de la méthodologie et conditions de vérification des hypothèses

Paragraphe 1 : Choix de la méthodologie de l'étude

Il s'agit ici d'élaborer et de mettre en œuvre des méthodes pouvant nous conduire à la vérification des hypothèses. La méthodologie que nous voulons utiliser est articulée autour de deux dimensions: une dimension empirique et une dimension théorique.

A- Dimension empirique

Elle permet de montrer le type d'enquête à utiliser à travers les techniques de collecte, de dépouillement et de présentation des données.

Techniques de collecte des données

Pour vérifier l'hypothèse N°1 selon laquelle la non adhésion des divers acteurs de la chaine publique aux idéaux du budget programmes est la cause de la non élaboration du budget programme à l'UAC, nous avons réalisé un questionnaire à l'endroit de trente-cinq (35) personnes en charge de la gestion du budget du budget de l'UAC

- L'Agent Comptable ;
- Les Chefs Service Contrôle budgétaire, des Affaires Financières ;
- Le Chef Comptable ;
- Les Chefs Divisions du Rectorat ;
- Les Comptables des entités et leurs assistants

Pour ce qui est de la vérification de l'hypothèse N°2 selon laquelle la non adéquation de plan de consommation de crédits et de plan de passation des marchés publics ces documents aux réalités universitaires est la cause de leur non élaboration, nous avons réalisé un questionnaire à l'endroit des trente-cinq (35) personnes précédentes.

Pour la vérification de l'hypothèse N°3 selon laquelle l'inexistence de la cellule de suivi-évaluation est à la base du caractère non performant du dispositif de suivi-évaluation, nous avons réalisé un questionnaire à l'endroit du même échantillon que celui précédent.

1- Technique de dépouillement et de présentation des données

Le dépouillement des données recueillies sera fait de façon manuelle. Les données sont quantitatives et seront présentées sous forme de tableaux.

B- **Dimension théorique de l'étude**

La dimension théorique vise à déterminer les outils de vérification des hypothèses afin de pouvoir détecter les causes réelles se trouvant à la base des problèmes en étude. Il s'agit d'une part des outils théoriques qui permettent de détecter les causes réelles des problèmes en étude, et/ou les seuils de décision pour le choix des réponses exprimées par les personnes ressources. Au cours de nos recherches, nous n'avons pas pu identifier des théories qui se rapportent spécifiquement à nos problèmes en étude. Par conséquent, nous préciserons les seuils de décision pouvant nous permettre de confirmer ou d'infirmer à un degré donné, les hypothèses préalablement posées.

Paragraphe 2 : Conditions de vérification des hypothèses

La décision joue un rôle important dans la vérification des hypothèses. Ainsi par définition la

décision est un choix technique effectué pour opérer un choix conscient parmi plusieurs alternatives.

I- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse N°1

En ce qui concerne le problème spécifique n°1, nous retiendrons comme cause réelle, celle qui obtiendra un poids supérieur ou égal à 50%.

II- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse N°2

Pour retenir le problème spécifique n°2, nous choisirons la cause qui aura réuni au moins 40 % des personnes enquêtées.

III- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse N°3

Pour justifier le problème spécifique n°3, nous retiendrons la cause qui aura été choisie par un minimum de 50% des personnes enquêtées.

CHAPITRE 3 :

DE LA COLLECTE DES DONNEES RELATIVES A LA GESTION PERFORMANTE DU BUDGET UNIVERSITAIRE DANS LE CONTEXTE DE LA GESTION BUDGETAIRE AXEE SUR LES RESULTATS (GBAR) AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS

Nous abordons dans ce cadre la manifestation de l'enquête sous-tendu par la collecte des données (Section 1) et proposer par la suite des solutions aux différents problèmes dégagés (Section 2).

Section 1 : **De la collecte des données à l'établissement du diagnosti**c

Paragraphe 1 : Déroulement des enquêtes et présentation des données

I- Déroulement des enquêtes

Les enquêtes devant nous permettre de vérifier nos hypothèses se sont déroulées à Cotonou, ville où se situent la majeure partie des personnes ressources interrogées ; mais aussi à Porto-Novo, Lokossa et Aplahoué, lieux où se situent certains centres universitaires. Toutes les personnes ressources rencontrées n'ont ménagé aucun effort pour répondre à nos interrogations. Néanmoins, nous avons rencontré quelques difficultés au cours de la réalisation des enquêtes. Les divers responsables compte tenu de leur emploi du temps et de leurs nombreuses tâches n'étaient pas assez disponibles. De plus, il y a eu une certaine réticence des autres personnes ressources à s'entretenir avec nous. Le secret professionnel souvent prétexté ne nous a pas permis d'obtenir certaines informations nécessaires à notre étude.

II- Présentation des données

A- Données liées au problème spécifique n°1

L'enquête réalisée auprès des autorités et personnes ressources en charge de l'exécution du budget de l'UAC nous a également permis d'apprécier les causes réelles de la non élaboration du budget programme à l'UAC. Les résultats de cette enquête sont présentés dans le tableau N°6 de la page 43 puis illustrés par les graphiques.

Tableau n°6: Appréciation de la cause d e la non élaboration du budget programme à l'UAC

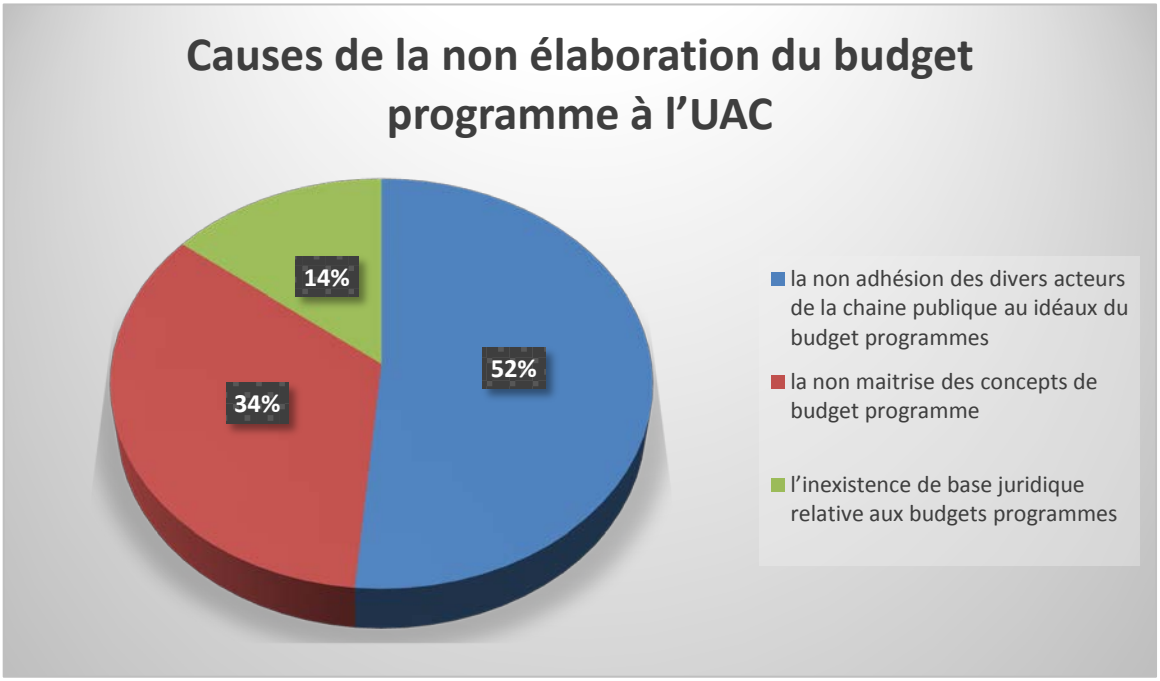
Items / **Enquêtes**	**Effectif**	**pourcentage**
la non adhésion des divers acteurs de la chaine publique aux idéaux du budget programmes	18	51.42
la non maitrise des concepts de budget programme	12	34.28
l'inexistence de base juridique relative aux budgets programmes	5	14.28
Total	35	100

Source : résultats de nos enquêtes

Les informations ci-dessus démontrent que :

- 51 % des personnes interrogées affirment que la non adhésion des divers acteurs de la chaine publique au idéaux du budget programmes est la cause de la non élaboration du budget programme à l'UAC ;
- 34% des enquêtés estiment qu'il est dû à la non maitrise des concepts de budget programme ;
- 14 % d'entre eux proposent comme cause à ce problème, l'inexistence de base juridique relative aux budgets programmes.

Figure n°1 : Grille d'appréciation de la cause de la non-élaboration du budget de l'UAC suivant la méthode axée sur les résultats



Source : résultats de nos enquêtes

B- Données liées au problème spécifique n°2

L'enquête réalisée auprès des autorités et personnes ressources en charge de l'exécution du budget de l'UAC nous a permis d'apprécier les causes réelles de la non-tenue d'un plan de consommation de crédits et d'un plan de passation des marchés publics.

Les résultats de cette enquête sont présentés dans le tableau suivant.

Tableau n°7 : Appréciation de la cause de la non élaboration des outils de gestion (PTA, PPMP, PCC).

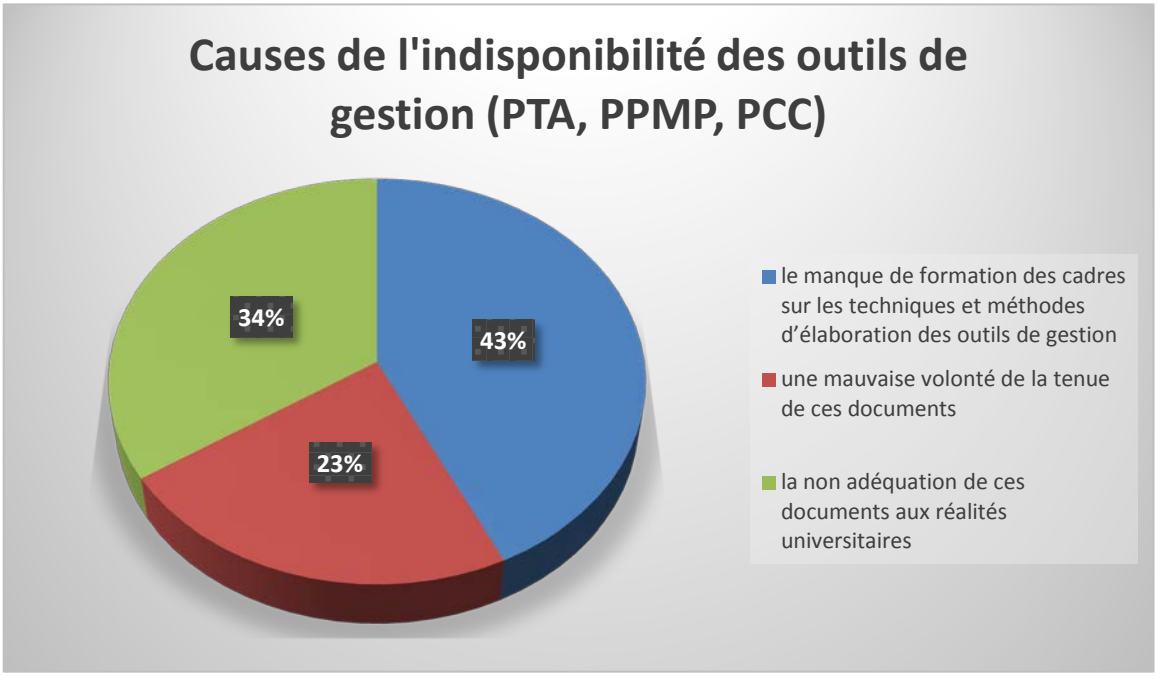
Enquêtes / Items	Effectif	pourcentage
le manque de formation des cadres le manque de formation des cadres sur les techniques et méthodes d'élaboration des outils de gestion	15	42.85
une mauvaise volonté de la tenue de ces documents	8	22.85
la non adéquation de ces documents aux réalités universitaires	12	34.28
Total	35	100

Source : résultats de nos enquêtes

Les informations contenues dans le tableau précédent montrent que :

- 42 % des enquêtés reconnaissent le manque de formation des cadres sur les techniques et méthodes d'élaboration des outils de gestion comme cause de l'non élaboration des outils de gestion (PTA, PPMP,PCC) ;
- 22 % d'entre eux pensent que ce problème est dû à une mauvaise volonté de la tenue de ces documents ;
- 34 % autres personnes interrogées estiment qu'il est dû à la non adéquation de ces documents aux réalités universitaires.

Figure 2 : Grille d'appréciation de la cause l'non élaboration des outils de gestion (PTA, PPMP, PCC).



Source : résultats de nos enquêtes

C- Données liées au problème spécifique n°3

Les enquêtes effectuées sur les personnes nous ont permis d'identifier les causes réelles du caractère non performant du dispositif de suivi-évaluation. Nous présenterons les données issues de l'enquête sur les autorités et personnes ressources en charge de l'exécution du budget de l'UAC. Les résultats issus du dépouillement sont présentés dans le tableau N°8 de la page 46.

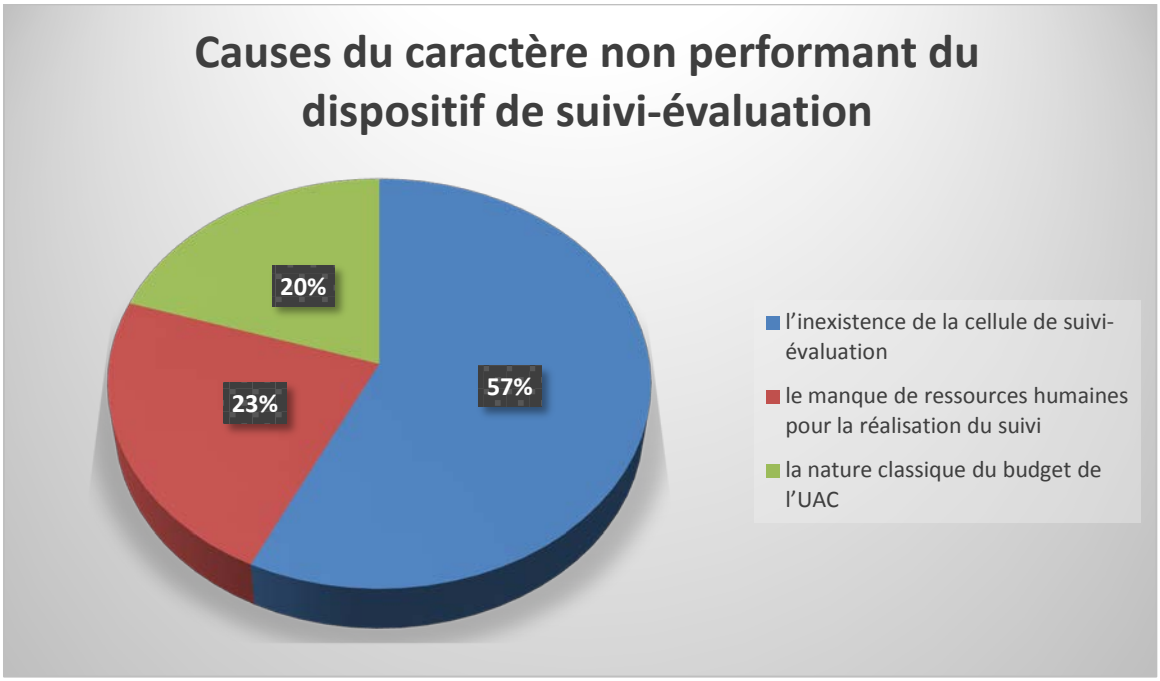
Tableau n°8: Appréciation de la cause du caractère non performant du dispositif de suivi-évaluation

Enquêtes / Items	Effectif	pourcentage
l'inexistence de la cellule de suivi-évaluation	20	57.14
le manque de ressources humaines pour la réalisation du suivi	8	22.85
la nature classique du budget de l'UAC	7	20
Total	35	100

Source : résultats de nos enquêtes

Par rapport à cette question, 57 % ont répondu que l'inexistence de la cellule de suivi-évaluation justifie l'caractère non performant du dispositif de suivi-évaluation ; 22% pensent que c'est plutôt le manque de ressources humaines pour la réalisation du suivi la base, mais 20% ont indexé la nature classique du budget de l'UAC.

Figure 3 : Grille d'appréciation de la cause du caractère non performant du dispositif de suivi-évaluation



Source : résultats de nos enquêtes

Paragraphe 2 : Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

I- Vérification des hypothèses

Il s'agit pour nous ici, d'apprécier le degré de validité des hypothèses à partir de l'analyse des résultats de nos enquêtes.

A- Degré de vérification de l'hypothèse liée à la non élaboration du budget programme à l'UAC

A partir du seuil de décision fixé précédemment, il a été prévu, qu'il sera retenu la cause qui aura réuni au moins 50% des personnes enquêtées.

En analysant les résultats de nos enquêtes, la cause qui remplit cette condition est la non adhésion des divers acteurs de la chaine publique au idéaux du budget programmes. Par conséquent, **l'hypothèse n°1 de notre étude est entièrement vérifiée.**

B- Degré de vérification lié à la non élaboration du PCC et du PPMP à l'UAC

A partir du seuil de décision fixé précédemment, il est prévu qu'il sera retenu la cause qui aura été choisie par un minimum de 40% des personnes enquêtées.

Les données relatives aux enquêtes effectuées sur ce sujet montrent que la cause réelle est le manque de formation des cadres sur les techniques et méthodes d'élaboration des outils de gestion. **Ce qui vient infirmer notre hypothèse de départ.**

C- Degré de vérification lié au caractère non performant du dispositif de suivi-évaluation

En ce qui concerne l'identification de la cause du problème spécifique n°3, nous avons prévu retenir comme cause réelle, celle qui obtiendra un poids supérieur ou égal à 50%.Les résultats de nos enquêtes révèlent que c'est l'inexistence de la cellule de suivi-évaluation qui est à la base du caractère non performant du dispositif de suivi-évaluation. Nous pouvons dire que **l'hypothèse n°3 est entièrement vérifiée.**

II- ETABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC

A- Elément de diagnostic lié au problème spécifique n°1

La vérification de l'hypothèse n°1 nous permet d'établir l'élément de diagnostic suivant : la non adhésion des divers acteurs de la chaine publique au idéaux du budget programmes, est retenue comme cause réelle de la non élaboration du budget programme à l'UAC

B- Elément de diagnostic lié au problème spécifique n°2

L'infirmation de l'hypothèse n°2, nous permet d'établir le diagnostic suivant : le manque de formation des cadres sur les techniques et méthodes d'élaboration des outils de gestion est à la base de l'absence des outils de gestion (PTA, PPMP, PCC).

C- Elément de diagnostic lié au problème n°3

La confirmation de l'hypothèse n°3 nous permet d'affirmer que c'est l'inexistence de la cellule de suivi-évaluation qui est retenu comme élément de diagnostic à la base du caractère non performant du dispositif de suivi-évaluation.

Section 2 : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre

Paragraphe 1 : Approches de solutions

Apporter solution à un problème, c'est suggérer les conditions objectives d'éradication des causes réelles se trouvant à la base de ce problème en ne perdant pas de vue, les objectifs retenus. Il s'agit de renforcer les forces et d'enrayer les faiblesses. Dans cette optique, nous proposons les solutions qui permettront l'éradication des différentes causes à la base de chaque problème spécifique et par ricochet, conduiront à la résolution dudit problème.

I- Approches de solutions au problème spécifique n°1

Le diagnostic établi révèle que le problème de la non élaboration du budget programme à l'UAC est dû à la non adhésion des divers acteurs de la chaine publique au idéaux du budget programmes.

Il s'impose alors d'intensifier la sensibilisation du personnel en charge du budget de l'UAC sur les outils modernes d'élaboration et de gestion budgétaire. Cette sensibilisation se

fera grâce à des ateliers d'information et séminaires en vue de présenter les avantages et particularités de la gestion axée sur les résultats.

II- Approche de solution au problème spécifique n°2

Selon le diagnostic n°2, le manque de formation des cadres sur les techniques et méthodes d'élaboration des outils de gestion est à la base de l'absence de ces outils de gestion.

A cet égard, quelques approches de solutions ont été proposées :

- l'instauration d'une formation spéciale à la gestion financière universitaire et aux règles et procédures relatives aux finances publiques dans le contexte de la GBAR destinées aux comptables ;
- l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de formation du personnel; cela ne pourrait qu'accroître la qualité du travail et apporter un plus à l'efficacité sur le terrain. Ce plan de formation doit intégrer les nouvelles exigences de la GBAR ;
- subordonner l'élaboration des documents annuels à l'élaboration effective des plans de consommation de crédits et plan de passation des marchés publics.

III – Approche de solutions au problème spécifique n°3

Le diagnostic fait ressortir que l'inexistence de la cellule de suivi-évaluation est retenue comme étant à la base du caractère non performant du dispositif de suivi-évaluation. La solution pour y remédier est de

- créer et de rendre fonctionnelles des cellules de suivi-évaluation auprès de l'Agence Comptable et si possible de chaque entité ;
- intensifier la collaboration entre les Chefs d'entité, Comptable et la Cellule de suivi-évaluation ;
- Il faut aussi que les entités élaborent à temps les rapports de performance et à la fin de chaque semestre des rapports d'exécution.

Paragraphe 2 : Conditions de mise en œuvre des solutions

Les solutions proposées ne peuvent en aucune manière résoudre d'elles-mêmes les problèmes. Il faut en effet qu'un certain nombre de conditions soient remplies pour qu'elles aboutissent à leur finalité. Ce sont les conditions de mise en œuvre ou de réussite. Celles-ci

seront présentées sous forme de recommandations.

I- Suggestions à l'endroit de l'UAC

Les conditions se limitent à :

- Etablir un plan de formation pour le renforcement et le maintien des capacités professionnelles;
- affecter dans les entités des cadres ayant de l'expérience avérée en matière de GBAR ;
- Encadrer l'existence de la Cellule par des dispositions réglementaires (créer la Cellule par un AOF) ;
- doter la cellule de suivi-évaluation de cadres spécialisés en suivi-évaluation;
- évaluer périodiquement les besoins de renforcement des capacités de la cellule et ;
- doter la cellule de moyens matériels, financiers et humains.

II- Suggestions à l'endroit du MESRS

La mise en œuvre des solutions proposées nécessite la mise à disposition de différentes commissions devant conduire les réformes des ressources nécessaires à l'accomplissement de leur tâche. En plus de cela il est nécessaire que ces commissions soient constituées essentiellement que de cadres techniques et qu'elles soient exemptes de toutes influences politiques.

En plus de cela il faut ajouter que les cadres du MESRS à divers niveaux doivent faire montre de beaucoup plus de patriotisme et de conscience professionnelle.

CONCLUSION

La réalisation de cette étude nous a permis de nous imprégner des problèmes liés à la gestion performante du budget de l'UAC dans le contexte de la GBAR. Le problème général qui a retenu notre attention est celui de la tenue non performante du budget de l'UAC dans le contexte de la GBAR. C'est ce qui justifie l'objectif principal de cette étude qui est de suggérer les conditions de performance dans l'exécution de ce budget.

Les enquêtes faites sur le terrain ont permis de déceler les causes de ce problème et d'y apporter quelques approches de solutions. La mise en œuvre de ces solutions nécessite :

- la révision des conditions de mise en œuvre du budget programmes ;
- la disponibilité de moyens adéquats pour la mise en œuvre de ce budget ;
- le dévouement de tous les acteurs impliqués dans la mise en œuvre de ce budget.

En effet, les acteurs impliqués dans l'exécution du budget doivent prendre en considération le bénéfice qu'apporte l'exécution efficace de leur tâche, à la corporation universitaire en particulier et la nation en général.

Le budget programmes ne peut être considéré comme un sésame qui apportera la solution définitive aux problèmes budgétaires et économiques de notre pays ; il n'est qu'une technique possible parmi tant d'autres. Il importe donc de déployer les moyens nécessaires pour en faire un succès.

Les études ultérieures sur les conditions pour une optimisation de l'exécution de ce budget pourront aborder d'autres aspects que nous n'avions pas pu approfondir.

BIBLIOGRAPHIE

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Assemblée Nationale (2013) : « Loi Organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances » Bénin, mimographe ;

Assemblée Nationale (2001) « Décret N°2001-39 du 11 Février 2001 portant règlement Général sur Comptabilité Publique » mimographe ;

Conseil des Ministres de l'UEMOA (2009) : « Directive n°06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances au sein de l'UEMOA » mimographe ;

AWOUNOU, N. (2006) «**Proposition pour une gestion performante du budget- programme au MAEP** ». Mémoire de Cycle I ENAM ;

DANNOUDO, E. (2004) : « **les Budgets programmes au Bénin : l'expérience du MEHU** ». Mémoire de Cycle I ENAM ;

HOUNKANRIN H. (2007) « **Contribution à la rationalisation de la consommation des crédits budgétaires au Bénin** » Mémoire de Cycle II ENAM

OLOUKOÏ I. (2007) « **Contribution à l'amélioration du taux de consommation des crédits budgétaires : cas du Ministère de la Santé** » Mémoire de Cycle II ENAM ;

OSSENI N. (2007) « **Le Budget programmes au Ministère de la Santé Publique : état des lieux et perspectives** » Mémoire de Cycle II ENAM ;

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 de Cycle I ENAM

TROSSA, S. (2002) : « **Le Guide de la Gestion par Programme.** », éditions d'Organisation ;

Directive n°6/97/CM/UEMOA du 16 Décembre 1997, portant règlement général sur la Comptabilité Publique ;

Décret N°2001-39 du 11 Février 2001 portant règlement Général sur Comptabilité Publique (BENIN)

ANNEXES

Guide d'entretien

Madame, monsieur, dans le cadre de la réalisation de notre mémoire de fin de formation du cycle 2 de l'ENAM, nous étudions sous la direction de Monsieur Edouard AHO la «Contribution à une gestion performante du budget de l'UAC dans le contexte de la GBAR ». Nous vous remercions d'avance pour les informations que vous voudriez bien mettre à notre disposition à travers ce guide.

Sherrifatou ABRAHIMA

97 14 22 06

I/ Identification de l'enquêté

Identité de l'enquêté :……..…….…….(facultative)

Poste occupé :…….…….(facultatif)

II/ Quelle est selon vous la cause de la non élaboration du budget programme à l'UAC ?

III/ Quelle est selon vous la cause de la non-tenue d'un plan de consommation de crédits et d'un plan de passation des marchés publics ?

IV/ Quelle est selon vous la cause du caractère non performant du dispositif de suivi-évaluation ?

QUESTIONNAIRE

Madame, Monsieur ;

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation au cycle 2 de l'ENAM, nous étudions sous la direction de Monsieur Edouard AHO la «Contribution à une gestion performante du budget de l'UAC dans le contexte de la GBAR ». Nous vous remercions d'avance pour les informations précieuses que vous voudriez bien mettre à notre disposition à travers ce présent questionnaire.

Sherrifatou ABRAHIMA

Identité de l'enquêté (facultative) :……..……..

Poste occupé (facultatif) :……..……

1. Qu'est ce qui selon vous explique la non élaboration du budget programme à l'UAC ?

- la non adhésion des divers acteurs de la chaîne publique au idéaux du budget programmes;
- la non maitrise des concepts de budget programme;
- l'inexistence de base juridique relative aux budgets programmes.

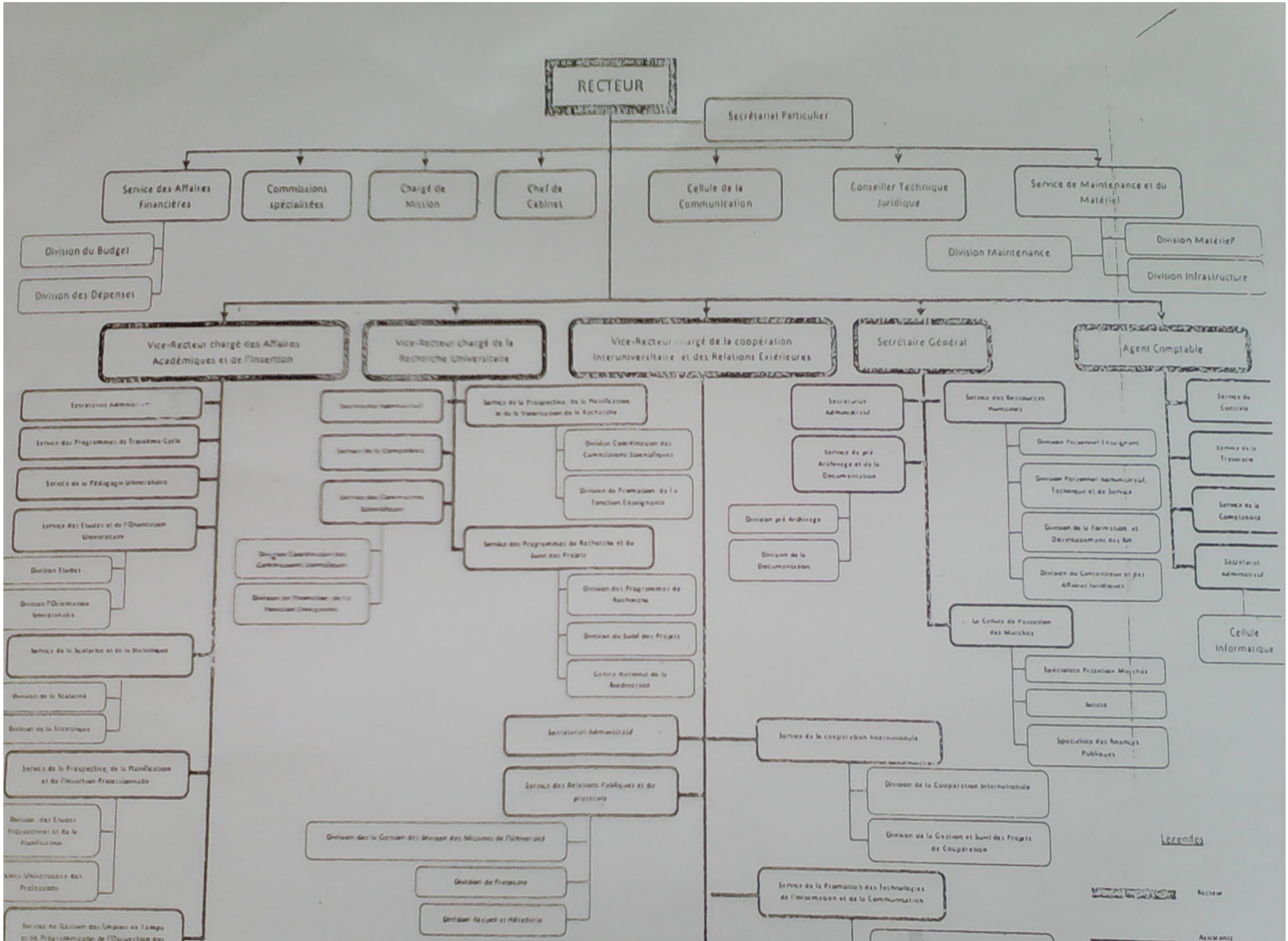
2. Quelle est selon vous la cause de la non-tenue d'un plan de consommation de crédits et d'un plan de passation des marchés publics ?

- le manque de formation des cadres dans la tenue de ces documents;
- une mauvaise volonté de la tenue de ces documents;
- la non adéquation de ces documents aux réalités universitaires.

3. Qu'est ce qui selon vous explique le caractère non performant du dispositif de suivi-évaluation ?

- l'inexistence de la cellule de suivi-évaluation;
- le manque de ressources humaines pour la réalisation du suivi;
- la nature classique du budget de l'UAC.

ORGANIGRAMME DU RECTORAT


RECTEUR
Secrétariat Particulier
Service des Affaires Financières
Commissions spécialisées
Chargé de Mission
Chef de Cabinet
Cellule de la Communication
Conseiller Technique Juridique
Service de Maintenance et du Matériel
Division du Budget
Division des Dépenses
Division Maintenance
Division Matériel
Division Infrastructure
Vice-Recteur chargé des Affaires Académiques et de l'Insertion
Vice-Recteur chargé de la Recherche Universitaire
Vice-Recteur chargé de la coopération Interuniversitaire et des Relations Extérieures
Secrétaire Général
Agent Comptable
Cellule Informatique
Legendes